

Severin Kepplinger

Ein „österreichischer Blick“ auf die RtoP

Einleitung

Anfang Juni 2013 gelang es syrischen Rebellen in der Provinz Quneitra einen Grenzposten zeitweilig zu übernehmen. In dieser Phase des Bürgerkriegs wurde die Grenzregion im Westen Syriens immer häufiger zum Schauplatz von Kampfhandlungen. Betroffen waren in erster Linie der Libanon und die UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force)-Zone zwischen Syrien und Israel, in welcher auch der angesprochene Grenzübergang liegt. Die österreichische Politik nahm die Ereignisse bei Quneitra zum Anlass, das österreichische Kontingent der Blauhelm-Mission am Golan abzuziehen, was im Juli auch umgesetzt wurde. Die Erfüllung des UN-Mandats nach Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen sei unter den gegebenen Umständen nicht mehr möglich gewesen.

Mit diesem historischen Ereignis eröffnete sich die Chance, eine überfällige öffentliche Diskussion über die zukünftige strategische Ausrichtung des Österreichischen Bundesheers zu führen. Diese Chance blieb ungenutzt. Zentrale Themen wie etwa die Neutralität, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) oder die Rolle der Northern Atlantic Treaty Organization (NATO) wurden nur am Rande der medial vermittelten Diskussionen erwähnt. Eine umfassende Debatte über die zukünftige sicherheitspolitische Positionierung Österreichs sollte die weltpolitische Situation und aktuelle Tendenzen

berücksichtigen und an bereits international geführte Debatten anknüpfen. Eine solche internationale Debatte wird seit dem Jahr 2001 über ein neues völkerrechtliches Konzept – die Responsibility to Protect (RtoP) – geführt.

Hintergrund der Ausarbeitung der RtoP durch die kanadische International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) waren die Erfahrungen der umstrittenen militärischen Interventionen in Somalia (1992-1993), die verheerenden Auswirkungen der militärischen Nicht-Einmischung in die internen Angelegenheiten Ruandas, die 1994 zum Genozid an den Tutsis, der Ermordung von Regimegegnern und vielen anderen führte, in Bosnien (wo 1995 das Massaker von Srebrenica nicht verhindert werden konnte) und im Kosovo (1999).¹ Die RtoP stellt die aktuelle Diskussionsgrundlage dafür dar, wie die internationale Politik mit militärischen Interventionen grundsätzlich umgehen soll. Die zwei folgenden Kapitel sollen durch die Darlegung der Kerninhalte der RtoP einerseits und die Darstellung ihrer Genese und Entwicklung andererseits ein grundlegendes Verständnis dieses völkerrechtlichen Konzepts ermöglichen, um anschließend einen Blick aus österreichischer Perspektive auf die RtoP zu werfen.

Aus österreichischer Sicht müssen im Zuge einer Analyse der Implikationen seitens RtoP entscheidende Faktoren der länderspezifischen Sicherheitspolitik wie die Neutralität, die Mitgliedschaft bei der EU und die Teilnahme an internationalen militärischen Einsätzen ins Blickfeld gerückt werden. Es stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit und der Möglichkeit des Beharrens auf dem Prinzip Neutralität als EU-Mitgliedstaat in einer Welt mit geltender RtoP. Weiters muss danach gefragt werden, wie sich

¹ Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty, „The Responsibility to Protect“, 2001, S. 1.

Österreich in seiner aktuellen sicherheitspolitischen Verfassung im Rahmen der RtoP positionieren kann. Jedenfalls muss das unklare Verhältnis Österreichs zu internationalen militärischen Einsätzen, welches durch das Festhalten der Öffentlichkeit an der Neutralität als nationales Identifikationsmerkmal entsteht, im Hinblick auf die RtoP gelöst werden.

Kerninhalte der Responsibility to Protect

Die ICISS versuchte mit ihrer Programmatik eine neue Perspektive auf die Problematik der militärischen Intervention aufzuzeigen. Dabei wurde ein sehr umfangreicher Ansatz verfolgt, der sich bereits auf Ebene der Terminologie verdeutlicht. Konkret heißt dies, dass eine Alternative zum bereits bestehenden Begriff der Humanitären Intervention angeboten werden sollte, weil in vorangegangenen gescheiterten Diskussionen angestrebt wurde, ein Recht zur Intervention zu formulieren. Mit der RtoP sollte der Blick weg von den Rechten der potentiell intervenierenden Staaten hin auf die zu schützenden Menschen gelenkt und nicht nur die Intervention an sich, sondern auch Aktivitäten vor und besonders auch nach einer Intervention in Betracht gezogen werden.²

Ein Recht oder eine Verantwortung zu intervenieren bedeutet letztlich die Festlegung, wann staatliche Souveränität zugunsten einer zu schützenden Bevölkerung in den Hintergrund tritt. Die Verantwortung, welche im Konzept der RtoP so essentiell wirkt, ist zweidimensional aufgebaut.

„Ausgangspunkt der ‚Responsibility to Protect‘ ist die Verantwortung eines jeden Staates, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen etc. zu schützen und solche Verbrechen zu

² Vgl. ebd., S. 16.

verhüten. Die Aufnahme dieses Grundsatzes in die Abschlussresolution des Weltgipfels stellt jedoch keine neue Errungenschaft dar. Denn im Völkervertrags- und -gewohnheitsrecht sind darauf abzielende Verpflichtungen schon lange – zum Teil seit sechzig Jahren – verwurzelt. Einschlägig sind vor allem die Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes, die Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht, die Völkermord-Konvention und das Völkerstrafrecht.³

Es gilt demnach die primäre Verantwortung des einzelnen Staates. Der folgt eine zweite Dimension, die den Schutz der Bevölkerung eines Staates gewährleisten soll, wenn eben jener Staat seiner Schutzverantwortung nicht nachkommt. „Es wird eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Fall proklamiert, dass der eigentlich verantwortliche Staat nicht willens oder in der Lage ist, seine Schutzverpflichtung wahrzunehmen.“⁴ Mit dieser Zweidimensionalität der Verantwortung und der darin enthaltenen Absicherung der Schutzverantwortung durch die Weltgemeinschaft sollen die Menschenrechte effektiver geschützt werden können.

Eine Konkretisierung der Responsibility to Protect wurde von der ICISS durch die Formulierung von drei Teilverantwortlichkeiten erreicht. So besteht die RtoP aus der (I) Responsibility to Prevent (Verantwortung zu verhüten), der (II) Responsibility to React (Verantwortung zu reagieren) und der (III) Responsibility to Rebuild (Verantwortung wieder aufzubauen).

(I) Die Responsibility to Prevent ist jene Teilverantwortung, in der dem betroffenen Staat die Verantwortung zukommt. Die

3 Schaller, C.: „Gibt es eine "Responsibility to Protect"?", <http://www.bpb.de/apuz/30-862/gibt-es-eine-responsibility-to-protect?p=all>, 2008 (Aufgerufen am 21. März 2013).

4 Ebd.

Verhütung von Konflikten innerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates stellt aus Sicht der ICISS eine wichtige Aufgabe dar, die oftmals jedoch nicht ohne internationale Zusammenarbeit auskommt, wenn es zum Beispiel um Probleme wie die Verschuldung von Entwicklungsländern aus der Zeit des Kalten Krieges geht.⁵ Wichtige Aufgabe im Sinne der Verantwortung Konflikte zu verhüten ist die strukturierte, eingehende und hochwertige Analyse von Konfliktregionen, um massive Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu erkennen und davor warnen zu können.⁶ Verhinderung von gewalttätigen Konflikten soll auf Ebene der Root Cause Prevention Efforts einerseits und der Direct Prevention Efforts andererseits, also sowohl mit langfristig als auch kurzfristig wirkenden Maßnahmen stattfinden.⁷

(II) Mit Responsibility to React ist jene Verantwortung gemeint, welche die internationale Gemeinschaft auffordert, zu reagieren, wenn ein Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, seine Bevölkerung oder große Teile davon vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Der Report der ICISS weist darauf hin, dass die Anwendung von Gewalt unbedingt vermieden werden muss. Folglich werden Möglichkeiten gewaltfreier Reaktionen angeboten. So kann auf militärischer Ebene etwa mit Waffenembargos, auf wirtschaftlicher Ebene beispielsweise mit finanziellen Sanktionen oder auf politischer Ebene etwa mit Reisebeschränkungen und anderen Maßnahmen Druck auf die entsprechenden Akteure ausgeübt werden.⁸

5 Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty: „The Responsibility to Protect“, 2001, S. 19f.

6 Vgl. ebd., S. 21f.

7 Vgl. ebd., S. 22ff.

8 Vgl. ebd., 2001, S. 30f.

Die Anwendung von militärischer Gewalt soll nur als letzte Option, wenn sie unbedingt notwendig ist und keine Alternativen mehr sinnvoll scheinen, angewandt werden. Gewaltanwendung als zu vermeidender Spezialfall ist im Bericht der kanadischen Kommission unter fünf Bedingungen vorgesehen, die notwendigerweise erfüllt sein müssen, damit eine militärische Intervention gerechtfertigt werden kann. Es muss einen (1) Just Cause, also einen gerechten Grund für einen Einsatz geben. Es muss entweder das Leben einer großen Anzahl von Menschen gefährdet sein oder der begründete Verdacht zu ethnischen Säuberungen in großem Umfang bestehen.⁹ Weiters muss es seitens der intervenierenden Akteure eine (2) Right Intention (aufrichtige Absicht) geben, welche die Milderung menschlichen Leides als oberstes Ziel verfolgt.¹⁰ Militärische Gewalt ist nur als (3) Last Resort (letzter Ausweg) zu rechtfertigen, nachdem alle Versuche einer friedlichen Konfliktlösung gescheitert sind.¹¹ (4) Proportional Means (Verhältnismäßige Mittel) sollen sicherstellen, dass die Schäden, die durch die Intervention angerichtet werden, so gering wie möglich gehalten werden.¹² Als letzter Punkt werden (5) Reasonable Prospects (angemessene Zukunftsperspektiven) gefordert, was letztlich bedeutet, dass nur bei sehr guten Erfolgchancen interveniert werden darf.¹³

(III) Die dritte Teilverantwortung ist die Responsibility to Rebuild. Es wird davon ausgegangen, dass es nach einer militärischen Intervention der Zusammenarbeit von internationalen und nationalen Kräften bedarf, um beständigen Frieden herzustellen. Es müssen umfassende Strategien für den Wiederaufbau angedacht

9 Vgl. ebd., S. 32f.

10 Vgl. ebd., S. 35f.

11 Vgl. ebd., S. 36f.

12 Vgl. ebd., S. 37.

13 Vgl. ebd., S. 37.

werden, die alle politischen Ebenen miteinschließen.¹⁴ Responsibility to Rebuild resultiert in erster Linie aus Fällen der militärischen Intervention, wenn etwa in einer Konfliktsituation der Einsatz von militärischer Gewalt erforderlich wurde. Durch die Einbeziehung dieser Teilverantwortung wird beispielsweise Punkt (4) der Responsibility to Protect aufgewertet. Die Wahl von verhältnismäßigen Mitteln im bewaffneten Konflikt ist im Zusammenhang mit der Verantwortung zum Wiederaufbau zu betrachten. Unverhältnismäßige Mittel können den Aufbau beispielsweise durch Verursachung viel höherer Kosten beträchtlich erschweren, verkomplizieren oder eventuell sogar faktisch unmöglich machen.

Der letzte Kernpunkt des Konzepts der RtoP betrifft die Klärung der Entscheidungskompetenzen. Wem obliegt es zu entscheiden, wann welche Situationen welche Maßnahmen erfordern? In letzter Konsequenz muss klar definiert sein, wer die Autorität hat, eine militärische Intervention zu beschließen. Die ICISS beruft sich in dieser Frage auf die Charta der UNO (United Nations Organization), welche in Sicherheitsfragen den UN-Sicherheitsrat (United Nations Security Council) zum legitimen Entscheidungsorgan bestimmt.¹⁵ Die Kommission lässt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass primär der Sicherheitsrat über militärische Interventionen entscheiden muss, sieht jedoch auch Alternativen für den Fall vor, dass dieser, aus welchen Gründen auch immer, nicht in der Lage oder willens ist, notwendige Entscheidungen zu treffen. Die ICISS stellt fest, dass die Vollversammlung der UNO ein weiterer möglicher Akteur für eine Entscheidung über einen militärischen Einsatz im Sinne der RtoP sein könnte. Ein Beschluss der Generalversammlung sollte mit überwältigender Mehrheit gefasst werden, damit seine Legitimität nicht bezweifelt wird. In

14 Vgl. ebd., S. 39.

15 Vgl. ebd., S. 47ff.

ihrem Konzept der RtoP geht die kanadische Kommission noch einen Schritt weiter und zeigt auf, dass auch regionale Organisationen innerhalb ihrer definierten Grenzen die Entscheidungskompetenz für militärische Interventionen haben könnten. Es wird argumentiert, dass diese Organisationen über besonders gründliche Informationen bezüglich der Konfliktregionen und -konstellationen verfügen und besonders großes Interesse am Frieden innerhalb der eigenen Grenzen haben. In außergewöhnlichen Fällen hält die ICISS sogar eine militärische Operation von regionalen Organisationen außerhalb ihrer Grenzen, oder von einer Ad-hoc-Koalition von Staaten bzw. sogar eines einzelnen Staates auch ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats oder der Vollversammlung für legitim. Wenn diese Organe versagen, würde ein Vorgehen, welches sich vollständig an den Prinzipien der RtoP orientiert, auch außerhalb eines Mandats der Vereinten Nationen zulässig sein. Das Umgehen der UNO-Institutionen wäre weniger verwerflich, als die Tatsache, einen Völkermord nicht verhindert zu haben.¹⁶

Genese und Entwicklung des Konzepts

Es wurde bereits zu Beginn erwähnt, dass das Konzept der RtoP mit seinen Prinzipien entwickelt wurde, um zu verhindern, dass schreckliche Ereignisse wie etwa 1994 in Ruanda in Zukunft erneut geschehen können. Die UNO, die in ihren frühen Jahren noch den Schutz und die Souveränität der Staaten als obersten Zweck verfolgte, begann als Reaktion auf die immer wieder stattfindenden schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen dem Menschenrechtsschutz größeres Gewicht beizumessen.¹⁷

¹⁶ Vgl. ebd., S. 53ff.

¹⁷ Vgl. Sponeck, H.-C. von.: „Internationale Schutzverantwortung: Einführung und Durchführung, Misstrauen und Missbrauch“, <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=8->

„Die Vereinten Nationen haben in der Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechtes und der Übernahme des Prinzips einer ‚Schutzverantwortung‘ bei besonders gravierenden Fällen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid den Menschenrechten politisch und rechtlich eine größere Bedeutung gegeben, und damit auf Probleme in der Vergangenheit reagiert. Die Vereinten Nationen sind jedoch keine ‚Weltpolizei‘, so dass die auf Menschenrechten basierte internationale *Governance* bislang nur in einigen Fällen eingelöst werden konnte und humanitäre Interventionen nur in wenigen Fällen erfolgt sind; trotzdem ist die Tendenz, dem internationalen Menschenrechtsschutz größere Bedeutung beizumessen, unverkennbar.“¹⁸

Kanada rief im Jahr 2000 die international besetzte ICISS ins Leben, welche im Dezember 2001 ihren Bericht vorlegte, der das Konzept der RtoP ausformuliert darlegte und dessen Kernpunkte weiter oben bereits zusammenfassend dargestellt wurden. Mit seinen drei Teilverantwortungen der Responsibility to Protect und dem Ansatz einer Subsidiarität stellt der Bericht der ICISS eine konkrete Manifestation jener Tendenz in der internationalen Politik dar, die die Menschenrechte ins Zentrum der politischen Ausrichtung stellt.

Die Idee der RtoP bzw. ihrer Grundprinzipien war weniger die Erfindung der ICISS, als schrittweise Manifestationen konkreter internationaler Politik über mehrere Jahre hinweg. Die Afrikanische Union (AU) hielt im Jahr 2000 in Lomé in ihrem Constitutive Act, in Artikel 4(h) folgende Passage fest: „The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and

18, 2012 (Aufgerufen am 16. Mai 2013).

18 Lemke, C.: „Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder“, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München, 2012, S. 228.

crimes against humanity(.)¹⁹ Diesem allgemein formulierten Rechtsgrundsatz folgte im Jahr 2005 im sogenannten Ezulwini Consensus der Ausdruck einer gemeinsamen Position der AU gegenüber den Vorschlägen aus dem High-level Panel-Report (siehe folgender Absatz). Die AU begrüßt in diesem Dokument das Konzept der RtoP und erkennt auch ausdrücklich den UNO-Sicherheitsrat als grundsätzliches Entscheidungsgremium an.²⁰

Im Vorfeld der 60. UNO-Vollversammlung setzte UN-Generalsekretär Kofi Annan einen Ausschuss ein, um einen kompakten Überblick über die gravierenden Bedrohungen der internationalen Sicherheit und des Friedens zu schaffen. Ziel des Reports dieses High-level-Ausschusses, der den Titel „A more secure world: Our shared responsibility“ trägt, war es, neben einer Analyse der sicherheitspolitischen Situation im Jahr 2004 ausführliche Vorschläge zu präsentieren, wie diesen Herausforderungen begegnet werden kann.²¹ Direkt auf diesen High-level Panel-Report folgte ein eigener Report („In larger freedom: towards development, security and human rights for all“) des UN-Generalsekretärs, der in ähnlicher Art und Weise die Wichtigkeit und Sinnhaftigkeit der RtoP als Antwort auf internationale Probleme der Zeit unterstrich. Annan weist in diesem Dokument ausdrücklich darauf hin, dass die Weltgemeinschaft Normen schaffen sollte, die tatsächlich verhindern, dass schreckliche Verbrechen – wie etwa Genozid – unter dem Schutz von staatlicher Souveränität begangen werden können. Er führte seine Vorstellungen der Umsetzung der RtoP konkreter aus, als dies etwa im bereits angesprochenen High-level Panel-Report noch der Fall war, wenn er etwa

19 African Union: „Constitutive Act of the African Union“, 2000.

20 Vgl. African Union: „The common African Position on the proposed Reform of the United Nations: 'The Ezulwini Consensus'“, 2005, S. 6.

21 Vgl. United Nations. High-level Panel on Threats, Challenges and Change: „A more secure world: Our shared responsibility“, 2004, S. vii.

die Schaffung einer Rule of Law Assistance Unit vorschlägt und sämtliche politischen Führungspersonlichkeiten auffordert, alle Verträge zu ratifizieren und zu implementieren, die den Schutz der Zivilbevölkerung zum Inhalt haben.²²

Am Weltgipfel 2005 in New York wurde die Responsibility to Protect im Outcome Document durch die Artikel 138 und 139 verankert. Ist das Konzept der RtoP in der Formulierung der ICISS noch eher breit angelegt, was die Anwendungsfälle der Schutzverantwortung betrifft, beschränkt sich das Outcome Document des Weltgipfels auf Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Das Grundgerüst der RtoP findet in den zwei Artikeln jedenfalls seinen Ausdruck und wird anerkannt.²³

In der aktuellen Debatte über die Responsibility to Protect spielt der NATO-Einsatz in Libyen im Jahr 2011 eine herausragende Rolle. Diese militärische Intervention „Operation Unified Protector“, an der sich 18 Staaten²⁴ unter NATO-Führung beteiligten, wird zum einen als positives Beispiel einer konkreten Anwendung der RtoP gepriesen, andererseits aber auch als das genaue Gegenteil – als Beispiel völligen Versagens des Prinzips der Schutzverantwortung in der internationalen Politik – verteufelt. Der Einsatz stützte sich auf die Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrats, welche sich teilweise auf das Konzept der RtoP bezog. „Es fällt jedoch (...) auf, dass in der Resolution keineswegs

22 Vgl. United Nations. Secretary-General: „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“, 2005, S. 34ff.

23 Vgl. United Nations. General Assembly: „2005 World Summit Outcome“, 2005, S. 31.

24 Belgien, Bulgarien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Jordanien, Niederlande, Norwegen, Katar, Rumänien, Spanien, Schweden, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, und USA.

explizit die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft benannt wurde. Der Bezug auf RtoP beschränkte sich auf die Verantwortung der libyschen Regierung zum Schutz der eigenen Bevölkerung.²⁵ Die Kritik an der Operation Unified Protector richtet sich in erster Linie gegen den angestrebten Regimewechsel unter Berufung auf die internationale Schutzverantwortung. Dieser Regimewechsel wurde dann auch gewaltsam herbeigeführt.²⁶ Gadaffi wurde gestürzt.

Wie sehr der NATO-Einsatz in Libyen der Weiterentwicklung oder tatsächlichen Implementierung einer ernst gemeinten RtoP geschadet hat, zeigt sich am Beispiel Syrien. Mit Blick auf das Konzept der Schutzverantwortung muss sich die internationale Gemeinschaft die Frage gefallen lassen, warum im Falle des nun seit März 2011 wütenden Bürgerkriegs seitens internationaler Organisationen nichts unternommen wird. Libyen und Syrien machen deutlich, wie weit man von kontinuierlichen, verlässlichen Handlungsstrategien entfernt ist. Das Konzept der Responsibility to Protect befindet sich gegenwärtig noch in der Entwicklungsphase, was auch nicht weiter verwunderlich ist, wenn man bedenkt, dass es schließlich um eine Verschiebung fundamentaler Prioritäten der internationalen Politik geht: Nämlich weg von der nationalstaatlichen Souveränität hin zum menschlichen Subjekt. Während auf theoretischer Ebene im Hinblick auf die Gewährleistung der Menschenrechte durch die internationale Gemeinschaft Fortschritte erkennbar sind, werden in der Praxis bei Versuchen der

25 Rudolf, P.: „Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der ‚Responsibility to Protect‘ im Lichte des Libyen-Einsatzes“, SWP, Berlin, 2013, S. 7.

26 Vgl. ebd., S. 8.

Vgl. Sponeck, H.-C. von.: „Internationale Schutzverantwortung: Einführung und Durchführung, Misstrauen und Missbrauch“, <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=818>, 2012 (Aufgerufen am 16. Mai 2013).

konkreten Umsetzung die grundlegenden Differenzen deutlich, die vor allem durch die Frage aufbrechen, wie und wann die RtoP angewandt werden kann, ohne illegitime Ziele (wie etwa einen Regimewechsel) zu verfolgen.

RtoP und Österreich: EU, internationale Einsätze und Neutralität (?)

Die Diskussion über den Abzug der österreichischen Soldaten von den Golanhöhen zeigte auf, welche zentrale Stellung die Neutralität im öffentlichen sicherheitspolitischen Diskurs in Österreich hat. Die Neutralitätserklärung am 26.10.1955 war Ergebnis einer österreichischen Außenpolitik, welche das Ziel verfolgte, Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg als unabhängigen Staat wiederherzustellen. In dem zu dieser Zeit herrschenden System der Bipolarität der internationalen Politik war eine neutrale Haltung Österreichs Grundvoraussetzung für die Unabhängigkeit und gleichsam Basis einer international anerkannten Außenpolitik Österreichs während des Kalten Krieges.²⁷

Das System der internationalen Politik war und ist jedoch einem Wandel unterworfen. Der Kalte Krieg ist vorbei und das Zeitalter kollektiver Sicherheitssysteme hat längst begonnen. Die Bedeutung von Akteuren wie UNO, NATO, EU und anderen beweist, wie sich globale und regionale Integration manifestiert hat und auch eine sicherheitspolitische Dimension mit einschließt. Österreich ist bereits seit 1955 Mitglied der UNO und seit 1995 Mitglied der Europäischen Union. In Artikel 23j des B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz) bekennt sich Österreich zur Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

27 Vgl. Krottmayer, M.: „Die Neutralitätsfälle. Österreichs Sicherheitspolitik in der Sackgasse?“, LIT, Berlin, 2009, S. 99-114.

(GASP). Spätestens mit diesem Bekenntnis zur sicherheitspolitischen Dimension der EU kann von Österreich nicht mehr als neutralem Staat im klassischen Sinn gesprochen werden:

„– Nach der Novellierung des Art 23f B-VG durch den Vertrag von Amsterdam kann man davon ausgehen, dass die (zumindest verfassungsrechtliche) materielle Derogation des Neutralitäts-B-VG durch die *lex specialis* und *lex posterior* des Art 23f B-VG bis an die Grenzen des Neutralitäts-B-VG reicht.

– Bei militärischen Konflikten zwischen Drittstaaten kann allerdings ein uneingeschränkter Geltungsbereich des Neutralitätsgesetzes festgestellt werden, vorausgesetzt, dass weder die UNO noch die EU involviert sind.

– Vertritt man hingegen die Ansicht, dass das Völkerrecht keine (permanente) *Neutralität à la carte* kennt und somit der dauernden Neutralität Österreichs aus völkerrechtlicher Sicht durch den Beitritt zur EU oder jedenfalls durch den Amsterdamer Vertrag zur Gänze derogiert wurde, so verbleibt auf verfassungsrechtlicher Ebene Art I Abs 2 Neutralitäts-B-VG in Geltung.¹²⁸

Österreich blickt auf eine lange Tradition von Auslandseinsätzen des Österreichischen Bundesheers zurück, die mit dem Beitrag zur „Opération des Nations Unies au Congo“ (ONUC) im Jahr 1960 ihren Anfang nahm. Im Zeitraum 2012/2013 war bzw. ist Österreich im Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) an insgesamt 14 Missionen beteiligt. Darunter finden sich neben anderen sowohl die teilweise bereits lang andauernden und weithin bekannten Einsätze der „United Nations Disengagement Observer Force“ (UNDOF) auf den Golanhöhen zwischen Israel und Syrien (im Juli 2013 – Abzug des österreichischen Kontingents nach 39 Jahren), der NATO-geführten Kosovo Force (KFOR), der „United Nations Interim Force in Lebanon“

28 Ebd., S. 181.

(UNIFIL) , als auch die 2013 gestartete „European Union Training Mission Mali“ (EUTM Mali).

„Im Rahmen der europäischen Solidarität beteiligt sich Österreich bei dieser Mission mit einem Kontingent bis zu neun Personen bestehend aus Stabsmitgliedern und militärmedizinischem Personal. An solchen oder ähnlichen Einsätzen wird sich Österreich künftig entsprechend seinen Fähigkeiten beteiligen müssen, will es sich international nicht isolieren.“²⁹

Doch jene angesprochene Isolation innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft droht Österreich im Hinblick auf die Responsibility to Protect bei einem formellen Festhalten an der Neutralität. Obwohl diese inhaltlich schon bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt wurde, wird sie als Argument bei der Frage, ob sich Österreich im Ernstfall tatsächlich an einer Intervention beteiligen soll, ins Treffen geführt. Dabei müsste beim Verfolgen einer Sicherheitspolitik im Sinne der RtoP eine gerechtfertigte Intervention selbstverständlich sein und nicht legitime Einsätze strikt abgelehnt werden. Es wäre schlicht und einfach keine Frage der Neutralität, welche aber unter Umständen als vorgeschobene Rechtfertigung für ein illegitimes Nicht-Intervenieren vorgebracht werden könnte.

Die EU versucht sich als sicherheitspolitischer Akteur in der internationalen Politik zu etablieren. „Durch Intensivierung der Zusammenarbeit, neue Institutionen und verbesserte Mechanismen zur Bereitstellung von Ressourcen, wie sie der Vertrag von Lissabon vorsieht, sollen Kohärenz, Kontinuität und Effizienz in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gesteigert

29 Gärnter, H.: „Wichtiger Einsatz in Mali. Engagierte Neutralität bedeutet für Österreich, bei Menschenrechtsverbrechen aktiv zu werden“, <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/1350951/Wichtiger-Einsatz-in-Mali>, 2013 (Aufgerufen am 29. April 2013).

werden.³⁰ Die Reform der EU durch den Vertrag von Lissabon brachte mit dem Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (HV) einen neuen starken sicherheitspolitischen Akteur der EU hervor, änderte jedoch nichts an der intergouvernementalen Struktur der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die Aufgaben, die im Rahmen der GSVP erfüllt werden können, reichen jedenfalls bereits seit der Formulierung der Petersberg-Aufgaben 1992 von Rettungseinsätzen bis hin zu Kampfeinsätzen mit friedensschaffenden Maßnahmen.³¹

Zur Bewältigung dieser Aufgaben stellt die Europäische Union auch Truppen zur Verfügung. Auf der einen Seite befinden sich seit dem Jahr 2005 EU-Battlegroups (EUBGs) jeweils für ein halbes Jahr im permanenten Stand-by-Modus, um in Krisensituationen als relativ kleine Einheit sehr rasch einsetzbar zu sein. Bislang wurde noch keine EUBG eingesetzt und Österreich nahm im ersten Halbjahr 2011 und im zweiten Halbjahr 2012 – sogar als Logistic Lead Nation – an aus mehreren Staaten zusammengestellten EUBGs teil. Tatsächlich zum Einsatz kamen im Laufe der Zeit jedoch mehrere European Union Forces (EUFORs), die als multinationale Verbände ad hoc eingesetzt werden. Ein prominentes Beispiel mit österreichischer Beteiligung war die EUFOR T Chad/RCA 2008/2009. Aber auch Ausbildungsmissionen wie etwa die aktuelle EUTM Mali, welche ebenfalls ein österreichisches Kontingent beinhaltet, fallen in den Bereich der GSVP und damit einer engagierten Sicherheitspolitik der EU. Diese Beispiele zeigen, wie aktiv Österreich freiwillig an Missionen innerhalb der GSVP teil-

30 Major, C.: „Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon. Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel“, SWP, Berlin, 2010, S. 1.

31 <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/europa/europaeische-union/gemeinsame-aussen-und-sicherheitspolitik-gasp/espv.html> (Aufgerufen am 5. Mai 2013).

nimmt und dass sich die EU vor allem in Afrika im Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements durchaus in Drittstaaten mit militärischen Operationen engagiert.

Ein Blick auf die „Areas of privileged interest“³² der EU offenbart – bei aller gebotenen Vorsicht betreffend Prognosen für die Zukunft – eindeutig die Notwendigkeit der Stärkung gesamteuropäischer militärischer Kräfte allein schon zum Schutz von europäischen Interessen, zu welchen die Etablierung einer globalen Friedensarchitektur zählt.³³ Sie reagiert bereits jetzt auf destabilisierende Tendenzen in der südlichen Nachbarschaft (etwa in Ägypten) und in der Sahelzone (Mali). Weiters sind die Schwierigkeiten einer erfolgreichen Nahost-Politik offensichtlich und die Konflikte am Horn von Afrika³⁴ stellen bereits jetzt massive sicherheitspolitische Herausforderungen dar. Zudem wird sich die EU auch mit dem Gefahrenpotential der Grenzstreitigkeiten in der ressourcenreichen Arktis auseinandersetzen müssen.³⁵

Um eigene Interessen auf globaler Ebene zu schützen und als aktiver Akteur am internationalen Krisen- und Konfliktmanagement agieren zu können, werden effiziente europäische Streitkräfte notwendig sein. Doch dafür sind Fortschritte in der sicherheitspolitischen Integration und militärischen Kooperation erforderlich.³⁶

32 Die südliche und östliche Nachbarschaft, die Sahelzone und der Nahe Osten, der indopazifische Raum und die Arktis.

33 Vgl. EU Institute for Security Studies: „Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues“, 2013, S. 16f.

34 Vgl. z.B.: Schürkes, J.: „Die vielen Formen des Krieges am Horn von Afrika.“, <http://www.imi-online.de/2012/02/14/die-vielen-formen-des-krieges-am-horn-von-afrika/>, 2012.

35 Vgl. z.B.: <http://www.welt.de/wissenschaft/umwelt/article3822978/Kalter-Krieg-um-Rohstoff-Schatze-in-der-Arktis.html> (Aufgerufen am 9. Mai 2013)

36 Vgl. EU Institute for Security Studies: „Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues“, 2013, S. 6f.

Es ist zu erwarten, dass es in Zukunft zu mehr Einsätzen von Streitkräften der Europäischen Union kommen wird, um den eigenen sicherheitspolitischen Ansprüchen auf internationaler Ebene gerecht zu werden. Eine starke EU könnte internationale Schutzverantwortung im Sinne der RtoP wahrnehmen und mehr Hilfe für betroffene Bevölkerungen von Drittstaaten leisten als einzelne Mitgliedstaaten im Alleingang.

Zusammenfassung

Eine österreichische Sicherheitspolitik muss sich an der aktuellen Situation der internationalen Politik orientieren, um einerseits international anerkannt und glaubhaft zu sein und andererseits Orientierung für die Zukunft zu schaffen. Das Zeitalter der Bipolarität zwischen Ost und West ist längst Vergangenheit und kollektive Sicherheitssysteme prägen die internationale Sicherheitsstruktur heute maßgeblich. Beispielsweise sind die UNO mit ihrem Sicherheitsrat, das Sicherheitsbündnis der NATO und auch Regionalorganisationen wie die Europäische Union die entscheidenden Akteure, wenn es gilt, internationale Sicherheitsprobleme zu lösen.

Österreich ist als Mitglied der UNO und der EU in die globale Sicherheitsarchitektur eingebunden und setzt sich auch mit militärischen Kräften in diversen internationalen Missionen für globalen Frieden ein. Formal hält Österreich bis heute an der Neutralität fest, die zum Teil auch ein Relikt aus der Zeit des Kalten Kriegs darstellt und seit ihrer Erklärung im Jahr 1955 inhaltlich sukzessive ausgehöhlt wurde. Sie könnte für die österreichische Politik als vorgeschobener Grund dienen, sich willkürlich an gewissen militärischen Einsätzen zu beteiligen oder – viel wahrscheinlicher – sich nicht zu beteiligen. International wird seit über zehn Jahren eine

Debatte darüber geführt, wie militärische Interventionen geregelt werden könnten. Wenn Österreich sich zu diesem Konzept der Schutzverantwortung in vollem Umfang bekennt, sollte es seine Neutralität überdenken, denn dieses Konzept lässt sich mit tatsächlicher Neutralität nicht vereinbaren.

Die RtoP trägt dem Paradigmenwechsel in der internationalen Politik Rechnung, welcher die Menschenrechte tendenziell normativ vor die Souveränität von Staaten stellt. Jeder einzelne Staat trägt laut diesem völkerrechtlich noch nicht bindenden Konzept die Schutzverantwortung für seine eigene Bevölkerung. Sollte ein Staat nicht willens oder in der Lage sein, auf seinem Territorium Genozid, ethnische Säuberungen, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern, so geht die angesprochene Schutzverantwortung auf die internationale Staatengemeinschaft über. Wie bereits weiter oben ausgeführt kann dies auch die Notwendigkeit einer militärischen Intervention bedeuten. Das Konzept der RtoP versteht sich als Antwort auf die schrecklichen Ereignisse in Ruanda, Srebrenica und im Kosovo, wo in den Neunzigern des zwanzigsten Jahrhunderts die Weltgemeinschaft Völkermord und ähnliche Gräueltaten nicht verhinderte. In einem System der Responsibility to Protect soll zukünftig nicht mehr eine Intervention gerechtfertigt werden müssen, sondern das Nicht-Intervenieren bei besonders massiven Menschenrechtsverletzungen einer Rechtfertigung bedürfen. Eine Schutzverantwortung im Sinne der RtoP wäre eine globale Norm, die auch für Österreich gelten würde und somit Neutralität als außen- und sicherheitspolitische Grundhaltung eines Staates als nicht mehr sinnvoll, gar widersprüchlich erscheinen lassen würde.

Die GSVP der Europäischen Union bietet Österreich gute Möglichkeiten, sich am Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement

im Sinne der RtoP zu beteiligen. Vermutlich wird es jedoch noch etwas dauern, bis die EU die Blockade durch die intergouvernementale Struktur der GSVP überwindet und sich zu einem sicherheitspolitischen Akteur weiterentwickeln kann, der international tatsächlich eine bedeutende Rolle spielen wird. Der politische Wille, die EU als ernst zu nehmenden Akteur der globalen Sicherheitspolitik zu etablieren, ist jedenfalls deutlich erkennbar und es ist zu erwarten, dass weitere Schritte – der Vertrag von Lissabon war einer – in Richtung einer gesteigerten (militärischen) Handlungsfähigkeit der EU unternommen werden. Beispiele wie EUFOR Tschad/RCA oder die EUTM Mali zeigen, dass Österreich einen guten Beitrag zu militärischen EU-Missionen leisten kann. Das formelle Festhalten an der Neutralität gefährdet jedoch das österreichische Engagement im Rahmen der internationalen Schutzverantwortung, wie sie im Konzept der RtoP verstanden wird.

Literaturverzeichnis

- African Union: „Constitutive Act of the African Union“, 2000.
- African Union: „The common African Position on the proposed Reform of the United Nations: 'The Ezulwini Consensus'“, 2005.
- EU Institute for Security Studies: „Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues“, 2013.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty: „The Responsibility to Protect“, 2001.
- Krottmayer, M.: „Die Neutralitätsfalle. Österreichs Sicherheitspolitik in der Sackgasse?“, LIT, Berlin, 2009.
- Lemke, C.: „Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder“, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München, 2012.

Major, C.: „Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon. Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel“, SWP, Berlin, 2010.

Rudolf, P.: „Schutzverantwortung und humanitäre Intervention. Eine ethische Bewertung der ‚Responsibility to Protect‘ im Lichte des Lybien-Einsatzes“, SWP, Berlin, 2013.

United Nations. General Assembly: „2005 World Summit Outcome“, 2005.

United Nations. High-level Panel on Threats, Challenges and Change: „A more secure world: Our shared responsibility“, 2004.

United Nations. Secretary-General: „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“, 2005.

Internetquellen

Gärnter, H.: „Wichtiger Einsatz in Mali. Engagierte Neutralität bedeutet für Österreich, bei Menschenrechtsverbrechen aktiv zu werden“, <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/1350951/Wichtiger-Einsatz-in-Mali>, 2013

<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/europa/europaeische-union/gemeinsame-aussen-und-sicherheitspolitik-gasp/esvp.html>

<http://www.welt.de/wissenschaft/umwelt/article3822978/Kalter-Krieg-um-Rohstoff-Schaetze-in-der-Arktis.html>

Schaller, C.: „Gibt es eine „Responsibility to Protect“?“, <http://www.bpb.de/apuz/30862/gibt-es-eine-responsibility-to-protect?p=all>, 2008

Schürkes, J.: „Die vielen Formen des Krieges am Horn von Afrika.“, <http://www.imi-online.de/2012/02/14/die-vielen-formen-des-krieges-am-horn-von-afrika/>, 2012.

Sponeck, H.-C. von.: „Internationale Schutzverantwortung: Einführung und Durchführung, Misstrauen und Missbrauch“, <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=818>, 2012.