

GUNTHER HAUSER

# DAS EUROPÄISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSSYSTEM UND SEINE AKTEURE

11. ÜBERARBEITETE  
AUFLAGE

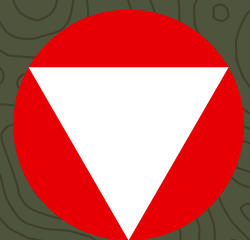


LANDESVERTEIDIGUNGSAKADEMIE WIEN



EINSATZBEREIT FÜR ÖSTERREICH

BUNDESHEER.AT

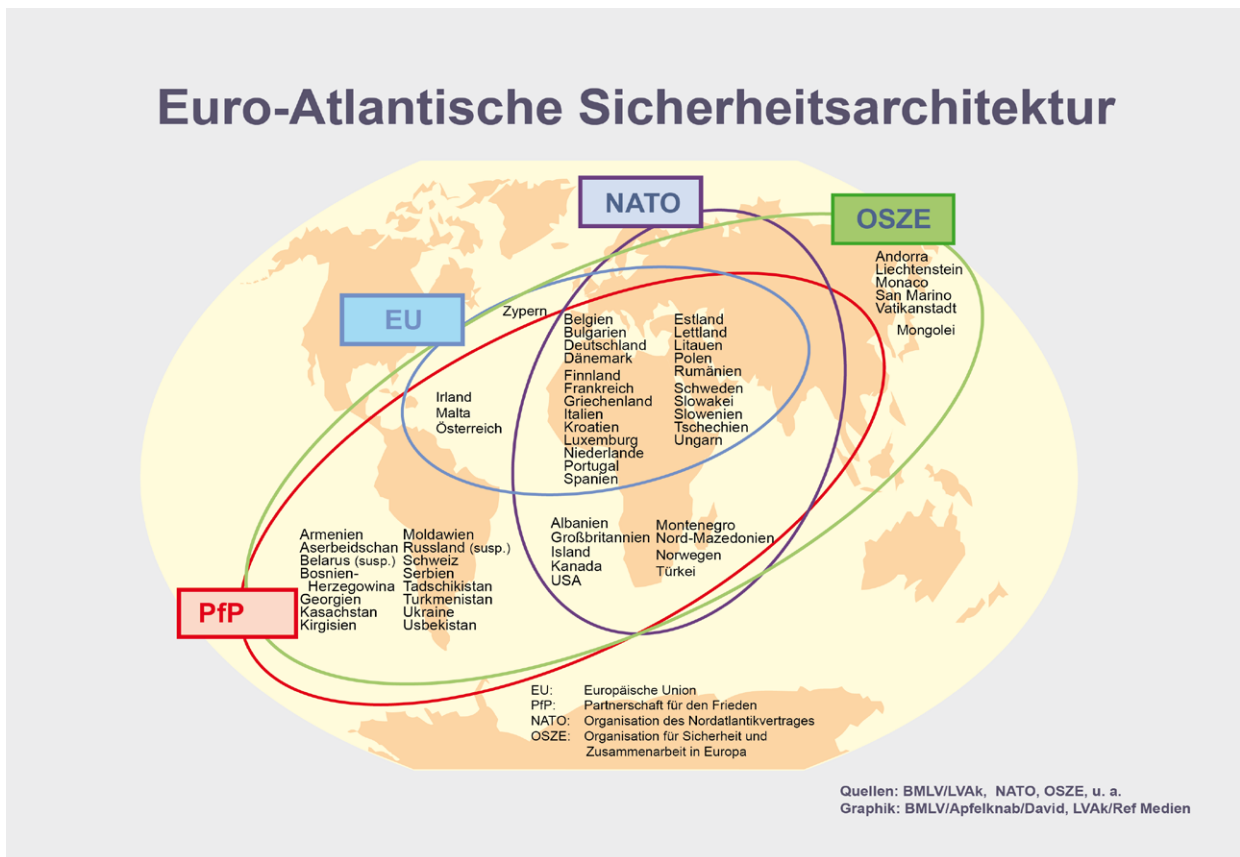


UNSER HEER



Gunther Hauser

# Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure



(Abb. 1)

11. komplett überarbeitete Auflage  
Stand: April 2026

## **Impressum**

### Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung,  
BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

### Redaktion:

Landesverteidigungsakademie  
Institut für Strategie und Sicherheitspolitik  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien

### Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung,  
Alle Rechte vorbehalten

April 2026

### Layout:

LVAk / Referat III Medien

### Druck:

ReproZ Wien / 26-2213

### ISBN:

978-3-903548-26-8

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	5
Vorwort.....	7
Die Vereinten Nationen.....	9
Die Kommission für Friedenskonsolidierung .....	15
Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) .....	17
Die Schutzverantwortung (R2P).....	19
Der UNO-Migrationspakt.....	19
Der UNO-Flüchtlingspakt .....	21
Die Nordatlantische Vertragsorganisation .....	22
Der historische Hintergrund zur Entstehung und zum Wirken der NATO .....	23
Die NATO – ein multifunktionales Gebilde .....	25
Die „NATO-neu“ .....	29
Kooperationsstrukturen.....	30
Die Öffnung der NATO .....	34
Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) .....	34
Kosovo: Politische Aspekte, militärische Lehren und Völkerrecht.....	35
Die NATO-Operation in Libyen.....	35
Der NATO-Verteidigungsplanungsprozess .....	36
Die Transformation der NATO .....	36
Richtungsweisende NATO-Gipfel .....	37
Der NATO-Gipfel von Warschau (8.-9. Juli 2016).....	37
Die NATO-Partner nach dem Gipfel von Warschau .....	39
Der NATO-Gipfel von Brüssel (11.-12. Juli 2018).....	40
Das Strategische Konzept der NATO von Madrid 2022 .....	41
European Sky Shield Initiative (ESSI) .....	44
NATO-Einsätze .....	45
Österreich und die NATO.....	47
Schlussfolgerungen .....	48
Die Westeuropäische Union (WEU) – 1954 bis 2011 .....	50
Die Übergabe der operativen Funktionen der WEU an die EU .....	51
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union .....	52
Krisenbewältigungsstrukturen .....	58
Die Reaktion der EU auf den 9/11 .....	60
Das Übereinkommen von Schengen .....	62
Der Europäische Konvent.....	63
Die Solidaritätsklausel und die Beistandspflicht .....	65
Die Europäische Verteidigungsagentur .....	66
Die Akteure der GASP .....	67
Die zivil-militärische Koordination.....	73

Die Europäische Friedensfazilität .....	73
Der Ablauf des EU-Krisenmanagements .....	74
Die EU-Globalstrategie.....	78
„EU-Armee“ bleibt Illusion .....	83
PESCO ist Realität.....	85
Der Strategische Kompass – Auf dem Weg zur „strategischen Autonomie“? .....	86
Die Diskussion um „europäische“ Nuklearwaffen.....	87
EU-Strategie für Verteidigungsindustrie (European Defence Industrial Strategy - EDIS) .....	88
Die rechtlichen Grundlagen der EU im Bereich Flüchtlings- und Migrationswesen .....	90
Die FRONTEX.....	95
Schlussfolgerungen .....	97
Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) .....	99
Die Struktur der OSZE.....	104
Das OSZE-Sicherheitskonzept.....	106
Wesen und Stellenwert der Neutralität .....	108
Österreich.....	110
Irland .....	113
Malta .....	114
Schweiz .....	114
Zypern .....	115
Das NATO-Raketenabwehrsystem für Europa .....	116
Strategische Kultur .....	117
Anhang: Die EU-Missionen und -Operationen bis April 2026 .....	118
Literaturhinweise.....	128
Internet-Seiten.....	133

## Abkürzungsverzeichnis

ACEUR	Allied Command Europe – NATO-Hauptkommando Europa	EASO	European Asylum Support Office
ACO	Allied Command Operations	ECOSOC	Economic and Social Council
ACT	Allied Command Transformation	EDA	European Defence Agency
ANAF	Afghan National Security Forces	EEA	Einheitliche Europäische Akte
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps	EFTA	European Free Trade Association
Art.	Artikel	EG	Europäische Gemeinschaft
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter/-innen	EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
AU	Afrikanische Union	EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
AWACS	Airborne Warning and Control System	EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
BMD	Ballistic Missile Defense	ERCC	Emergency Response Coordination Centre
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung	ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
BRD	Bundesrepublik Deutschland	ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich	ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
CARD	Coordinated Annual Review on Defence	EU	Europäische Union
CDP	Capability Development Plan	EUFOR	European Union led Forces
CEPOL	Collège européen de police	EUMC	Militärausschuss der Europäischen Union (European Union Military Committee)
CFI	Connected Forces Initiative	EUMS	Militärstab der Europäischen Union (European Union Military Staff)
CIMIC	Civilian Military Cooperation	EUROSUR	European Border Surveillance System
CJTF	Combined Joint Task Forces – teilstreitkräfteübergreifende Kommandostruktur	EUV	Europäischer Unionsvertrag
CMCO	Civil-Military Co-ordination	Euratom	Europäischer Atomvertrag
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate	EVA	Europäische Verteidigungsagentur
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability	EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
ČSFR	Tschechoslowakische Föderative Republik	EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik	FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization	FRONTEX	Frontières extérieures, European Border Coast Guard Agency
DDR	Deutsche Demokratische Republik	FSK	Forum für Sicherheitskooperation
DECI	Defence Cooperation Initiative	GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
DPKO	Department for Peacekeeping Operations	GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
DRK	Demokratische Republik Kongo		
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst		
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat		

GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
HQ	Headquarters	R2P	Responsibility to Protect
IFOR	Implementation Force	REACT	Rapid Expert and Assistance Cooperation Teams
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	RSM	Resolute Support Mission
IPP	International Partnership Program	SECPOL	Security and Conflict Prevention Directorate
ISAF	Internationale Schutztruppe für Afghanistan	SFOR	Stabilization Force
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant	SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof	SIS	Schengener Informationssystem
JEP	Joint Expeditionary Force	SMM	Special Monitoring Mission
JFC	Joint Forces Command	SNMG	Standing NATO Maritime Group
KFOR	Kosovo Force	SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
KIOP	Kräfte für internationale Operationen	SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
KSE-BVG	Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland	START	Strategic Arms Reduction Treaty
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
LCC	Lisbon Capabilities Commitment	UNCITRAL	United Nation Commission on International Trade Law
MAP	Membership Action Plan - Mitgliedschaftsaktionsplan	UNO	United Nations Organization – Organisation der Vereinten Nationen
MPCC	Military Planning and Conduct Capability	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat	UNOOSA	United Nations Office for Outer Space Affairs
NATO	North Atlantic Treaty Organization – Nordatlantische Vertragsorganisation	UNOV	United Nations Office in Vienna
NDPP	NATO Defence Planning Process	USA	United States of America
NEOS	Das Neue Österreich und Liberales Forum	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten	VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
OCC	Operational Capabilities Concept	VKSE	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	VOREIN	Vorbereitete Einheiten des Österreichischen Bundesheeres
OHQ	Operational Headquarters	VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	WEAG	Western European Armaments Group – Westeuropäische Rüstungsgruppe
ÖVP	Österreichische Volkspartei	WEU	Westeuropäische Union
PESCO	Permanent Structured Cooperation	WTO	World Trade Organization – Welt handelsorganisation
PfP	Partnership for Peace – Partnerschaft für den Frieden		
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen		

## Vorwort

Gemäß Erlass des Bundesministeriums für Landesverteidigung vom 5. November 2002, Zl. 3.540/36-03/02, wird der vorliegende Lehrbehelf zum Thema „Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure“ seit 2004 mit dem Ziel erstellt, die sicherheits- und verteidigungspolitische Ausbildung im Rahmen der Politischen Bildung und Geistigen Landesverteidigung (GLV) durch die Bereitstellung von Lehrunterlagen zu intensivieren.

Seit der Erstauflage dieses Lehrbehelfs im Jahr 2004 haben sich die geopolitischen Rahmenbedingungen sowohl auf globaler Ebene als auch in Europa wesentlich verändert. Nach den Sezessionskriegen im ehemaligen Jugoslawien (1991 bis 1995, 1999), den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. September 2001 („9/11“) „im Krieg gegen den Terror“, der Annexion der Krim durch die Russische Föderation und dem Beginn der Kampfhandlungen zwischen von Moskau unterstützten Separatisten im Osten der Ukraine und ukrainischen Streitkräften im Jahr 2014 sowie schließlich dem Beginn des offen geführten russischen Krieges gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 ist das seit den 1990er Jahren bestehende europäische Sicherheitssystem mit existenziellen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen konfrontiert. Die Prinzipien des Friedens und der Zusammenarbeit in Europa sind durch die in kriegerischer Absicht durchgeführten Landnahmen der Russischen Föderation in der Ukraine offen in Frage gestellt. Zudem zeigen sich die USA unter Präsident Donald J. Trump zu Europa zunehmend distanzierend, im Oktober 2019 bezeichnete deshalb Frankreichs Präsident Emmanuel Macron die NATO sogar als „hirntot“ und warnte damals davor, dass die europäischen NATO-Verbündeten sich nicht mehr länger auf die USA verlassen können. Das bezog sich damals insbesondere auf das Vorgehen der USA und der Türkei – beide Staaten sind seit 1949 bzw. 1952 Mitglieder der NATO – in Syrien, ohne die anderen

NATO-Mitgliedstaaten miteinzubeziehen. Die USA plante im Oktober 2019 in Syrien einen kompletten Truppenabzug, die Türkei schuf in Syrien dagegen eine „Sicherheitszone“ mit militärischen Mitteln. Diese Schritte wurden von Präsident Macron dahingehend kritisiert, dass die NATO dementsprechend reagieren hätte sollen. Innerhalb der NATO gab es bereits seit der US-Präsidentschaft von George W. Bush zunehmend Spannungen, da aufgrund abnehmender Verteidigungsbudgets der europäischen NATO-Verbündeten die USA den Sinn dieses transatlantischen Bündnisses zunehmend in Frage stellten – oder anders formuliert: Warum sollte die US-Bevölkerung von 330 Millionen Einwohnern einen Schutzschirm für 450 Millionen Einwohner der EU bereitstellen? Donald J. Trump drohte im November 2024 im Fall einer Wiederwahl zum US-Präsidenten sogar den europäischen Verbündeten, dass die Russische Föderation eingeladen werden würde, gegen jene NATO-Staaten vorzugehen, die zu wenig Geld für die kollektive Verteidigung der NATO ausgeben würden. Moskau könnte in diesem Fall „do whatever the hell they want“. Demnach würde für diese Staaten der bisher garantierte nukleare US-Schutzschirm nicht mehr gelten. Der innere Zusammenhalt in der NATO wäre dadurch nicht nur gefährdet, sondern sogar die grundsätzliche Existenz des Bündnisses in Frage gestellt, sofern sich eine US-Regierung nicht mehr zur Verteidigung von europäischen NATO-Staaten bekennen würde. Seit der zweiten Amtszeit von US-Präsident Donald J. Trump besteht die NATO zudem nicht mehr in jener Form wie zuvor, als sich Trump entschlossen zeigte, das zum NATO-Verbündeten Dänemark gehörende Grönland militärisch einzunehmen. In einem solchen Fall würde die NATO zu existieren aufhören, erläuterte Dänemarks Premierministerin Mette Frederiksen, Dänemark sah sich dadurch „bedroht“. Am 21. Januar 2026 schließlich verkündete Donald J. Trump beim Weltwirtschaftsforum von Davos, eine militärische Intervention in Grönland auszuschließen, die NATO erklärte sich umgekehrt bereit, ihre militärische Präsenz

in Grönland zu verstärken. Zudem drohte im Jahr 2025 Donald J. Trump, den NATO-Verbündeten Kanada in einen 51. Bundesstaat der USA zu verwandeln. Kanada geht seither zunehmend auf Distanz zu den USA. Die europäischen NATO-Staaten – insgesamt 23 EU-Mitgliedstaaten – sind nun aufgefordert, autonome Verteidigungsfähigkeiten aufzubauen – gemeinsam mit Österreich, der Schweiz sowie Island, Kanada, Norwegen, der Türkei und dem Vereinigten Königreich; auch die Schaffung eines eigenen europäischen Nuklearschirmes steht zur Diskussion. Polens Präsident Karol Nawrocki konnte sich im Februar 2026 bereits den Aufbau eigener polnischer Nuklearkapazitäten vorstellen, da sich Polen zunehmend von der Russischen Föderation bedroht sieht. So meinte Nawrocki: „Wir wissen, welche aggressive und imperiale Haltung Russland zu Polen hat.“ (ZDF, 16. Februar 2026). Zudem wird nach Einschätzung der NATO ein künftiger Krieg Russlands gegen die NATO nicht ausgeschlossen. Präsident Trump schloss am 1. April 2026 einen Austritt seines Landes aus der NATO nicht mehr aus, Grund war die mangelnde Hilfeleistung der NATO während des israelisch-amerikanischen Krieges gegen die Mullah-Führung im Iran im Frühjahr 2026, obwohl die NATO bei den Kriegsplanungen nie konsultiert worden war. Russlands Außenminister Sergej Lawrow betonte zuvor am 30. November 2023 beim OSZE-Gipfel der Außenminister in Skopje, in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung hätte man sich so weit voneinander entfernt wie noch nie zuvor. Die OSZE stehe deshalb „am Rande des Abgrunds“, Lawrow fragte deshalb: „Hat es Sinn, Anstrengungen in ihre Wiederbelebung zu investieren?“ Zudem wurde bis 5. Februar 2026 der letzte nukleare Rüstungskontrollvertrag zwischen den USA und der Russischen Föderation – der am 5. Februar 2011 in Kraft getretene und 2021 verlängerte „New START“ – nicht mehr weiterverhandelt. US-Präsident Trump versucht stattdessen auch die Volksrepublik China in einen „neuen, besseren“ Rüstungskontrollvertrag zu integrieren. Weiters ist durch

neue Waffen- und Satellitentechnologien eine Militarisierung des Weltraums in Vorbereitung. Die UNO wurde durch einen am 21. Januar 2026 beim Weltwirtschaftsforum von Davos von US-Präsident Trump initiierten „Friedensrat“ („Board of Peace“) ergänzt, um aus Sicht von Trump Friedenslösungen auf globaler Ebene effizienter umsetzen zu können – aufbauend auf jenem Waffenstillstand, der noch Ende 2025 zwischen Israel und der Hamas zumindest auf dem Papier erreicht wurde. Dieser „Friedensrat“ tagte am 19. Februar 2026 zum ersten Mal. 26 Staaten – darunter auch Albanien, Bulgarien, Kosovo und Ungarn – schlossen sich diesem Gremium an, wie auch Ägypten, Argentinien, Armenien, Aserbaidzhan, Bahrain, Belarus / Weißrussland, El Salvador, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Kasachstan, Katar, Kuwait, Marokko, die Mongolei, Pakistan, Paraguay, Saudi-Arabien, die Türkei, Usbekistan, die Vereinigten Arabischen Emirate und Vietnam. Viele europäische Staaten wie Dänemark, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich halten sich diesem Gremium fern. Die Gründe dafür bildeten die Krise um Grönland, die Drohungen von Trump, auch Kanada annektieren zu wollen und das Vermeiden von Parallelstrukturen zur UNO. Das Eintrittsgeld, um Mitglied zu werden, beträgt eine Milliarde US-Dollar. In der Ukraine kämpft die Russische Föderation im fünften Kriegsjahr nun länger als die Sowjetunion gegen das nationalsozialistische Deutschland im „Großen Vaterländischen Krieg“ (Juni 1941 bis Mai 1945) gekämpft hatte. Die russische Regierung hat bisher kein einziges Kriegsziel erreicht. Zudem werden internationale Organisationen durch unilaterale Vorgehensweisen Ständiger UN-Sicherheitsratsmitglieder stets herausgefordert.

Dieser Lehrbehelf dient als eine Grundlage, um gerade auch die Diskussion über jene unsere Sicherheit betreffenden Themenfelder beim Bundesheer und in der Öffentlichkeit zu vertiefen. Für die grafische Erstellung des Lehrbehelfes wird Frau Sarah Binder und Herrn Christoph Zwierschitz gedankt.

## Die Vereinten Nationen

Der **Völkerbund** von 1919 war der erste Versuch, ein internationales Staatensystem kollektiver Sicherheit zu errichten. Das System des Völkerbundes scheiterte an der nicht gelungenen demokratischen Neuordnung Europas nach dem Ersten Weltkrieg. Die Vereinigten Staaten von Amerika waren nie Teil dieses politischen Bündnisses. Das Deutsche Reich trat unter Adolf Hitler 1933 mit Wirksamkeit 1935 aus, die Sowjetunion schloss sich unter Josef Stalin 1934 dem Völkerbund an, wurde aber 1939 ausgeschlossen.

Den militärischen Angriff der Sowjetunion auf Finnland 1939 konnte der Völkerbund ebensowenig verhindern wie den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges im selben Jahr. Aufgrund dieser Erfahrungen waren die Alliierten nach 1945 bestrebt, ein wirksameres System zur Regelung der internationalen Beziehungen zu schaffen, mit dem Ziel, künftig Kriege zu verhindern. Die Initiative zur Gründung der Organisation

der **Vereinten Nationen** ging noch während des Zweiten Weltkriegs vom damaligen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt aus. Diese Organisation ging aus dem gleichnamigen Bündnis gegen die „Achsenmächte“ (Bulgarien, Deutsches Reich, Italien, Japan) hervor („Atlantic Charter“, 14. August 1941). Ziele der „Atlantic Charter“ zwischen den USA und Großbritannien waren die Liberalisierung des internationalen Handels, die Wiederherstellung der „Freiheit der Meere“ (freie Seefahrt) und die Schaffung internationaler Standards für Arbeit, Wirtschaft und Wohlstand. Die Souveränität all jener im Zweiten Weltkrieg besetzten Länder sollte wiederhergestellt werden. Allen Völkern sollte es demnach offen stehen, ihre Regierungen frei wählen zu können. Am 1. Januar 1942 hatten 26 Staaten in Washington die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichnet. Bis 1945 kamen noch 19 weitere Staaten dazu.

Die UNO selbst wurde am 25. Juni 1945 in San Francisco von 50 Staaten gegründet. Polen, das an der Gründungskonferenz nicht teilnehmen konnte, trat etwas

## Die Charta der Vereinten Nationen

### Auszug der für Sicherheit und Verteidigung relevanten Artikel

<b>Art. 2 Abs. 4</b>	universelles Gewaltverbot
<b>Art. 2 Abs. 5</b>	Verbot der Unparteilichkeit gegenüber Friedensbrechern
<b>Art. 39</b>	Sicherheitsrat wird ermächtigt, gegen Friedensbrecher politisch, wirtschaftlich und militärisch vorzugehen
<b>Art. 41, 42</b>	politische, wirtschaftliche und militärische Maßnahmen
<b>Art. 51</b>	kollektive Verteidigungspflicht
<b>Art. 103</b>	UNO-Charta geht allen nationalen und internationalen Abkommen vor

(Abb. 2)

später – am 24. Oktober 1945 – offiziell als 51. Gründungsstaat hinzu. Polens Regierung war im Juni 1945 in Umbildung und somit noch nicht anerkannt. Die UN-Charta trat am 24. Oktober 1945 in Kraft. Die Organisation umfasst derzeit 193 Mitgliedstaaten – am 14. Juli 2011 wurde zuletzt die Republik Südsudan als UN-Mitglied aufgenommen. Österreich war am 14. Dezember 1955 als 70. Mitglied in die UNO aufgenommen worden – gemeinsam mit 15 weiteren Ländern, u.a. Albanien, Bulgarien, Finnland, Irland, Italien, Jordanien, Libyen, Portugal, Rumänien und Spanien. Österreich hatte in den Jahren 1973/74, 1991/92 und 2009/10 einen Sitz als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat inne. Mit Kurt Waldheim wurde ein österreichischer Diplomat 1971 für zehn Jahre UN-Generalsekretär.

Seit 23. August 1979 ist das **Vienna International Centre (VIC / UNO-City)** Sitz folgender UN-Organisationen und -Büros:

- das Büro der Vereinten Nationen in Wien (UNOV);
- das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC);
- das Büro für Weltraumfragen (UNOOSA);
- die Abteilung für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL);
- die Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (UNIDO);
- die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO);
- die Vorbereitende Kommission für die Organisation des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization), welche die Vorbereitungen für das Inkrafttreten des umfassenden Kernwaffenteststoppvertrages innehat. Für das Inkrafttreten des Vertrages sind die Ratifizierung des Abkommens von 44 Staaten mit gewissen Nukleartechnologien erforderlich. Noch nicht ratifiziert haben: Ägypten, China, Indien, Israel, Iran, Nordkorea, Pakistan, Russland und die USA. Die CTBTO verfügt zudem über

ein weltweites Beobachtungssystem von 321 Stationen sowie 16 Laboratorien, die Nukleartests erkennen können.

2020 führte eine österreichische Diplomatin, Elisabeth Tichy-Fisslberger, die Präsidentschaft im UN-Menschenrechtsrat. Seit September 2022 ist Volker Türk aus Österreich Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

**Hauptsitz** der UNO ist New York. Weitere drei Headquarters befinden sich in Genf, Nairobi und in Wien.

Die **Satzung (Charta) der Vereinten Nationen** (siehe Abb. 2) ist als umfassende Bündnischarta mit Sanktionsmechanismen bzw. Zwangsmaßnahmen – gemäß den Art. 41 und 42 der UN-Charta mit **politischen, wirtschaftlichen** und auch **militärischen Sanktionsmöglichkeiten** – zu verstehen. Aufbauend auf dem **universellen Gewaltverbot** in Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta sollte ab 1945 mit der UNO ein **universelles System kollektiver Sicherheit** – mit Beistand der internationalen Staatengemeinschaft gegen Rechts- bzw. Friedensbrecher – aufgebaut werden. Ausschließlich nach **Beschluss des UN-Sicherheitsrates** ist es nach Art. 39 UN-Charta erlaubt, zur Aufrechterhaltung des Friedens gegen Rechts- bzw. Friedensbrecher politisch, wirtschaftlich und auch militärisch vorzugehen. Jedes Mitglied der Vereinten Nationen ist deshalb gemäß UN-Charta verpflichtet, gegen Rechtsbrecher im Sinne der kollektiven Verteidigung nach Art. 51 UN-Charta Maßnahmen, die nicht unbedingt militärisch sein müssen, zu ergreifen (wie z.B. die Öffnung von Land-, Luft- oder Seetransportwegen für jenes Militär, das sich an militärischen UN-Maßnahmen direkt beteiligt). Kraft UN-Satzung (Art. 2 Abs. 5 UN-Charta) ist jegliche Form der Neutralität bzw. Unparteilichkeit gegenüber Friedensbrechern ausgeschlossen und somit völkerrechtswidrig. Gemäß Art. 103 hat die UN-Charta Vorrang gegenüber anderen internationalen Übereinkünften zwischen Mitgliedstaaten.

Die UN-Charta teilt sich in mehrere Kapitel. Die Kapitel VI, VII und VIII betreffen

die **Formen der kooperativen Sicherheit** und die Sanktionsmechanismen. Unter Kapitel VI fallen u.a. die **klassischen Friedenserhaltungseinsätze** mit dem Ziel, Streitigkeiten unter den Konfliktparteien mit friedlichen Mitteln zu beenden. Der Terminus „Peacekeeping“ (Friedenserhaltung) existiert in der UN-Charta nicht. Der zweite UN-Generalsekretär, Dag Hammarskjöld (1953 bis 1961), ordnete „Peacekeeping“ in das „Kapitel Sechseinhalb“ der UN-Charta ein, also zwischen den traditionellen Methoden der friedlichen Streitbeilegung (Kapitel VI) – wie Verhandeln und Mediation – und Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII. Eigentlich wurde innerhalb der UNO mit friedenserhaltenden Operationen ein in der UN-Charta nicht vorgesehenes sicherheitspolitisches Instrument geschaffen. Diese Maßnahmen kooperativer Sicherheit bedürfen nicht nur eines Mandats des UNO-Sicherheitsrates, sondern auch im Idealfall der **Zustimmung aller Streitparteien** und der Einwilligung jener Staaten, die Einheiten zur Verfügung stellen. Kapitel VII-Maßnahmen betreffen kollektive Maßnahmen im Fall eines **Bruchs des Friedens**.

Seit der „**Agenda for Peace**“, dem richtungsweisenden Bericht des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali von 1992 zur Friedenssicherung, engagiert sich die UNO nicht mehr nur in zwischenstaatlichen, sondern auch in innerstaatlichen Konflikten (preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping). Im Palästina-Konflikt setzte die UNO erstmals **Waffenstillstands- und Beobachtungskommissionen** ein: aus der 1948 geschaffenen Waffenstillstandskommission ging 1949 die UN Truce Supervision Organization (UNTSO) hervor, die älteste noch bestehende Friedensmission der UNO. Zusammen mit der 1949 zwischen Indien und Pakistan im Kaschmirtal geschaffenen UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) wurden hier die Grundsteine für souveränitätsschonende Friedenssicherungskonzepte am Rande der Interessenssphären der Supermächte USA und Sowjetunion gelegt.

Artikel 47 der UNO-Satzung sah die Schaffung eines **Generalstabsausschusses** vor, „um den Sicherheitsrat in allen Fragen zu beraten und zu unterstützen, die dessen militärische Bedürfnisse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, den Einsatz und die Führung der dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellten Streitkräfte, die Rüstungsregelung und eine etwaige Abrüstung betreffen“ (Abs. 1). Der Generalstabsausschuss sollte aus den Generalstabschefs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates oder aus ihren Vertretern bestehen (Abs. 2). Die Idee, einen UN-Generalstabsausschuss zu verwirklichen, scheiterte bereits im Kalten Krieg an den realpolitischen Herausforderungen der sich gleich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelnden Ost-West-Konfrontation. Der Ausschuss soll grundsätzlich aus den Vertretern der Generalstabschefs der fünf Ständigen Mitgliedstaaten des UN-Sicherheitsrates bestehen, seine Aufgabe ist gegenüber dem UN-Sicherheitsrat beratend - in Hinblick auf militärische Erfordernisse für die Stärkung des internationalen Friedens und der Sicherheit oder im Fall von Einsätzen von Streitkräften (militärische Maßnahmen gemäß Artikel 42 UN-Charta).

Im Jahr 1994 wurde im Rahmen des **UNSAS** (UN-Stand-by Arrangement System) ein System entwickelt, das auf Abruf militärische und zivile/polizeiliche Mittel und Fähigkeiten für UN-Friedensoperationen enthalten sollte – mit Einsatzbereitschaftsgraden von 30 bis 90 Tagen. Am 15. Dezember 1996 erfolgte auf Initiative Dänemarks die Gründung der Standby High Readiness Brigade (**SHIRBRIG**). Zu den Gründungsmitgliedern zählten auch Österreich und Schweden sowie die NATO-Mitglieder Kanada, Dänemark, Niederlande, Norwegen und Polen. Mit SHIRBRIG sollten die Schwächen des UNSAS ausgeglichen werden. In der Praxis wurden jedoch viele dieser eingemeldeten Einheiten den geforderten Standards bzgl. schnelle Verfügbarkeit, Ausbildungsstand und Versorgungselbstständigkeit nicht gerecht. So verging wertvolle Zeit zwischen dem Stationierungs-

beschluss des UN-Sicherheitsrates und dem Zeitpunkt, an dem die Truppe tatsächlich im Einsatzraum ihre Tätigkeit aufnehmen konnte (mind. 3-4 Monate). Nahe Kopenhagen gab es eine ständige Planungsstelle, in der die Masse des internationalen Brigadestabes enthalten war. Der Zeitraum vom Beschluss des UN-Sicherheitsrates bis zum Einsatz der Truppen vor Ort konnte zuletzt auf 4-6 Wochen verkürzt werden. 16 Staaten nahmen an der SHIRBRIG teil: Argentinien, Dänemark, Finnland, Irland, Italien, Kanada, Litauen, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien. Beobachterstatus besaßen Ägypten, Chile, Jordanien, Kroatien, Lettland, Senegal und die Tschechische Republik. Mit 31. Dezember 2008 hatte SHIRBRIG ihre Teilnahme an UN-Operationen eingestellt und wurde 2009 aufgelöst.

Kapitel VIII der UN-Charta betrifft die Organisationen der **regionalen Abmachung** zur Wahrung des Friedens wie z.B. die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Organisati-

on Amerikanischer Staaten (OAS) oder die Afrikanische Union (AU). Gemäß Art. 53 der UN-Charta kann der Sicherheitsrat diese Kapitel VIII-Organisationen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch nehmen.

Mit der Schaffung des **Internationalen Gerichtshofs (IGH)** in **Den Haag** wurde eine globale **Streitschlichtungsinstanz** der UNO geschaffen, deren Beschlüsse und Urteile für die jeweiligen Staaten – nach vorheriger Anrufung – bindend sind. Getragen wird der IGH vom politischen Willen der UN-Mitglieder, weitreichende internationale Verträge, die u.a. auch auf die Hintanhaltung von Gefahren für die gesamte Weltbevölkerung durch Massenvernichtungswaffen abzielen, zu garantieren.<sup>1</sup>

Der Erwerb und der Verlust der UN-Mitgliedschaft sind in den Artikeln 3 bis 6 der Charta festgeschrieben: Alle „friedliebenden Staaten“ können in die UNO aufgenommen werden, sofern sie bereit sind, die Verpflichtungen der Charta zu erfüllen. Ein



(Abb. 3)

<sup>1</sup> Wie z.B. die „Biowaffenkonvention“ aus 1972, die Chemiewaffenkonvention aus 1993 und der „Non-Proliferation“-Vertrag zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen aus 1968.

Austritt ist in der Charta zwar nicht vorgesehen, dennoch trat Indonesien als bisher einziges Land vom 20. Januar 1965 bis 28. September 1966 aus (während der Periode des schließlich gescheiterten Putsches der Kommunistischen Partei). Allerdings kann die Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung der Mitgliedsrechte zeitweilig entziehen und Mitgliedstaaten ausschließen. Dies kam in der Praxis noch nicht vor. Die Aufnahme eines souveränen Staates in die UNO erfolgt formal auf Empfehlung des Sicherheitsrates durch den Beschluss der Generalversammlung. Die UNO verfügt gemäß Artikel 7 Abs. 1 der UNO-Charta über folgende **6 Hauptorgane** (siehe Abb. 3):

- Die **Generalversammlung** (*General Assembly*) ist das Plenum der Vereinten Nationen, darin sind alle Mitgliedstaaten vertreten. Jeder Mitgliedsdelegation, die sich aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern zusammensetzt, dürfen maximal 5 Delegierte angehören. Die Arbeit der Generalversammlung vollzieht sich in ihren sechs Hauptausschüssen, in denen die Entscheidungen im Plenum vorbereitet werden.
- Der **Sicherheitsrat** (*Security Council*) besteht nach Artikel 23 der UN-Charta aus 15 Mitgliedern mit jeweils nur einem Vertreter: den 5 Ständigen (Frankreich, Großbritannien, Russland, USA und die Volksrepublik China) und den 10 Nichtständigen Mitgliedern. Letztere werden alle zwei Jahre nach einem festen Länderschlüssel von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit neu gewählt. Der Sicherheitsrat entscheidet mit einer Mehrheit von 9 Stimmen bei „substanziellen“ Fragen, einschließlich der Stimmen der 5 Ständigen Mitglieder (wie beim Beschluss von UN-Resolutionen). Derartige UN-Resolutionen können auch bei Enthaltungen von Ständigen UN-Sicherheitsratsmitgliedern zustan-

dekommen. Beispiele sind hier die UN-Sicherheitsratsresolution 1973 (2011) gegen Libyen, bei der sich China und Russland enthalten hatten (Durchführung von militärischen Maßnahmen gegen die Regierung von Muammar al-Gaddafi, die deren Sturz zur Folge hatte) oder die UN-Sicherheitsratsresolution 2334 (2015), die den massiven Bau israelischer Siedlungen in Palästina verurteilte. In diesem Fall hatte sich die damalige US-Regierung unter Präsident Barack H. Obama enthalten.

- Der **Wirtschafts- und Sozialrat** (*Economic and Social Council – ECOSOC*) umfasst 54 Mitgliedstaaten und ist für die internationale Zusammenarbeit, v.a. für die Schaffung verbesserter Lebensbedingungen und für die Förderung des Fortschritts auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, verantwortlich. Der ECOSOC ist lediglich ein unverbindliches Diskussionsforum. Jedes Jahr wird von der Generalversammlung ein Drittel der Mitglieder für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt. Ausscheidende Mitglieder können wiedergewählt werden. Dem ECOSOC unterstehen regionale Wirtschaftskommissionen für Europa (ECE), Asien und Pazifik (ESCAP), Lateinamerika und Karibik (ECLAC), Afrika (ECA) und Westasien (ESCWA). Im ECOSOC sind u.a. folgende der 17 Sonderorganisationen (UN Specialized Agencies) registriert: für Arbeit (ILO), Ernährung (FAO), Erziehung/Kultur (UNESCO), Gesundheit (WHO), Währung (IMF), Weltbank (IBRD), Entwicklung (IDA), Industrielle Entwicklung (UNIDO) sowie für Atomenergie (IAEA). Die Welthandelsorganisation (WTO) ist ebenso in die Zusammenarbeit mit ECOSOC eingebunden. Diese Sonderorganisationen sind rechtlich, organisatorisch und finanziell selbstständige internationale Organisationen, jedoch durch Abkommen mit der UNO verbunden.

- Der **Treuhandrat** (*Trusteeship Council*) wird nicht in eigener Verantwortung tätig. Er übte vielmehr nach Artikel 87 UN-Charta gemeinsam mit und unter der „Autorität“ der Generalversammlung die Aufsicht über Treuhandgebiete aus. Dies sind Gebiete, die eine besondere Bedeutung für die Sicherheit der unmittelbar betroffenen Staaten haben, und in diesen Fällen trägt letztlich der Sicherheitsrat die Verantwortung. Derzeit existieren keine Treuhandgebiete. Der Treuhandrat ist das einzige Hauptorgan der UNO, das seine Arbeit suspendiert hat, so geschehen nach der Entlassung des letzten Treuhandgebietes in die Unabhängigkeit (Palau, 1. Oktober 1994). Das Treuhandsystem der UNO (Kapitel XII) und die Einrichtung des Treuhandrates (Kapitel XIII) gehen auf die Mandatspraxis des Völkerbundes zurück, durch die koloniale Besitzungen des Deutschen und des Osmanischen Reiches nach dem Ende des Ersten Weltkrieges den Mandatsstaaten Frankreich und Großbritannien zur Verwaltung übergeben wurden.

- Der **Internationale Gerichtshof** – IGH – (*International Court of Justice*) ist laut Art. 92 UN-Charta das „Hauptrechtssprechungsorgan“ der UNO. Die Aufgaben und Befugnisse sowie die Verfahrensweise des IGH sind in der UN-Charta (Kapitel XIV, Art. 92-96) und auch in einem eigenen Statut verankert. Das Statut entspricht jenem des Ständigen Internationalen Gerichtshofes des Völkerbundes, ist integraler Bestandteil der Charta, sodass jedes Mitgliedsland mit der Aufnahme in die UNO automatisch Vertragspartei des IGH wird. Auch Nichtmitglieder der UNO können dem Statut beitreten, wie dies

die Schweiz (bis 10. September 2002 Nichtmitglied der Vereinten Nationen) bereits 1948 getan hat, oder sich generell bzw. im Einzelfall der Zuständigkeit des Gerichts unterwerfen. Parteien vor dem IGH können nur Staaten sein.

- Das **Sekretariat** (*Secretariat*) besteht gemäß Artikel 97 UN-Charta aus einem Generalsekretär und den sonstigen Bediensteten. Der Generalsekretär – seit 1. Januar 2017 der Portugiese António Guterres – wird auf Empfehlung des Sicherheitsrates, die die Zustimmung aller Ständigen Ratsmitglieder erfordert, von der Generalversammlung mit einfacher Mehrheit gewählt. Seit dem entsprechenden Beschluss der Generalversammlung aus dem Jahr 1946 beträgt die Amtszeit des Generalsekretärs 5 Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl. Mit Ausnahme des Ägypters Boutros Boutros-Ghali, dessen Wiederwahl im November 1996 durch ein Veto der USA im Sicherheitsrat verhindert wurde, erfolgte die Bestätigung aller Generalsekretäre für eine zweite Amtszeit.

Die **Nebenorgane** der Vereinten Nationen gliedern sich in Hauptausschüsse (*main committees*), Verfahrensausschüsse (*procedural committees*) wie der Präsidialausschuss und der Mandatsprüfungsausschuss, in Ständige Ausschüsse (*standing committees*) wie der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen<sup>2</sup> und der Beitragsausschuss<sup>3</sup>, sowie sonstige Nebenorgane (*subsidiary, ad hoc and related bodies*). Insgesamt existieren **sechs Hauptausschüsse** der Generalversammlung: Der Ausschuss für Abrüstung und Belange der internationalen Sicherheit (*Disarmament & International Security*), auch

<sup>2</sup> Dieser Ausschuss ist für die Vorprüfung des Budgetentwurfs der Vereinten Nationen sowie für die Finanz- und Haushaltsvereinbarungen mit den Sonderorganisationen zuständig.

<sup>3</sup> Der Beitragsausschuss arbeitet einen Verteilungsschlüssel über die Höhe der Mitgliedsbeiträge aus.

Erster Ausschuss genannt; der Wirtschafts- und Finanzausschuss (*Economic & Financial Committee*) als Zweiter Ausschuss, der Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen (*Social, Humanitarian & Cultural Committee*) als Dritter Ausschuss, der Ausschuss für spezielle politische und Fragen der Dekolonisation (*Special Political & Decolonization*) als Vierter Ausschuss, der Verwaltung- und Haushaltsausschuss (*Administrative & Budgetary Committee*) als Fünfter Ausschuss und der Rechtsausschuss (*Legal Committee*) als Sechster Ausschuss.

Unter die **sonstigen Nebenausschüsse** fallen u.a. der Sonderausschuss für friedenssichernde Maßnahmen, die Abrüstungskommission, der Weltraumausschuss (COPUOS), der Menschenrechtsausschuss, der Ausschuss für die Rechte des Kindes, das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen<sup>4</sup>, die Völkerrechtskommission (*International Law Commission* – ILC), die Kommission der Vereinten Nationen für Internationales Handelsrecht – UNCITRAL – und der Welternährungsrat.

Die Vereinten Nationen haben auch zahlreiche **Ständige Hilfsorganisationen** eingerichtet, wie u.a. das Kinderhilfswerk UNICEF, den Hohen Kommissar für Flüchtlinge UNHCR, das Entwicklungsprogramm UNDP, den Kapitalfonds UNCDF oder das Ernährungsprogramm WFP.

## Die Kommission für Friedenskonsolidierung

Als ein wesentlicher Fortschritt kann als Ergebnis des Weltgipfels vom 14. bis 16. September 2005 der Beschluss zur Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung betrachtet werden. Diese Kommission existiert seit Januar 2006. Seit der Agenda für den Frieden aus 1992 hat sich der Begriff Friedenskonsolidierung bzw. Peace Building institutionell gefestigt. Im Gegensatz zum klassischen *UN Peacekeeping* wurden die Anforderungen an die einzusetzenden Friedensmissionen immer schwieriger, vielschichtiger

und komplexer. Neben den Soldaten und ihren robuster werdenden Schutz- und Sicherungsaufgaben kommt ein immer breiter gefächertes Akteurenensemble zum Einsatz, das Zivilpolizisten, Verwaltungsexperten und Entwicklungshelfer ebenso umfasst wie Infrastrukturexperten und technische Spezialisten.

Am 20. Dezember 2005 nahmen die Generalversammlung und der Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf zur Errichtung der Kommission für Friedenskonsolidierung an. Erstmals in der Geschichte der UNO haben somit zwei Hauptorgane ein gemeinsames Nebenorgan gebildet (Resolutionen A/RES/60/180 und S/RES/1645 (2005)).

Die neue Kommission ist als zwischenstaatliches Beratungs- und Konsultationsgremium konzipiert, dessen primäre Aufgaben darin bestehen, alle wichtigen Akteure zusammenzubringen, um Vorschläge für Ressourceneinsatz und Wiederaufbaustrategien im Rahmen von **Post-Conflict-Peacebuilding** zu erarbeiten, die Aufmerksamkeit auf die Bemühungen um Wiederaufbau und Institutionenbildung in der **Konfliktnachsorge** zu lenken sowie die Entwicklung integraler Ansätze für eine **nachhaltige Entwicklung** in den betroffenen Staaten zu unterstützen – im Sinne einer effizienten Koordination der Akteure.

Die Kommission beinhaltet 3 Hauptkonfigurationen: Organisationsausschuss, länderspezifische Beratungen (country-specific configurations), und der Working Group on Lessons Learned. Den Kern der Kommission bildet ein **Organisationsausschuss**, dem 31 Mitgliedstaaten der UNO angehören, davon 7 Mitglieder des Sicherheitsrates, 7 Mitglieder des ECOSOC, 5 Hauptbeitragszahler zum UN-Haushalt, 5 der größten truppenstellenden Staaten sowie 7 weitere von der Generalversammlung bestimmte Mitgliedstaaten. Die Amtszeit der Mitglieder des Organisationsausschusses beläuft sich auf 2 Jahre mit der Möglichkeit uneingeschränkter Wiederwahl. Im Rahmen der sogenannten länderspezifischen Beratungen werden zusätzlich zum

<sup>4</sup> Dieses seit 1950 aus sieben Juristen bestehende Gericht befasst sich mit dienstrechtlichen Streitigkeiten im Bereich der Organisation und einiger Sonderorganisationen.

Organisationsausschuss weitere Mitglieder hinzugezogen, voran das betroffene Land, aber auch die in den Wiederaufbau und politischen Dialog involvierten regionalen Anrainerstaaten bzw. Regionalorganisationen, relevante Truppen- bzw. Polizeikräfte stellende Staaten, UN-Vertreter und/oder internationale Finanzorganisationen.

Wird vom UN-Sicherheitsrat die Einrichtung einer Operation beschlossen, folgt danach ein Aufruf an die Mitgliedstaaten (*Call for Contribution*). Dieser Aufruf beinhaltet auch die Art des dafür benötigten Personals (Militär-, Polizei-, Zivilpersonal). Eine entsprechende Anfrage der UNO ergeht dabei vom **Department for Peacekeeping Operations** (DPKO) über die Vertretung des jeweiligen Mitgliedslandes bei der UNO in New York an das Außenministerium des jeweiligen Mitgliedstaates. Das Außenministerium befasst das jeweils zuständige Ministerium (Verteidigung, Inneres). Ob die Angehörigen für Operationen über eine **Immunität** verfügen, resultiert entweder aus dem Status of Forces Agreement (SOFA) mit dem jeweiligen Gastland oder im Fall der UNO aus dem Übereinkommen über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen. Demzufolge sind in das Ausland entsendete Personen vor jeder persönlicher Verhaftung oder Zurückhaltung und vor Beschlagnahme ihres persönlichen Gepäcks geschützt. Der UN-Generalsekretär kann jedoch die Immunität von Personen unter bestimmten Umständen aufheben.

OSZE, NATO und EU stellen bei UN-mandatierten Einsätzen in der Regel Abkommen mit dem Gastland her, in dem die diplomatischen Immunitäten und Privilegien entsprechend der Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 anerkannt werden. Demgemäß steht den Entsendestaaten die primäre Gerichtsbarkeit über ihre Staatsangehörigen zu. Im Januar 2026 waren insgesamt ca 40.000 Personen in 11 UN-Friedensmissionen involviert. Seit 1948 hat die UNO 73 Missionen

durchgeführt.<sup>5</sup> Die größten UN-Missionen im Jahr 2026 waren die MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic, seit September 2014), die UNMISS (United Nations Mission in South Sudan, seit Juli 2011) und die MONUSCO (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, seit Juli 2010). Bis 2026 haben 61 UN-Missionen ihr Mandat beendet bzw. waren abgeschlossen.

<sup>5</sup> Quelle: [ww.un.org](http://ww.un.org)

## Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)

Am 15. Dezember 1997 beschloss die Generalversammlung mit ihrer Resolution 52/160, die Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH *International Criminal Court – ICC, Cour pénale internationale – CPI*) vom 15. Juli bis zum 17. Juli 1998 in Rom abzuhalten. Die Konferenz erhielt den Auftrag, den Entwurf für ein Gerichtshofsstatut auszuverhandeln und zu verabschieden. Die Errichtung des IStGH auf der Grundlage des Römischen Statuts erfolgte am 17. Juli 1998. Die Abstimmung über das Statut ergab: 120 Ja-Stimmen, 21 Enthaltungen und sieben Ablehnungen. Staaten wie die Volksrepublik China, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Israel, Kuba, Nordkorea, Jemen, Katar, Libyen, Pakistan, Russland, Saudi-Arabien, die Ukraine und die USA haben das Statut nicht ratifiziert. Nach Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde ist das Statut am 1. Juli 2002 in Kraft getreten. Die feierliche Vereidigung der ersten 18 Richter fand am 11. März 2003 statt. Erster Chefankläger war bis 2012 Luis Moreno-Ocampo aus Argentinien. Seine Nachfolgerin wurde am 15. Juni 2012 Fatou Bensouda aus Gambia. Seit 16. Juni 2021 ist Karim Asad Ahmed Khan KC aus dem Vereinigten Königreich Chefankläger. Chefankläger und Richter bilden zusammen das Tribunal. Das Statut selbst wurde von 125 Staaten (Stand: 1. Januar 2026) ratifiziert.

Härtester Gegner des IStGH unter den pluralistisch-demokratischen Staaten sind die USA, die durch den Abschluss bilateraler Verträge mit IStGH-Vertragsparteien und anderen Staaten eine Auslieferung von US-Staatsangehörigen an den Gerichtshof vorsorglich auszuschließen suchen. 2002 wurde der *American Servicemember Protection Act* rechtskräftig, der den US-Präsidenten implizit dazu ermächtigt, eine *militärische Befreiung* jener US-Staatsbürger vorzunehmen, die sich vor dem IStGH verantworten müssten. Eine Kooperation mit dem Gerichtshof wird amerikanischen Behörden verboten. Die

USA hatten das Statut mitverhandelt und das Projekt IStGH mitinitiiert. Mit der Note vom 6. Mai 2002 ließ die Regierung unter US-Präsident George W. Bush ausrichten, dass sie sich durch die Unterschrift des Amtsvorgängers Bill Clinton nicht gebunden fühlt und die USA am IStGH nicht teilnehmen werden. Die Skepsis der USA beruht darauf, dass sie durch den IStGH ihre Souveränitätsinteressen nicht mehr ausreichend gewahrt bzw. überhaupt gefährdet sehen. Die amerikanische Regierung würde „ihre Verbrecher“ selbst verfolgen. Weltweit hatten einige Staaten – darunter auch Nepal, Osttimor und Rumänien – mit der US-Regierung vereinbart, keine Personen mit US-Staatsbürgerschaft an den IStGH auszuliefern. Gemäß Art. 98 des Römischen Statuts ist dies möglich. Mit der EU würden die USA darüber nicht verhandeln, vielmehr mit einzelnen EU-Staaten. Der IStGH ist eine unabhängige Internationale Organisation und als solches nicht Teil des UN-Systems.

Ein Staat unterwirft sich mit Vertragsbeitritt automatisch der IStGH-Gerichtsbareit (*automatic ICC jurisdiction*). Der unter UN-Ägide geschaffene IStGH soll eine universelle Zuständigkeit für internationale Verbrechen besitzen. Seine Jurisdiktion ist komplementär, d.h. sie kommt erst dann zum Tragen, wenn der primär zuständige Staat nicht willens oder in der Lage ist, eine Straftat selbst zu untersuchen und zu verfolgen. Das Statut des IStGH kennt vier **Straftatbestände**:

- Völkermord (Art. 6),
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7),
- Kriegsverbrechen (Art. 8) und
- Aggression (Art. 8 bis).

Auf eine Definition von „**Aggression**“ konnte sich die Gründungskonferenz nicht einigen. Eine Einigung erfolgte schließlich während der Versammlung der Staaten im Zuge der Überprüfungskonferenz des IStGH-Statutes in Kampala (Uganda) im Frühjahr 2010: Aggression bedeutet „*the planning, prepa-*

*ration, initiation or execution of an act of using armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State. The act of aggression includes, among other things, invasion, military occupation, and annexation by the use of force, blockade of the ports or coasts if it is considered being, by its character, gravity and scale, a manifest violation of the Charter of the United Nations. The perpetrator of the act of aggression is a person who is in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State.*" (Homepage des IStGH: <http://www.icc-cpi.int>) Diese Definition ist übereinstimmend mit jener der UN-Generalversammlung, Res. 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974. Das Statut ist nur auf Taten anwendbar, die nach dem Inkrafttreten des Statuts begangen werden (Rückwirkungsverbot, *nullum crimen sine lege*). Tritt ein Staat später dem Statut bei, so gilt es für Angehörige dieses Staates erst ab dem Datum des Beitritts.

Laut Artikel 27 des IStGH-Statuts wird auf Ämter oder Immunitäten von Tatverdächtigen keine Rücksicht genommen. Vor dem IStGH macht es keinen Unterschied, ob jemand einfacher Soldat, Privatperson, Regierungsmitglied oder Staatspräsident ist oder war. Befehlshaber haften grundsätzlich für die Taten ihrer Untergebenen, Befehlsnotstand wird nur unter bestimmten Umständen als Schuldausschließungsgrund akzeptiert. Aburteilungen sind nur in Anwesenheit des Angeklagten möglich. Todesstrafe ist nicht vorgesehen. Verfahren gegen Personen unter 18 Jahren werden nach Art. 26 des IStGH-Statuts nicht durchgeführt. Der UN-Sicherheitsrat kann gemäß Art. 16 des Statuts Ermittlungen/Verfahren für zwölf Monate blockieren.

Das IStGH-Statut ist ein umfassender völkerrechtlicher Vertrag, in dem es gelungen ist, das Völkerstrafrecht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Strafrechtssysteme der UN-Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen Traditionen in einem einheitlichen Kodifikationswerk zusammenzuführen und

fortzuentwickeln. Das Statut bekräftigt den Grundsatz individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit als Leitprinzip einer auf Frieden und Gerechtigkeit basierenden Weltordnung als Ziel, in der schwerste Völkerrechtsverletzungen, die sich als Angriff gegen die internationale Gemeinschaft als Ganzes darstellen, auch individuell geahndet werden können.

Der IStGH hat bisher zwar einige „Warlords“ verurteilt, an den großen Fällen ist er jedoch bisher gescheitert. Das **Verfahren** gegen den kenianischen Präsidenten Uhuru Muigai Kenyatta aufgrund des Blutvergießens nach der Präsidentenwahl Ende 2007 musste 2014 eingestellt werden. Der Grund: Zeugen verschwanden oder zogen ihre Aussage zurück. Schwächen gibt es somit beim Zeugenschutz. Im Juni 2018 hatte die Berufungskammer des IStGH das Urteil gegen den kongolesischen Milizenführer Jean-Pierre Bemba Gombo aufgehoben. Grund: schwere Verfahrensfehler. Er war zwei Jahre zuvor wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu 18 Jahren Haft verurteilt worden. Zudem war im Fall Bemba Zeugenbeeinflussung mit im Spiel. Der erste Ex-Staatschef auf der Anklagebank des IStGH war Laurent Gbagbo, der ehemalige Präsident der Elfenbeinküste (Côte d'Ivoire). Er wurde jedoch am 15. Januar 2019 freigesprochen. Der Freispruch wurde mit einem Mangel an Beweisen begründet. Gbagbo stand wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor Gericht. Die Anklage argumentiert, Gbagbo hätte nach seiner Niederlage bei der Präsidentenwahl 2010 zu Morden und Vergewaltigungen angestachelt. Sudans damaliger Präsident Omar Hasan Ahmad al-Bashir war auch nach dem IStGH-Haftbefehl wegen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermords im Darfur-Konflikt weiter auf freiem Fuß. Auf seinen mehr als 170 Auslandsreisen während seiner Amtszeit besuchte er auch IStGH-Vertragsstaaten wie Südafrika, Dschibuti und Uganda. Er konnte überall ungehindert ausreisen. Die im IStGH-Statut verankerte Festnahme in derartigen

Fällen wurde bewusst ignoriert. Am 11. April 2019 wurde Al-Bashir schließlich durch das Militär in Khartum gestürzt und unter Arrest gestellt. Prozesse gegen ihn begannen 2020.

Am 17. März 2023 hatte der IStGH einen Haftbefehl gegen Russlands Präsidenten Wladimir Putin erlassen. Putin sei demnach mutmaßlich für die Deportation von Kindern sowie Umsiedlungen aus besetzten Gebieten in der Ukraine nach Russland persönlich verantwortlich. Ebenso wurde gegen Maria Lwowa-Bełowa, Kinderrechtskommissarin in der russischen Präsidialverwaltung, Haftbefehl erlassen. Gegen den ehemaligen russischen Verteidigungsminister Sergej Schoigu und Armeechef Waleri Gerassimow hatte der IStGH im Juni 2024 ebenso Haftbefehle erlassen, da beide Angriffe auf Zivilisten und zivile Objekte in der Ukraine geleitet haben sollen. Am 21. November 2024 kamen noch Haftbefehle gegen den israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu, den ehemaligen Verteidigungsminister Yoav Gallant und den Hamasführer Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri Deif hinzu, der Vorwurf lautet jeweils: Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ungarn hat im Mai 2025 als erstes EU-Mitglied den Austritt aus dem IStGH beschlossen, die Ankündigung aus Budapest kam bereits Anfang April 2025, an jenem Tag, an dem Israels Premierminister Netanjahu den damaligen Premierminister Viktor Orbán besuchte.

## Die Schutzverantwortung (R2P)

Beim UN-Weltgipfel 2005 nahm die UN-Generalversammlung das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect - R2P) an. **Demnach ist jeder Staat verpflichtet, seine Bevölkerung vor Genozid, Kriegsverbrechen, „ethnische Säuberung“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.** Falls ein Staat dieser Verpflichtung nicht nachkommt bzw. nicht nachkommen kann, soll die internationale Staatengemeinschaft zunächst mit friedlichen Mitteln den betroffenen Staat zum Einlenken bewegen. Falls diese Maßnahmen nicht gelingen,

soll der UN-Sicherheitsrat auch kollektive Maßnahmen im Bereich R2P beschließen können. Dieses Konzept wurde gerade im Hinblick auf die UN-sanktionierte und von der NATO durchgeführte Intervention in Libyen 2011 zunehmend in Frage gestellt, weil danach ein „Regime change“ durchgeführt wurde. Der damalige libysche Staatschef Muammar al-Gaddafi überlebte die von der NATO geführte Operation „Unified Protector“ nicht. Gerade China und Russland, die sich dieser Aktion in der UNO enthielten, betonten, R2P soll keinen Sturz der jeweiligen Regierung enthalten – unter dem Vorwand des Menschenrechtsschutzes. Libyen bleibt seither äußerst instabil, zwei Regierungen kämpfen um die Herrschaft im Land. Weiters hatte diese NATO-Operation negative Auswirkungen auf das Nachbarland Mali. Ein Großteil der malischen Söldner Gaddafis kehrten mit schweren Waffen aus den geplünderten libyschen Arsenalen nach Mali zurück und hatten im April 2012 die malische Armee aus dem Norden Malis vertrieben. In weiterer Folge konnten die malischen Regierungstruppen erst durch die Unterstützung Frankreichs im Januar 2013 die Kontrolle über Mali wieder erlangen. Operationen Frankreichs und der EU scheiterten, im Mai 2021 putschte das Militär. Weitere Putschere folgten in Burkina Faso und Niger, die in den Jahren 2022 und 2023 pro-russischen Regimen an die Macht verhalfen.

## Der UNO-Migrationspakt

Vom Februar bis Juli 2018 verhandelten Diplomaten aus mehr als 190 Staaten unter dem Dach der UNO einen globalen Migrationspakt aus (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 13. Juli 2018). In der Präambel des 34-seitigen Papiers wird bekräftigt, dass das Abkommen selbst rechtlich nicht bindend ist (Punkt 7) und somit die UNO-Mitgliedstaaten weiterhin souverän über ihre Migrationspolitik entscheiden können. Dieser Migrationspakt – wie der Name schon sagt – bezieht sich ausschließlich auf Migration und nicht auf den Umgang mit Flüchtlingen,

das Abkommen selbst bildet ausschließlich einen „Kooperationsrahmen mit politischen Verpflichtungen“, der im Original als „Compact“ und nicht als „Pakt“ bezeichnet wird. Der Pakt enthält neben Bekenntnissen zu den Menschenrechten insgesamt 54 Punkte und 23 Zielerklärungen, um Migration global zu steuern. Migranten sollen demnach auch Zugang zu Arbeitsmärkten und sozialen Sicherungssystemen erhalten. Das Dokument selbst enthält das Bekenntnis, global bessere wirtschaftliche Bedingungen zu schaffen, damit Migranten ihre Herkunftsländer nicht verlassen müssen (Ziel 2). Neu ist der Bezug auf Migration und auf Migranten, die ihre Heimat aufgrund von Naturkatastrophen oder Klimawandel verlassen müssen. Es wird empfohlen, derartigen Migranten humanitäre Visa auszustellen. Ausdrücklich wird jedoch die Kategorie des „Klimaflüchtlings“ nicht eingeführt. Die UNO-Mitgliedstaaten haben sich auch auf folgende Punkte verständigt: exakte Datenerfassung (Ziel 1), die Bekämpfung des Menschenschmuggels (Ziel 9), die Unterzeichnerstaaten erklären sich auch zu einem koordinierten Grenzmanagement bereit, um irreguläre Migration zu unterbinden (Punkt 27). Herkunftsländer von Migranten verpflichten sich auch, abgeschobene Migranten wieder auf- bzw. zurückzunehmen (Punkt 37) – falls deren Sicherheit auch dort gewährleistet wird.

Der Migrationspakt wurde jahrelang verhandelt, die Verhandlungen begannen bereits, als Sebastian Kurz noch Außenminister war. Österreich war bei den Verhandlungen zum Migrationspakt durch einen Diplomaten vertreten, der auf der Grundlage von Weisungen aus dem Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres unter der Führung der damaligen Bundesministerin Karin Kneissl agierte. Zudem waren in Österreich auch das Bundesministerium für Inneres unter dem damaligen Minister Herbert Kickl sowie auch das Bundeskanzleramt direkt involviert.

Österreichs Bundesregierung sieht einige Punkte aus dem Migrationspakt sehr kritisch,

„zum Beispiel die Verpflichtung, Migranten eine Arbeitserlaubnis zu erteilen. Wir wollen da unsere nationale Eigenständigkeit bewahren“, betonte der damalige Bundeskanzler Sebastian Kurz. Dass jedoch Migration ein Menschenrecht sei, ist im Migrationspakt nicht vermerkt. Generell ist eine Rechtsverbindlichkeit des Paktes nicht gegeben, obwohl der Pakt von Verpflichtungen bei der Umsetzung spricht. Am 10. Dezember 2018 wurde der „Compact“ in Marrakesch von 164 Staaten angenommen und im Dezember 2018 in der UN-Generalversammlung unterzeichnet. Gegen diesen „Compact“ sprachen sich Israel, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und die USA aus. 12 Länder enthielten sich der Stimme, darunter auch Österreich.

## Der UNO-Flüchtlingspakt

Wie der UNO-Migrationspakt ist der ebenfalls im Dezember 2018 verabschiedete UNO-Flüchtlingspakt gesetzlich nicht bindend (Punkt 4). Dieser Global Compact on Refugees vom 13. September 2018 stützt sich vollinhaltlich auf jene Verpflichtungen, die sich aus der am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem Protokoll aus 1967 ergeben. Folgende Ziele stehen im Zentrum dieses Compact:

- den Druck der Aufnahmeländer mindern;
- die Eigenständigkeit und Widerstandsfähigkeit von Flüchtlingen stärken;
- den Zugang zum Resettlement und anderen humanitären Aufnahmeprogrammen in Drittstaaten ausweiten;
- Bedingungen fördern, die eine Rückkehr in das jeweilige Heimatland in Sicherheit und Würde ermöglichen

Nach Punkt 8 gilt es vor allem, in Hinblick auf die Bewältigung von Massenfluchtbewegungen („large-scale refugee movements“) sich auf internationaler Ebene enger als bisher abzustimmen. Ziel ist es, sich den Fluchtursachen verstärkt und koordiniert zu widmen. Zudem wird auf die unverzichtbare Kooperation bei der Bewältigung derartiger Situationen mit Organisationen wie der International Organization for Migration (IOM) hingewiesen (Punkt 12). Ein regelmäßiges Globales Flüchtlingsforum wurde für alle UN-Mitgliedstaaten eingerichtet, damit die möglichen Beiträge der Staaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen koordiniert eingesetzt werden können. Seit 2019 wird dieses **Global Refugee Forum** alle vier Jahre einberufen. Die Beiträge seitens der Mitgliedstaaten können auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen – finanziell, materiell, mit technischer Unterstützung, mittels zusätzlich begrenzten Aufnahmen oder Eingliederungen von Flüchtlingen (Resettlement, Punkt 18). Das Global Refugee Forum fand zwischen 13. und 15. Dezember 2023 in Genf statt.

Es stellte das weltweit größte internationale Treffen zum Thema „Flüchtlinge“ dar mit über 4200 Delegierten aus 168 Ländern. Weitere 10.000 Personen verfolgten die Sitzungen online. Das Forum von 2023 wurde veranstaltet von der Schweizer Regierung und dem UN-Flüchtlingshochkommissar UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees).

# Mitgliedstaaten NATO und EAPR (PfP) in Europa



(Abb. 4)

<sup>6</sup> NATO: North Atlantic Treaty Organization.

## Der historische Hintergrund zur Entstehung und zum Wirken der NATO

Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg verschärften sich die Spannungen zwischen den Westalliierten (USA, Großbritannien, Frankreich) einerseits und der Sowjetunion andererseits. Letztere versuchte, in Osteuropa durch die Unterstützung der Bildung sowjetischer Systeme ihr Einflussgebiet auszudehnen. Schon 1946 sprach der führende britische Oppositionelle Winston Churchill vom „**Eisernen Vorhang**“, der Europa teilen werde. US-Präsident Harry S. Truman erklärte am 12. März 1947, die USA seien entschlossen, die vom Kommunismus bedrohten Kräfte zu unterstützen (**Truman-Doktrin**), vor allem mit finanziellen Mitteln für den Aufbau pluralistisch-demokratischer und marktwirtschaftlicher Systeme einzutreten. 1948 kündigte US-Außenminister George W. Marshall ein umfassendes Wirtschaftshilfeprogramm für Europa an, den „**Marshallplan**“ (ERP - European Recovery Program). Der US-Hilfsplan hatte zum erfolgreichen Wiederaufbau wesentlich beigetragen. Lebensmittel und Brennstoffe, vor allem Kohle, wurden in den späten 1940er Jahren über das Programm nach Europa gebracht, ab ca. 1950 hatte sich die Hilfe auf Investitionsgüter wie Traktoren und Maschinen verlagert. In der letzten Phase des Programms floss Geld in die Grundstoffindustrien, die Energieversorgung, die Exportindustrie und in den Tourismus. Mit dem Beitritt zum Programm am 2. Juli 1948 war auch der Beitritt zur Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) verbunden, aus der die heutige Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) hervorging. Österreich war einer der größten Empfänger dieser Hilfe (Hilfsumfang mit 97 US-Dollar Direkthilfe pro Kopf). Bis 1953 erhielt Österreich aus den USA Hilfslieferungen im Wert von damals rund 962 Millionen US-Dollar.

Nachdem die Sowjetunion Ende der 1940er Jahre kommunistische Regierungen in Rumänien, Polen, Ungarn, Bulgarien, der Tschechoslowakei<sup>7</sup> sowie im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands (DDR) etabliert und Finnland zu einem Freundschaftsvertrag gezwungen hatte, gründeten Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und die Niederlande am 17. März 1948 ein Verteidigungsbündnis (Westunion, Brüsseler Pakt), aus der 1954 die **Westeuropäische Union** (WEU) hervorging. Die Berliner Blockade durch die Sowjetunion von 1948 (Sperrung des gesamten Güter- und Personenverkehrs mit Westdeutschland sowie Einstellung der Lebensmittel-, Kohle- und Stromlieferungen aus der Sowjetischen Besatzungszone) führte zur **Gründung der NATO** durch den Washingtoner Vertrag am 4. April 1949. Die Unterzeichner waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal und die USA. Von Beginn an gab die Mitgliedschaft der USA der NATO ihr politisches Gewicht. Die NATO war ursprünglich ein kollektiver Sicherheitsverbund gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen, mit dem primären Ziel, die Expansion der Sowjetunion (UdSSR<sup>8</sup>) einzudämmen (*containment policy*). Am 6. Mai 1955 wurde die Bundesrepublik Deutschland in die NATO aufgenommen, einen Tag nach der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde durch NATO-Staaten in Washington.

Am 14. Mai 1955 ist mit dem „**Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand**“ (**Warschauer Vertrag**) der Warschauer Pakt durch Albanien, Bulgarien, der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), Polen, Rumänien, Sowjetunion, Tschechoslowakei und Ungarn gegründet worden. 1961 brach Albanien die Beziehungen zur UdSSR aufgrund ideologischer Differenzen ab und trat 1968 aus diesem kommunistischen Bündnissystem aus.

<sup>7</sup> Die Tschechoslowakei bestand als ČSSR (Tschechoslowakische Sozialistische Republik) von 1948 bis 1990, als ČSFR (Tschechoslowakische Föderative Republik) bis zur „samtenen Teilung“ am 31. Dezember 1992.

<sup>8</sup> UdSSR: Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.

# Kernpunkte des NATO-Gründungsvertrages (4. April 1949)

## Artikel 2

„Die Parteien werden zur weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen beitragen“ und „bestrebt sein, Gegensätze in ihrer internationalen Wirtschaftspolitik zu beseitigen.....“

## Artikel 3

„Um die Ziele dieses Vertrags besser zu verwirklichen, werden die Parteien einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe erhalten und fortentwickeln.“

## Artikel 4

„Die Parteien werden einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.“

## Artikel 5

Auf der Grundlage von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen, die „das anerkannte Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“ bestätigt, bekräftigt der Nordatlantikvertrag in seiner Präambel, dass alle seine Unterzeichnerstaaten mit allen Völkern und Regierungen in Frieden leben wollen. In Artikel 5 kommen sie überein, dass ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen alle betrachtet wird. Die Art des Beistandes bestimmt jeder Mitgliedstaat selbst.

## Artikel 9

Mit Artikel 9 wurde der Nordatlantikrat als das einzige direkt vom Vertrag eingerichtete Gremium geschaffen. Dem Rat selbst wurde die Aufgabe übertragen, soweit notwendig, nachgeordnete Stellen ins Leben zu rufen. Er setzt „unverzüglich einen Verteidigungsausschuss ein, der Maßnahmen zur Durchführung der Artikel 3 und 5 zu empfehlen hat.“

## Artikel 10

Gemäß Artikel 10 können die Parteien „durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrages zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebietes beizutragen, zum Beitritt einladen“. Die Beitrittsurkunde wurde bei der Regierung der USA hinterlegt.

(Abb. 5)

Die Mitgliedschaft der DDR endete am 3. Oktober 1990, als das ehemalige Territorium der DDR mit der Bundesrepublik Deutschland vereinigt wurde. Der Warschauer Pakt existierte bis zum 30. Juni 1991.

Sowohl die NATO als auch der Warschauer Pakt verstanden sich in ihrem Wesen primär als politische Bündnisse. Das Verständnis der NATO resultierte aus der pluralistischen Demokratie und Marktwirtschaft sowie aus dem Schutz der Menschenrechte (siehe Abb. 5), auch wenn die Umsetzung dieser Ziele vereinzelt und vor allem zu Beginn

Probleme bereitete (Aufnahme des damaligen faschistischen Portugal als Gründungsmitglied – Grund: die strategische Relevanz der zu Portugal gehörenden Inselgruppe der Azoren, Einrichtung der US-Luftwaffenbasis Lajes Field). Der Warschauer Pakt verstand sich als Bündnis zur Festigung der kommunistischen Systeme – auch durch das Interventionsrecht in „Bruderstaaten“, in denen die kommunistische Herrschaft gefährdet erschien. Diese „brüderliche Hilfe“ wurde u.a. 1956 beim Einmarsch von Truppen des Warschauer Paktes in Ungarn und 1968 in

die Tschechoslowakei realisiert, während die NATO beim Putsch linksgerichteter Truppenteile in Portugal 1974 („Nelkenrevolution“) nicht interveniert hatte. Diese Revolution vom 25. April 1974 beendete die Diktatur von Salazar.

## Die NATO – ein multifunktionales Gebilde

### a) Kollektive Verteidigung des Bündnisgebietes

Die NATO verstand sich nie als klassischer Militärpakt, sondern von Beginn an als politisches Sicherheits- und Verteidigungsbündnis. Die **Entscheidungen der Mitgliedstaaten** erfolgen **einstimmig**. Charakteristisch für die NATO sind das eingespielte Verfahren zur politisch-militärischen Konsensfindung und die internationale militärische Zusammenarbeit. Die **Friedensdurchsetzung erfolgt** in der Regel **mit politisch-diplomatischen Mitteln**. Gemäß dem Völkerrechtsgebot der Verhältnismäßigkeit der Mittel sind Militäraktionen nur erlaubt, wenn alle anderen Mittel (z. B. Wirtschaftssanktionen, diplomatischer Druck) erfolglos bleiben. Die USA waren ursprünglich aus innenpolitischer Tradition nicht bereit, der von den Europäern gewünschten automatischen Beistandsverpflichtung zuzustimmen. Laut Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages ist ein Angriff gegen ein NATO-Mitglied ein Angriff gegen alle Mitglieder. Aber **jeder Staat entscheidet selbst**, wie er im Rahmen der **Beistandspflicht** darauf reagiert – von der Bereitstellung militärischer Mittel oder eines Sanitätskontingents bis zur Öffnung des Luftraumes. Die NATO ist die entscheidende Verbindung zwischen Nordamerika und Europa (*transatlantic link*). Nach dem Ende des Kalten Krieges hat sie sich zur Basis des europäischen Sicherheitsverbundes entwickelt. Ihr Ansatz umfasst politische, wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Elemente. Militärisch bekämpft sie Bedrohungen der transatlantischen Sicherheit dort, wo diese ihren Ursprung haben.

### b) Friedenssicherung zwischen NATO-Staaten

Der europäische Rahmen – ohne USA – erwies sich zunächst als zu schwach, um eine prosperierende Bundesrepublik Deutschland (BRD) auf die Dauer einzubinden und gleichzeitig als zu leicht, um ein wirksames Gegengewicht zur UdSSR zu bilden.<sup>9</sup> Auf Druck der britischen Führung entstand unter Miteinbeziehung der USA ein umfassendes transatlantisches Bündnis mit dem Ziel, den Westen Europas politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren und die Bundesrepublik Deutschland in die politischen, wirtschaftlichen und ab Mai 1955 auch in die militärischen Sicherheitsstrukturen miteinzubeziehen. Die NATO wurde am 6. Mai 1955 um die BRD erweitert. Ziel war es, dadurch den Aufbau westdeutscher Streitkräfte zu kontrollieren und die BRD am Herstellen von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen zu hindern. Bedeutungsvoll ist auch die grundsätzlich angestrebte Konfliktvorbeugung zwischen Griechenland und der Türkei, beide Staaten wurden 1952 in die NATO aufgenommen. Ein integrierter Planungs- und Führungsapparat soll die Bündnispartner aneinander binden und eine **Renationalisierung der Landesverteidigungen sowie militärische Konfrontationen zwischen den Mitgliedern verhindern**.

### c) Die NATO im Kalten Krieg

Im August 1949 zündete die UdSSR ihre erste Atombombe, im Juni 1950 griff der kommunistische Norden Koreas den Süden der Halbinsel an. Aus Sorge, Ähnliches könne auch mit Deutschland geschehen, entwickelte die NATO eine zivile Organisation und eine integrierte militärische Kommandostruktur. Politisch entstand der Posten des Generalsekretärs mit eigenem Internationalen Stab. 1952 erfolgte in Lissabon die Formulierung gemeinsamer Leitlinien für den Ausbau der NATO-Streitkräfte. Die Mitgliedsstaaten taten sich sehr schwer, über vorhandene Truppen hinaus neue Kampfverbände aufzustellen. Bis 1984 sollten diese bereits 96 Divisionen umfassen. Schon 1952 wurde

<sup>9</sup> 1947 entstand zunächst mit dem Vertrag von Dünkirchen zwischen Frankreich und Großbritannien ein Bündnis, das sich aus französischer Sicht vor allem gegen ein militärisch wiedererstarkendes Deutschland und aus britischer Sicht insbesondere gegen eine Expansion des sowjetischen Einflussgebietes und gegen die UdSSR selbst richtete.

eine solche Lösung jedoch als unrealistisch verworfen.

Anfang der 1950er Jahre waren die Streitkräfte der UdSSR schon jenen der NATO zahlenmäßig weit überlegen. Durch die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die NATO wurde die Mitsprache dieses Landes bei der nuklearen Rüstung garantiert (**Nukleare Planungsgruppe**). Die USA verpflichteten sich, Truppen langfristig in der Bundesrepublik zu stationieren.

In den 1960er Jahren bildete sich ein nukleares Patt zwischen den beiden Blöcken. Frankreichs Präsident Charles de Gaulle bezweifelte, dass die USA Atomwaffen für die Verteidigung Westeuropas einsetzen würden. **Frankreich** entwickelte daher eigene Nuklearstreitkräfte („Force de frappe“) und zog sich 1966 aus den militärischen Strukturen der NATO (wie dem Verteidigungsplanungsausschuss) zurück. 1974 zog sich das damalige faschistische **Griechenland** aus dem integrierten Militärverband zurück - aus Protest gegen den Einmarsch türkischer Truppen auf Zypern. Frankreich und Griechenland blieben jedoch Mitglieder der NATO. Griechenland schloss sich 1981 wieder voll an, Frankreich erst wieder im April 2009. **Island** bleibt das einzige NATO-Mitglied ohne Streitkräfte, seit 1859 besitzt Island keine eigene Armee mehr. Ab 1951 und bis September 2006 unterhielten die USA einen Militärstützpunkt auf Island. Der Stützpunkt der Keflavik Air Base wurde jedoch schon 2016 reaktiviert, an die 200 US Soldaten sind dort stationiert.

Im Jahr 1967 wurde die politische Strategie der NATO im Bericht über „Die zukünftigen Aufgaben der Allianz“ (**„Harmel-Bericht“**) neu formuliert: **Verteidigung und Entspannung** wurden Grundlagen der NATO-Politik, die in wichtigen Rüstungskontrollabkommen ihren Ausdruck fanden (u.a. im Vertrag über die Reduktion strategischer Waffen – START I – oder im Wiener Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa – KSE). Der „Harmel-Bericht“ löste die Strategie der **„Flexiblen Erwiderng“** ab. Diese Strategie gliederte sich wie folgt:

Direktverteidigung, vorbedachte Eskalation, allgemeine nukleare Reaktion. Bis 1962 galt die **„Schwert-Schild-Doktrin“**, die wie folgt lautete:

- konventionelle Streitkräfte als „Schild“,
- bei einem großen Angriff seitens der UdSSR folgen die nuklearen „Schwertkräfte“

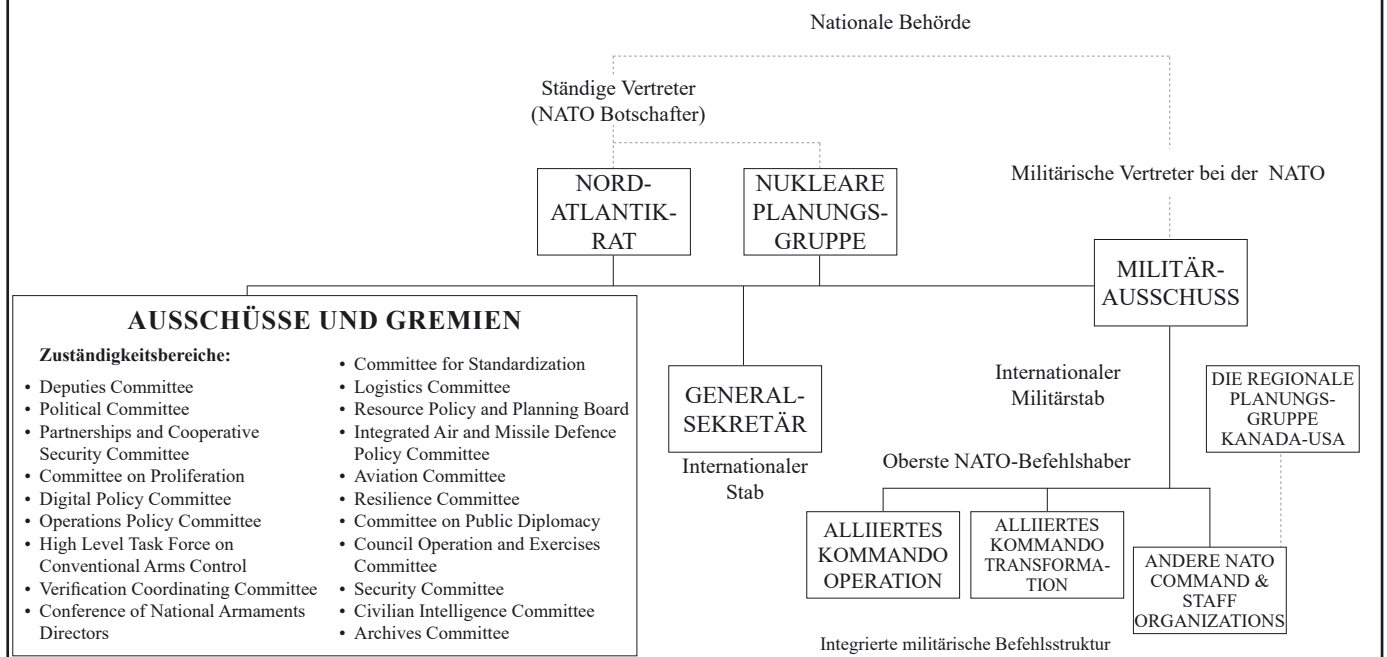
Bis 1957 galt die Doktrin der **„Massive Retaliation“**, die jeden Angriff seitens der UdSSR mit vernichtenden Kernwaffenschlägen beantworten hätte sollen.

Am 12. Dezember 1979 folgte der NATO-Doppelbeschluss als Antwort auf den **Rüstungswettlauf mit der UdSSR**. Nachdem die UdSSR bereits Atomraketen der Type SS-18 und SS-20 aufgestellt hatten, folgte seitens des Westens die Stationierung von insgesamt 464 Marschflugkörpern und 108 Pershing II Raketen vor allem in Deutschland (West) und Großbritannien. Die Aufrüstungsmaßnahmen sollten jedoch seitens des Westens eingestellt werden, falls die UdSSR eingelenkt hätte, abzurüsten. Der Westen wäre dann in neue Verhandlungen mit der UdSSR eingetreten (Doppelbeschluss). Nachdem die UdSSR nicht nachgab, fasste 1982 US-Präsident Ronald Reagan den Geheimbeschluss zum Wirtschaftskrieg gegen die UdSSR, dessen spektakulärster Ausdruck sich darin manifestierte, ein Raketenabwehrsystem im Weltraum aufzubauen (*Strategic Defense Initiative/SDI*).

#### **d) Abrüstungsprozess und Wende**

Da sich die UdSSR den finanziell extrem aufwendigen Rüstungswettlauf mit den USA nicht mehr leisten konnte, leitete 1985 der damals ins Amt berufene Staats- und Parteichef Michail Gorbatschow einen freundlicheren Kurs gegenüber dem Westen ein (Offenheit gegenüber dem Westen – *Glasnost* – und Umgestaltung des Sowjetsystems im Inneren – *Perestrojka*). Am 1. Juni **1988** trat der **Kurz- und Mittelstreckenraketenvertrag (INF-Vertrag, INF: Intermediate-Range Nuclear Forces)** in Kraft, der den USA und der UdSSR landge-

# Der zivile und militärische Aufbau der NATO – Überblick



(Abb. 6)

stützte Atomraketen mit Reichweiten von 500 bis 5500 km verbot. Vor der Küste Maltas erklärten am 3. Dezember 1989 US-Präsident George H. W. Bush und Michail Gorbatschow den Kalten Krieg für beendet. Zwischen 1990 und 1997 reduzierte die NATO ihre Landstreitkräfte um 35%, ihre Marine um 30% und ihre Luftwaffe um 40%. Die landgestützten taktischen Atomwaffen wurden aus Europa abgezogen, die US-Truppen in Europa von 300.000 (1989) auf zunächst 100.000 Soldaten Anfang 1997 reduziert.

In dem im Februar 1990 angenommenen „**Wittmann-Papier**“ – benannt nach Oberst Dr. Klaus Wittmann – wurde die **UdSSR** von der NATO **nicht mehr als Gefahr** angesehen. Als neue Bedrohungen gelten seither u.a. ethnische und nationale Konflikte, religiöser Fundamentalismus, Terrorismus und der destabilisierende Einfluss nicht funktionierender Volkswirtschaften. Mit der Betonung der Notwendigkeit **mobiler und flexibler Kampfeinheiten**, die schnell verlegt werden können, wurde die neue Richtung der NATO-Strategie aufgezeigt. Die wichtigste Aufgabe der NATO, so Generalsekretär

Manfred Wörner im Mai 1990, war zunächst die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder beim Aufbau funktionierender demokratischer und marktwirtschaftlicher Systeme. In der Folge sollte ein Sicherheitssystem für ganz Europa entstehen. Das „Wittmann-Papier“ und die Aussagen Wörners führten zur „**Londoner Erklärung**“ der NATO-Staats- und Regierungschefs von 1990: Die NATO sollte sich als kollektive Verteidigungsorganisation den verändernden Umständen in Europa anpassen, ferner wurden die Regierungen der Warschauer-Pakt-Staaten eingeladen, diplomatische Beziehungen mit der NATO zu unterhalten. Parallel dazu war im Europäischen Unionsvertrag in der Fassung des Vertrags von Maastricht (unterzeichnet am 7. Februar 1992) erstmals das Ziel einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und – falls dies der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs beschließen sollte – Verteidigungspolitik formuliert. Aufgabe der NATO war es nun, an **der Schaffung einer europaweiten Friedensordnung** nach westlichen Vorstellungen mitzuwirken.

## e) Der organisatorische Aufbau der NATO

### Politisch

Die **NATO-Botschafter/-innen als Ständige Vertreter der Mitgliedsländer** treffen einander wöchentlich im Nordatlantischen Rat und kommen überdies informell zusammen. In Krisensituationen tagt der NATO-Rat permanent. Zusätzlich gibt es viele Kontakte auf multilateraler und bilateraler Ebene. Die **höchste Form der Vertrauensbildung** manifestiert sich in der **gemeinsamen Analyse von Risiken**.

Die wichtigsten **NATO-Ausschüsse** sind der Nordatlantische Rat, die Nukleare Planungsgruppe sowie der Militärausschuss. Der Verteidigungsplanungsausschuss wurde im Zuge der Ausschussreform vom Juni 2010 aufgelöst und seine Funktion vom Nordatlantischen Rat übernommen.

Der **Nordatlantische Rat (NATO-Rat)** tagt als zivile Organisation auf den Ebenen der Botschafter/-innen, der Außenminister/-innen, der Verteidigungsminister/-innen sowie der Staats- und Regierungschefs. Der Nordatlantische Rat hat alle Fragen, welche die Umsetzung des Vertrags und die Politik der Allianz betreffen, zu prüfen, einstimmig zu entscheiden und umzusetzen. Neben dem Nordatlantischen Rat beschäftigt sich primär die **Nukleare Planungsgruppe** mit zentralen Fragen der Bündnisverteidigung. In diesem Gremium sind die NATO-Botschafter/-innen ebenfalls vertreten.

Der **Generalsekretär** – üblicherweise ein Europäer – ist der **Vorsitzende des Nordatlantischen Rates, der Nuklearen Planungsgruppe, des NATO-Russland-Rates, des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates und der Mittelmeerkoperationsgruppe**. Er ist auch **Vorsitzender des NATO-Ukraine-Rates** und der **NATO-Georgien-Kommission**. Als wichtigster Vertreter und Sprecher des Nordatlantischen Rates gegenüber den Regierungen und der Öffentlichkeit fördert und lenkt er den Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozess im Bündnis. Im Kosovo-Konflikt 1999 gab er mit dem Mandat des NATO-Rates den Einsatzbefehl für

die Militäraktion gegen die Bundesrepublik Jugoslawien.

Der **Internationale Stab** unter Vorsitz des NATO-Generalsekretärs hat rund 1.000 zivile Mitarbeiter und unterstützt u.a. beratend und administrativ die nationalen Delegationen im NATO-Hauptquartier. Er arbeitet dem Nordatlantischen Rat zu, während der **Internationale Militärstab** (ca. 500 Militärs, von ca. 100 Zivilisten unterstützt) dem Militärausschuss zugeordnet wird.

### Militärisch

Dem politischen Führungsgremium sind die **militärischen Strukturen nachgeordnet**. Deren Spitze ist der **Militärausschuss**, gebildet aus den **Generalstabschefs der Mitglieder** bzw. deren Vertreter (MILREPS). Er berät den NATO-Rat und die Nukleare Planungsgruppe, schlägt jene Maßnahmen vor, die er für die Verteidigung des NATO-Vertragsgebietes für notwendig hält und gibt Richtlinien an die strategischen Kommanden weiter. Der Vorsitzende des Militärausschusses wird für 3 Jahre nominiert. Der Militärausschuss tagt regelmäßig auf Ebene der MILREPS und 3x/Jahr auf der Ebene der Generalstabschefs und eines hohen zivilen Vertreters Islands, das keine eigenen Streitkräfte besitzt. Im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates bzw. des PfP-Programms trifft sich der Militärausschuss regelmäßig mit Partnerstaaten auf Ebene der MILREPS (1x/Monat), auf Ebene der Generalstabschefs (2x/Jahr) sowie in unterschiedlichen Formaten auf der Ebene des NATO-Russland-Rates (derzeit suspendiert), des NATO-Ukraine-Rates, der NATO-Georgien-Kommission und mit den Generalstabschefs der 7 Mittelmeerdia-logländer Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien.

### Parlamentarische Versammlung

Die Parlamentarische Versammlung der NATO ist eine interparlamentarische Organisation, die seit 1955 den Parlamenten der Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, sich zu treffen und sich über sicherheitspolitische Herausforderungen von gemeinsamem Inte-

resse auszutauschen. Sie besteht aus 281 Delegierten aus den 32 Mitgliedstaaten sowie aus 98 Delegierten aus 10 assoziierten Staaten sowie 4 assoziierten Mittelmeerländern und 8 parlamentarischen Beobachtungsdelegationen. Ihr Status ist beratend.

## Die „NATO-neu“

Mit den NATO-Gipfeln in Madrid 1997, Washington 1999, Prag 2002 und Straßburg/Kehl 2009 wurde bis zum Strategischen Konzept der NATO aus dem Jahr 2010 die umfassende Erneuerung der NATO vorerst abgeschlossen. **Kernfunktion bleibt die kollektive Verteidigung**, dazu kommen **Einsätze außerhalb des Bündnisses** („out of area“). Die NATO erfüllt auch **im Auftrag der UNO militärische Aufgaben der Friedenssicherung, Friedensschaffung und des Krisenmanagements außerhalb des Vertragsgebietes**. Dies erfolgt in enger Kooperation mit Nicht-NATO-Mitgliedern. Mit multinationalen teilstreitkräfteübergreifenden Einheiten (*Combined Joint Task Forces, CJTF*) soll die NATO rasch auf Krisen reagieren und ihre Partner aus EU und PfP (*Partnership for Peace*) in gemeinsame Operationen einbeziehen können. Bereits in den 1990er Jahren beteiligten sich Truppen aus Nicht-NATO-Mitgliedstaaten an NATO-geführten Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien – wie IFOR/SFOR in Bosnien-Herzegowina und KFOR im Kosovo. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 gegen die USA rief die NATO erstmals in ihrer Geschichte – auf Initiative des damaligen NATO-Generalsekretärs Lord Robertson – den Bündnisfall aus und bot Beistand für das Mitglied USA.

In der Folge unterstützte die NATO die von den USA durchgeführte Operation „*Enduring Freedom*“ 2001/2002 gegen die afghanische Taliban-Führung u.a. durch die

Bereitstellung von AWACS-Überwachungsflugzeugen und leitete die Operation „*Active Endeavour*“ im Mittelmeerraum ein. Diese Operation existierte zwischen Oktober 2001 und Juli 2016, sie wurde auf der Grundlage des Artikels 5 (gegenseitiger Beistand) des NATO-Gründungsvertrages durchgeführt und hatte zum Ziel, Handelsschiffe im Mittelmeer auf mögliche Terrorsuren – vor allem in Hinblick auf die Proliferation von Massenvernichtungswaffen – zu durchsuchen. Militärische Spezialeinheiten aus NATO-Ländern nahmen auch direkt an den Kämpfen gegen die Taliban teil. In der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF), deren Auftrag es war, vor allem die Stabilisierung des politischen und wirtschaftlichen Lebens in Afghanistan umzusetzen (durch Sicherungseinsätze etc.)<sup>10</sup>, kamen mit Ausnahme u.a. von Neuseeland und Australien Truppen aus Mitgliedsländern der NATO und der Partnerschaft für den Frieden zum Einsatz. Der **Nordatlantische Rat entschied** am 16. April 2003, die **Führung und Koordination des ISAF-Einsatzes** zu übernehmen. Mit 11. August 2003 hatte die NATO die Leitung der ISAF übernommen, Ende 2014 wurde der ISAF-Einsatz beendet. Nachfolgemission war die zwischen 1. Januar 2015 und Ende August 2021 existierende „Resolute Support Mission“ (RSM) – eine Ausbildungs- und Beratungsmission mit ca. 16.000 Offizieren und Unteroffizieren aus 41 Ländern (Stand: Januar 2019). Die NATO und die USA zogen ihre Truppen nach der raschen Einnahme Afghanistans durch die Taliban bis August 2021 überstürzt ab.

Anlässlich der Krise im Irak und des drohenden Krieges vor allem der USA gegen Saddam Hussein erfolgte am 10. Februar 2003 erstmals in der Geschichte der NATO das Wirksamwerden des Artikels 4 des NATO-Gründungsvertrags: demnach

<sup>10</sup> Im Jahr 2002 nahmen an der ISAF auch über 70 Soldaten des österreichischen Bundesheeres teil. Das ISAF-Kontingent des Bundesheeres kehrte im Dezember 2002 wieder nach Österreich zurück. Vom August bis Oktober 2005 wurden 93 österreichische Soldaten im Rahmen der Election Support Operation nach Afghanistan verlegt.

werden die Alliierten „*einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.*“ Am 16. Februar 2003 hatten nach langen Verhandlungen die Staats- und Regierungschefs der Nordatlantischen Allianz im NATO-Verteidigungsplanungsausschuss<sup>11</sup> entschieden, der Türkei militärische Hilfeleistungen zukommen zu lassen, die ausschließlich zur Verteidigung des türkischen Territoriums zur Verfügung gestellt wurden – wie u.a. die Bereitstellung von vier AWACS-Luftraumüberwachungsflugzeugen und von Kampfflugzeugen im Falle eines Angriffs.

Am 25. Mai 2017 beschlossen die NATO-Staats- und Regierungschefs, dass sich die NATO an der **Globalen Koalition gegen den „Islamischen Staat“** beteiligt. Themenfelder bildeten hier die Koordination der Ausbildung und der Aufbau von Fähigkeiten. Die NATO trug zudem mit AWACS-Aufklärungsflugzeugen dazu bei, den dafür erforderlichen Luftraum zu koordinieren. Zudem wurde eine nachrichtendienstliche Zelle im Bereich Terrorbekämpfung geschaffen – innerhalb der Intelligence Division. Diese beteiligte sich vor allem beim Austausch von Informationen über „Foreign Fighters“.

## Kooperationsstrukturen

### a) Die NATO-Partnerschaft für den Frieden

Die am 10. Januar 1994 geschaffene Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace* – PfP) war ursprünglich ein „Wartesaal“ für NATO-Beitrittswerber. Sie ermöglicht die stärkere Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften, um zu Stabilität und Sicherheit in Europa beizutragen und die Streitkräfte der Partnerländer in die Lage zu versetzen, bei internationalen Friedenseinsätzen interoperabel zu sein. Jeder PfP-Staat bestimmt in Absprache

mit der NATO die Inhalte seines Programms und ist im NATO-Hauptquartier in Brüssel diplomatisch vertreten. PfP-Staaten haben aber keinen Einfluss auf die politische und militärische Organisationsstruktur der Allianz und bleiben vom inneren Zirkel des Nordatlantischen Rats ausgeschlossen.

2026 umfasst die PfP 50 Teilnehmerstaaten – 32 NATO-Staaten und folgende 18 Partnerländer in Zentralasien, am Kaukasus und in Ost- und Südosteuropa: Armenien, Aserbaidschan, Belarus (suspendiert), Bosnien-Herzegowina, Georgien, Irland, Kasachstan, Kirgisien, Malta, Moldawien, Österreich, Russland (suspendiert), Schweiz, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan.

### b) Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR)

Der EAPR (*Euro-Atlantic Partnership Council* – EAPC) ging im Mai 1997 aus dem NATO-Kooperationsrat (NAKR) hervor, der dem Ost-West-Dialog diente. Er hat derzeit 50 Mitglieder – 32 NATO-Staaten und 18 Partnerländer – und ist ein Forum für regelmäßige politische Konsultationen zwischen der NATO und den Partnerländern sowie der politische Schirm für die Gestaltung und Umsetzung des Programms der NATO-Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace* – PfP). Weiters ist der EAPR der politische Überbau, unter dem gemeinsame Operationen von NATO und Nicht-NATO-Staaten koordiniert werden können. Die PfP-Staaten beteiligen sich an allen Entscheidungsprozessen des EAPR, der damit das zentrale politische Konsultations- und Kooperationsforum in der PfP zur Bewältigung der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken bildet.

### c) Die Strategischen Partnerschaften mit Russland, der Ukraine, Georgien

Mit der 1997 in Madrid eingeleiteten und

<sup>11</sup> Besonders Frankreich wehrte sich damals gegen militärische Unterstützungsmaßnahmen. So wurde die Zurverfügungstellung von militärischer Hilfe im NATO-Verteidigungsplanungsausschuss beschlossen, in dem Frankreich zwischen 1966 und 2009 nicht Mitglied war.

mit der durch den „Ständigen gemeinsamen Rat“ institutionalisierten Strategischen Partnerschaft zwischen der NATO und Russland wurde ursprünglich eine **enge politische und militärische Zusammenarbeit** begonnen. Die NATO und Russland betrachteten sich während dieser Zeit formell nicht mehr als Gegner, sondern waren offiziell bestrebt, gemeinsam ein stabiles Europa aufzubauen. So will die NATO keine Nuklearwaffen in neuen Mitgliedstaaten stationieren. Die Allianz unterstützte Russland bei der Entsorgung von Waffen sowie bei der Bewältigung der Umweltproblematik im Nordmeer (Atom-U-Boote). In Moskau erfolgten seitens der USA die Gründung „Internationaler Zentren für Wissenschaft und Technik“, die eine Abwanderung hochspezialisierter Nuklearwissenschaftler und Techniker erfolgreich verhindert hatten. In Madrid wurde 1997 ebenfalls eine besondere politisch-militärische **Kooperation mit der Ukraine** institutionalisiert. Im September 2008 erfolgte die Institutionalisierung der Kooperation mit **Georgien** (NATO-Georgien-Kommission).

**1999** nahm die NATO erstmals drei ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten auf – **Polen, Tschechien und Ungarn** – und beschloss auf dem Prager Gipfel 2002 die größte Erweiterung in ihrer Geschichte: Mit 2. April 2004 wurden Bulgarien, Rumänien, die Slowakei und Slowenien NATO-Mitglieder. Mit Estland, Lettland und Litauen wurden erstmals auch ehemalige Sowjetrepubliken Mitglieder der westlichen Allianz, mit Slowenien erstmals auch eine ehemalige jugoslawische Teilrepublik.

Am 28. Mai 2002 gründeten in Rom die NATO-Staaten und Russland den **NATO-Russland-Rat** als Nachfolger des „Ständigen gemeinsamen Rates“, in dem Russland mit den NATO-Staaten gleichberechtigt zusammenarbeiten sollte. Die Einbindung Russlands in die NATO bewirkte zunächst eine intensive Zusammenarbeit auf vielen Ebenen. So haben die NATO-Staaten und Russland am 9. Dezember 2004 in Brüssel ein Übereinkommen unterzeichnet, das

russische Unterstützung für die damalige NATO-Mittelmeeroperation **Active Endeavour** zugesichert hat. Russland beteiligte sich bereits mit Truppen (1.300 bis 1.500 Soldaten) an der NATO-geführten SFOR in Bosnien-Herzegowina und an der KFOR in Kosovo. Erstmals beteiligte sich Russland 2005 im Rahmen von „Active Endeavour“ mit Fregatten an einer kollektiven Verteidigungsoperation der NATO. Zudem hatten die NATO und Russland Ende 2004 einige Maßnahmen eingeleitet, um ihre Fähigkeiten bei gemeinsamen friedenserhaltenden Einsätzen und Krisenmanagementoperationen zu erhöhen. Unter der Leitung der NATO wurden Kurse im Bereich Interoperabilität an russischen Militärakademien durchgeführt. Offiziell stellte die NATO aber nach wie vor eine Bedrohung für Russland dar. Gemäß der am 5. Februar 2010 vom damaligen Präsidenten Dimitri Medwedew genehmigten Fassung der russischen Militärdoktrin bilden die Erweiterung der NATO nach Osten sowie das Installieren eines globalen Raketenabwehrsystems durch die USA in Europa Gefährdungspotenziale für Russland. Im Zuge der Annexion der Krim durch Russland 2014 wurde die Kooperation mit Russland seitens der NATO zunächst suspendiert, auf politischer Ebene erfolgte im Jahr 2016 die Wiederaufnahme der Gespräche im NATO-Russland-Rat. Innerhalb des NATO-Russland-Rates und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates bleiben vor allem auf Botschaferebene die Kommunikationskanäle mit Russland offen. Trotz des Angriffs Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 herrscht weiterhin die Bereitschaft Kommunikationskanäle mit Russland aufrecht zu erhalten.

**d) Das Komitee für das Mittelmeer und ICI**  
Eine Struktur für den Dialog mit sechs südlichen Mittelmeeranrainern und Mauritien zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in der Region bildet das *Komitee für das Mittelmeer*. Dieses Komitee hat sich auch zum Ziel gesetzt, positiven Einfluss auf den Friedensprozess im Nahen Osten

auszuüben und damit auch der Gefahr des Terrorismus bei den Partnerländern Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Mauritien und Tunesien entgegenzuwirken.

Auf dem NATO-Gipfel von Istanbul wurde Ende Juni 2004 die Vertiefung der Kooperation mit den Mittelmeerdialogländern – vor allem bei der Terrorismusbekämpfung und der Interoperabilität von Streitkräften für Friedenseinsätze – vereinbart. Parallel dazu wurde in Istanbul beschlossen, den sicherheitspolitischen Mittelmeerdialog erstmals bilateral auf daran interessierte Staaten der ganzen Region des Nahen und Mittleren Ostens auszuweiten (**Istanbul Cooperation Initiative – ICI**) – beginnend mit den Staaten des Golfkooperationsrates Katar, Bahrain, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Ziele der Initiative sind auch die Unterstützung dieser Länder bei Verteidigungsreformen, die Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzsicherheit und Migration sowie die Erreichung der Interoperabilität von Streitkräften. Erstmals hatte die NATO in der Golfregion im Juni 2004 auf Ersuchen des damaligen irakischen Ministerpräsidenten Allawi einen Einsatz eingeleitet. Ziel war die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte. 2005 errichtete die NATO unter britischem Kommando ein Ausbildungs- und Doktrinenzentrum im Raum Bagdad, um Führungskräfte für die mittlere und höhere Ebene der irakischen Sicherheitskräfte auszubilden. Die Operation wurde Ende 2011 beendet.

Ende 2004 äußerte die NATO erstmals Interesse, eine Friedensoperation in Israel/Palästina zu übernehmen, falls beide Konfliktparteien zustimmen und als Grundlage ein Friedensabkommen vereinbart wird.

#### **e) Neun Partner „accross the globe“**

Mit diesen 9 Partnern hat die NATO eine umfassende Kooperation für militärische Einsätze eingeleitet und ausgebaut: Afghanistan (seit Machtübernahme durch die Taliban im August 2021 suspendiert), Australien, Irak, Japan, Kolumbien, die Mongolei, Neuseeland, Pakistan und Südkorea. Ziel ist auch hier, die Interoperabilität von Streitkräften für internationale Einsätze zu erhöhen.

#### **f) Partnership Interoperability Initiative**

Seit dem NATO-Gipfel von Wales (Anfang September 2014) existiert die **Partnership Interoperability Initiative**. Partnern, die besondere spezialisierte Beiträge anbieten, werden zusätzlich „**enhanced opportunities**“ offeriert. Österreich beteiligt sich nicht an den „enhanced opportunities“: Diese umfassen vertiefte Konsultationsmöglichkeiten, die bevorzugte Mitwirkung an der Beeinflussung von Planungsprozessen, die garantierte Teilnahme an gewünschten Übungen sowie die Übernahme von Funktionen im NATO-Hauptquartier. An den „enhanced opportunities“ beteiligen sich derzeit Australien, Georgien, Jordanien und seit Juni 2020 die Ukraine.

#### **g) Streitkräfte- und Kommandostrukturen**

Am 2. Dezember 1997 erfolgte durch die NATO-Verteidigungsminister der Beschluss, eine verbesserte Kommandostruktur zu schaffen und die strategischen Kommanden der NATO von drei auf zwei zu reduzieren. Das für den Ärmelkanal zuständige Kommando (ACCHAN) wurde aufgelöst. Es verblieben das *Allied Command Europe* (ACEUR) im belgischen Mons und das *Allied Command Atlantic* (ACLANT) in Norfolk, Virginia, diese wurden von amerikanischen Offizieren geführt (Mons: *Supreme Allied Commander Europe/SACEUR*, Norfolk: *Supreme Allied Commander Atlantic/SACLANT*). Am 21. November 2002 kündigten die NATO-Staats- und Regierungschefs während ihres Gipfels in Prag die Schaffung einer neuen, moderneren und flexibleren integrierten Kommandostruktur an.

Die Kommandohauptquartiere wurden ab 2001 von 20 auf 11 reduziert. Seit Sommer 2003 beinhaltet die **Kommandostruktur der NATO** zwei strategische Kommanden – eines für **operationelle** (*Allied Command Operations – ACO*) Aufgaben in Mons/Belgien und eines für **funktionelle Aufgaben** (*Allied Command Transformation – ACT*) in Norfolk/Virginia. Beim Brüsseler NATO-Gipfel 2018 beschlossen die NATO-Staaten, ein Cyberspace Operations Centre in Belgien zu schaffen, zu dem ein Joint Force Command in Norfolk/Virginia, mit

dem Ziel, die transatlantischen Kommunikationslinien zu sichern. Zusätzlich wurde auch ein Enabling Command in Ulm mit dem Ziel eingerichtet, effizientere militärische Mobilität zu gewährleisten. Im Oktober 2020 beschloss die NATO die Schaffung eines NATO Space Centre in Ramstein. Das ACO ist auf operationeller Ebene u.a. in drei Joint Force Commands (JFC) in Brunssum/Niederlande, in Neapel/Italien und in Norfolk/Virginia gegliedert. Auf taktischer Ebene existieren weitere sogenannte Single Service Commands (SSC): Land, See und Luft. Diese Service-spezifischen Kommanden stellen Expertise und Unterstützung für die Joint Force Commands zur Verfügung. Sie berichten direkt dem Supreme HQs Allied Powers Europe (SHAPE) in Mons / Belgien - Allied Command Operations (ACO) und befinden sich unter dem Kommando des SACEUR (Oberstes Alliiertes Kommando in Europa). Die SSC gliedern sich wie folgt

- Land Command (LANDCOM)  
Izmir / Türkei
- Maritime Command (MARCOM) HQ  
Northwood / Großbritannien
- Air Command (AIRCOM)  
Ramstein / Deutschland. Um die Aufgaben und Missionen erfüllen zu können, wird AIRCOM vom Combined Air Operations Centres (CAOC) in Torrejon / Spanien und in Uedem / Deutschland unterstützt sowie auch von einem Deployable Air Command and Combat Centre (DACCC) in Poggio Renatico / Italien.
- Allied Command Transformation (ACT)
  - Joint Warfare Centre (JWC) (Norwegen)
  - Joint Force Training Centre (JFTC) (Polen)
  - Joint Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC) (Portugal)
- NATO Rapid Deployable Corps
  - Allied Rapid Reaction Corps (ARRC),  
Innsworth-Gloucester / Großbritannien
  - Multinational Corps Northeast,  
Szczecin / Polen

- NATO Rapid Deployable Corps Italy,  
Milan / Italien
- NATO Rapid Deployable Corps Turkey,  
Istanbul / Türkei
- 1<sup>st</sup> German/Netherlands Corps,  
Münster / Deutschland
- NATO Rapid Deployable Corps Spain,  
Valencia / Spanien
- NATO Rapid Deployable Corps France,  
Lille / Frankreich
- NATO Rapid Deployable Corps  
Greece, Thessaloniki / Griechenland

Jedes Rapid Deployable Corps soll bis zu 60.000 Soldatinnen und Soldaten (Landstreitkräfte) befehligen können. Alle Rapid Deployable Corps HQ mit Ausnahme der Eurocorps gehören zur integrierten Militärstruktur der NATO, diese operieren also unter direktem Kommando des Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). Das Eurocorps untersteht weiterhin der Entscheidungsbefugnis der Rahmennationen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Polen und Spanien und kann zusätzlich für NATO-Missionen verwendet werden. Grundlage dafür bildet das Technische Übereinkommen aus 2002.

Das **ACO** wird vom Obersten Alliierten Befehlshaber für Europa (Supreme Allied Commander Europe - SACEUR) geführt. Er ist auch Kommandeur des US European Command.

Der Kommandeur des **ACT** führte bis September 2009 zugleich das US Joint Forces Command in Norfolk/Virginia. Seither ist ein Franzose mit der Führung des ACT beauftragt, nachdem Frankreich im April 2009 in die integrierte Kommandostruktur der NATO zurückgekehrt ist. Das ACT ist verantwortlich für die ständige Transformation von militärischen Fähigkeiten sowie für die Erreichung der Interoperabilitätsziele der Streitkräfte, wie die Durchführung allwettertauglicher Operationen, kompatible Sicherheitsstrategien, ähnliche Bereitschaftsgrade und die Schaffung von Voraussetzungen für die Durchhaltefähigkeit. Das ACT koordiniert sich u.a. mit folgenden Einrichtungen:

- NATO Defence College, Rom /Italien
- NATO School, Oberammergau / Deutschland
- NATO NCI (Communication and Information) Academy, Oeiras / Portugal
- NATO Maritime Interdiction Operational Training Center, Souda Naval Base, Kreta / Griechenland
- NATO Special Operations University (NSOU) in Chièvres / Frankreich und zudem das
- Joint Warfare Centre (JWC) (Norwegen)
- Joint Force Training Centre (JFTC) (Polen)
- Joint Analysis and Lessons Learned Centre (JALLC) (Portugal)

Das ACT leitet das Joint Analysis & Lessons Learned Centre (JALLC) in Monsanto / Portugal, das Joint Force Training Centre (JFTC) Bydgoszcz / Polen und das Joint Warfare Centre (JWC) in Stavanger / Norwegen.

Zudem erreichte Ende November 2006 eine ursprünglich bis zu 25.000 Soldaten, danach auf 40.000 Soldaten aufgestockte **NATO Response Force** (NRF), die binnen fünf Tagen weltweit einsetzbar sein soll, aus bestehenden Einheiten gebildet wird und vor allem Bedrohungen für den euro-atlantischen Raum bereits im Vorfeld eindämmen soll, offiziell ihre volle Operationsfähigkeit. Die NRF dient als Transformationskern auf Streitkräfteebene. An der NRF nehmen auch folgende europäische Nicht-NATO-Länder teil: Ukraine (seit 2010) und Georgien (seit 2015). 2014 entschied die NATO, innerhalb der NRF eine Spearhead-Force im Umfang von 5.000 Soldaten (Landstreitkräfte) aufzubauen. 2022 wurden NRF-Elemente erstmals in einer Abschreckungs- und Verteidigungsoperation verlegt. 2022 wurde auf dem NATO-Gipfel in Madrid ein neues **NATO Forces Model** vereinbart, das die NRF ersetzen wird. Am NATO-Gipfel von Vilnius (11./12. Juli 2023) kamen die Staats- und Regierungschefs überein, eine neue Allied Reaction Force im Umfang von zunächst **300.000 Soldaten (Hochbereitschaftstruppen)** zu schaffen.

## Die Öffnung der NATO

Die NATO-Erweiterung ist das sicherheitspolitische Pendant zur politisch-wirtschaftlichen Integration im Rahmen der EU. Nach der Aufnahme von drei ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten – Polen, Tschechien und Ungarn – in die NATO wurde im April 1999 auf dem NATO-Gipfel von Washington der **Membership Action Plan** (MAP) verabschiedet. Er sieht den Beitritt von Aspirantenstaaten gemäß Artikel 10 des NATO-Gründungsvertrags vor. Der MAP soll Aspiranten – derzeit nimmt nur Bosnien-Herzegowina am MAP teil – dabei helfen, bündnisfähig zu werden. Er beinhaltet ähnlich wie das PfP-Programm eine Liste von Aktivitäten, aus denen ein Land jene auswählt, die es für sinnvoll und umsetzbar erachtet.

## Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI)

Aufgrund einer Idee von NATO-Generalsekretär Wörner 1990, ein europäisches Sicherheitssystem zu verwirklichen, wurde auf dem Brüsseler NATO-Gipfel von 1994 der Aufbau der ESVI beschlossen. Sie sollte ursprünglich innerhalb der NATO unter Nutzung des institutionellen Rahmens der Westeuropäischen Union (WEU) aufgebaut werden und der WEU Kapazitäten für Operationen unter ihrer Führung zur Verfügung stellen. 1998 wurde seitens der EU die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ins Leben gerufen. Die im **EU-Vertrag** vorgesehene gemeinsame **Verteidigungspolitik** soll sich in enger Abstimmung **mit der NATO entwickeln** – zur **Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO**. Die NATO-Mitglieder der EU vertreten die Ansicht, dass eine von der NATO völlig abgekoppelte europäische Verteidigungsstruktur weder sinnvoll noch realisierbar ist. Die Europäisierung der NATO ist bereits sehr weit fortgeschritten, 80% aller wichtigen militärischen Positionen sind von Europäern besetzt. Für die Krisenbewältigung sind **Dauervereinbarungen zwischen der NATO und der EU** von großer Bedeutung. Diese wurden am 16. Dezember 2002

initiiert, am 14. März 2003 abgeschlossen und ermöglichen der EU den **Zugriff auf Planungs- und Logistikkapazitäten der NATO.**

### **Kosovo: Politische Aspekte, militärische Lehren und Völkerrecht**

Die über 78 Tage andauernde Militäroperation im Kosovo 1999 (Operation Allied Force) wurde angeordnet, um massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte und die Vertreibung der albanischen Bevölkerung durch Serbien zu stoppen, eine politische Lösung des Konflikts zu erzwingen und die Ausweitung des Konflikts auf die Nachbarn Jugoslawiens zu verhindern. Die Kosovo-Krise zeigte jedoch den europäischen NATO-Staaten u.a. den Mangel an Transport- und Personalkapazitäten für größere Einsätze deutlich auf.

Nach klassischer Lehre war der NATO-Einsatz im Kosovo völkerrechtswidrig, weil ein **Mandat des UNO-Sicherheitsrates fehlte**. Anhand dieses Falles bildete sich jedoch die Rechtsmeinung, dass Menschenrechte auf überregionaler Ebene heute nicht mehr eine innere und alleinige Angelegenheit eines Staates seien, wenn dadurch Nachbarstaaten oder gar eine ganze Region destabilisiert werden können. Im Falle von Genoziden und Kriegsverbrechen hat die UNO beim Weltgipfel 2005 auch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, im Rahmen der „**Responsibility to Protect (R2P)**“ (Schutzverantwortung) derartige Verbrechen auch militärisch zu beenden. Auf Basis dieser Lehrmeinung griff die NATO in Jugoslawien und auch 2011 in Libyen ein (humanitäre Intervention). Gewalt gilt somit als letztes Mittel, um größeres Übel zu verhindern. Das Recht auf Einmischung in derartige Fälle anerkannte das **Europäische Parlament** politisch bereits 1994 mit dem „**Bertens-Bericht**“. Der **UN-Sicherheitsrat** hatte sich 1998 in mehreren Resolutionen mit der Menschenrechtslage im Kosovo befasst und diese als „eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit der Region“ qualifiziert. UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte die Legitimität der militärischen

Aktion anerkannt. Der UN-Sicherheitsrat stimmte zudem mehrheitlich mit 12:3 Stimmen gegen die am 25. März 1999 von Russland eingebrachte Resolution, welche die NATO-Aktion als schwere Verletzung der UN-Charta qualifizierte und die sofortige Einstellung der Gewalt forderte.

### **Die NATO-Operation in Libyen**

Im März 2011 hatte Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy vehement darauf gedrängt, eine Militäroperation in Libyen zur Vermeidung eines möglichen Massakers seitens der Gaddafi-treuen Truppen in Bengasi durchzuführen. Ohne das Drängen des französischen Präsidenten wäre jene UN-Sicherheitsratsresolution 1973, welche die völkerrechtliche Grundlage für die NATO-Operation „Unified Protector“ schuf, nicht so schnell zustande gekommen. Trotz der Beendigung der Operation waren die allianzinternen Spannungen nicht zu übersehen: Von den 28 NATO-Staaten verpflichteten sich lediglich 14, „**Unified Protector**“ militärisch zu unterstützen, aber nur folgende 8 NATO-Staaten waren überhaupt in der Lage, Angriffe auf Bodenziele aus der Luft durchzuführen: Frankreich, Großbritannien, die USA sowie Belgien, Dänemark, Italien, Kanada und Norwegen. Kampfhelikopter wurden ausschließlich von Frankreich und Großbritannien eingesetzt. Die Nicht-NATO-Länder Schweden und Jordanien flogen Luftüberwachungseinsätze zwecks Durchsetzung des Flugverbots für libysche Jets, die „Istanbul-Kooperationsländer“ der NATO Katar und Vereinigte Arabische Emirate führten Luftschläge gegen Stellungen der Gaddafi-treuen Truppen durch. Auf die für die NATO gefährliche Entwicklung, dass nur mehr wenige Staaten bereit sind, umfassende Verpflichtungen, die auch zu Verlusten führen könnten, zu übernehmen, wies der damals abtretende US-Verteidigungsminister Robert Gates Mitte Juni 2011 bereits hin. Seitens der NATO wurde festgehalten, dass die europäischen Verbündeten mehr in „gewisse militärische Fähigkeiten“ wie Flugzeuge

und Ausrüstung für die Bereiche Überwachung und Aufklärung investieren müssen: „[O]ne can´t assume the U.S. will always lead operations.“ Die US Air Force stellte z.B. drei Viertel der Lufttankkapazitäten und den Großteil der Cruise Missiles für die Durchführung der „Unified Protector“ zur Verfügung. Libyens ehemaliger Machthaber Muammar al-Gaddafi verließ Ende August 2011 Tripolis und wurde am 20. Oktober 2011 tot aufgefunden. Im Anschluss an diese Militärmission scheiterte der Aufbau eines stabilen und demokratischen Libyens, Libyen bleibt auch weiterhin ein politisch tief gespaltenes Land und somit zwischen Milizen aufgeteilt.

### Der NATO-Verteidigungsplanungsprozess

NATO-Fähigkeiten müssen dem gegenwärtigen und zukünftigen Sicherheitsumfeld entsprechen. Der **NATO-Verteidigungsplanungsprozess** (NATO Defence Planning Process – NDPP) bietet somit die Möglichkeit, Fähigkeiten innerhalb der NATO gemeinsam aufzubauen. Planung stellt stets eine Abwägung von möglichen künftigen Szenarien dar. Die Planung und Bereitstellung von erforderlichen militärischen Fähigkeiten stellt auf nationaler Ebene weiterhin eine enorme Herausforderung dar. Je mehr Akteure sich an diesem Planungsprozess beteiligen, umso schwieriger wird es, sich auf konkrete Schritte zu einigen. Die Einsatzfähigkeit der NATO hängt von den Verteidigungsfähigkeiten der Verbündeten ab. Den Verbündeten müssen Mitspracherecht, möglichst überschaubare Belastungen und die Nichtblockade relevanter Fähigkeiten garantiert werden. Um von Beginn an die Perspektive der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, hält die NATO zuerst Beratungen mit den Mitgliedstaaten ab, um den strategischen Rahmen und die langfristigen Ziele abzugleichen. Nach Abschluss der Vorbereitungen wird mit dem eigentlichen NDPP begonnen. Dieser teilt sich in fünf Schritte und wiederholt sich in einem Vier-Jahres-Rhythmus:

- Establish Political Guidance (Festlegung der Hauptziele der NATO-Verteidigungsplanung)
- Determine Requirements (Festlegung der Minimalfähigkeiten)
- Appointment of Requirements and Setting the Targets (Erstellung von Target Packages für jeden Mitgliedstaat und multinationalal)
- Facilitate Implementation (Unterstützung der NATO bei der Zielerreichung)
- Review Results (Prüfung der Verteidigungs- und Finanzpläne der Mitgliedstaaten, Erhebung des aktuellen Standes der nationalen Fähigkeiten und Fortschritte alle zwei Jahre)

### Die Transformation der NATO

Dass die NATO sich derzeit außerhalb des in Artikel 6 des Nordatlantikvertrages festgelegten Bündnisgebietes engagiert, zeigt, wie sehr sie sich seit dem Ende des Kalten Krieges verändert hat. Die NATO befindet sich – in Übereinstimmung mit den amerikanischen Sicherheitsstrategien 2002, 2006, 2010, 2015, 2017, 2022 und 2026 – in Transformationsphasen, deren Ziel es ist, auf sämtliche Bedrohungen weltweit reagieren zu können. **Keine Nation könne Bedrohungen alleine bewältigen.** Daraus resultiert die Bedeutung von Allianzen und multinationalen Organisationen wie UNO, Welthandelsorganisation (WTO), Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und NATO. Aus Sicht der USA ist deshalb die Koordination mit den europäischen Verbündeten und internationalen Institutionen wesentlich für konstruktive Konfliktvermittlung und erfolgreiche Friedensoperationen. Unter diesem Zeichen stand auch der NATO-Gipfel von Prag (21.-22. November 2002), auf dem beschlossen wurde, neue militärische Fähigkeiten aufzubauen, die einen weltweiten Einsatz von NATO-Truppen zur Eindämmung von Bedrohungen garantieren sollen. Zu diesem Zweck ist aus Sicht der NATO der Ausbau des Lufttransportwesens, des Luftbetankungswesens, die Entwicklung von Präzisionswaffen, der

Ausbau der Verteidigung gegen biologische und chemische Waffen und die Schaffung leistungsfähiger Bodenüberwachungsradars von großer Wichtigkeit. Dazu ist es notwendig, in einigen europäischen Ländern die **Wehrbudgets** den Herausforderungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik anzupassen. Die NATO legte zunächst als wirksamen Richtwert 2% des BIP fest, seit dem NATO-Gipfel vom Den Haag vom 25. Juni 2016 gilt die 5%-BIP-Regel als Richtwert. Demnach verpflichten sich die NATO-Mitgliedstaaten, bis 2035 jeweils 5% des BIP für Verteidigung aufzuwenden. Diese gliedern sich in 3,5% eigentliche Verteidigungsausgaben zu dem 1,5% des BIP für den Ausbau jener Infrastruktur zu intensivieren, deren Benützung für die Gesamtverteidigung als wesentlich erachtet wird. Die europäischen NATO-Verbündeten haben sich noch dazu das Ziel gesetzt ihre jeweiligen Verteidigungsindustrien massiv auszubauen. Aus Sicht des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Anders Fogh Rasmussen hat zudem die Wahl von Donald J. Trump zum US-Präsidenten gezeigt, dass die transatlantischen Verteidigungsbeziehungen nicht als garantiert wahrgenommen werden können. In anderen Worten: Können sich die Europäer nicht verteidigen, kommt auch keine Militärhilfe aus den USA.

## **Richtungsweisende NATO-Gipfel**

### **Der NATO-Gipfel von Warschau (8.-9. Juli 2016)**

Dieser NATO-Gipfel widmete sich vor allem der Umsetzung der Beschlüsse von Newport / Wales vom September 2014. Die NATO gab somit in Warschau grünes Licht, ihre **Präsenz an den östlichen Bündnisgrenzen** zu stärken. „Alles, was wir tun, ist defensiv, angemessen und transparent“. Aber: „Der Kalte Krieg ist Geschichte, und er sollte Geschichte bleiben“, betonte damals NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg. Er sagte, die NATO müsse einen „sinnvollen Dialog“ mit Russland führen, auch deshalb, um die Gefahren „von militärischen

Zwischenfällen zu verringern“. Russlands Annexion der Krim sowie der Konflikt im Osten der Ukraine haben insbesondere in Polen und im Baltikum historische Ängste vor dem großen, in Einflusssphären denkenden Nachbarn geschürt. 2013 hatte Russland sogar einen Nuklearangriff auf Warschau durchgespielt und 2016 nuklearwaffenfähige Iskander-Raketen mit einer Reichweite von mehr als 400 Kilometern in Kaliningrad stationiert. Nach der Inbetriebnahme der Radarstation Pionerskij 2014, deren Radius ganz Europa umfasst, baut Russland in diesem Gebiet weitere Einrichtungen. Zudem ereignen sich regelmäßig Zwischenfälle im Raum Ostsee: in den ersten 171 Tagen des Jahres 2016 waren laut Angaben des lettischen Militärs 395-mal russische Militärflugzeuge und -schiffe in der Nähe Lettlands gesichtet worden. In Polen sowie im Baltikum ist seither der Zulauf zu Freiwilligenmilizen ungebremst. Die zunächst schrittweise **Stationierung von vier multinationalen Bataillonen in Polen und im Baltikum** (ca. 4000 Soldaten insgesamt) auf der Grundlage des in Wales 2014 beschlossenen Readiness Action Plan (RAP) ab 2017 mache somit „deutlich, dass Truppen aus Mitgliedsländern quer durch die Allianz einem Angriff auf einen Verbündeten entgegentreten werden“, so Stoltenberg. Den Truppenverlegungen der NATO-Staaten liegen konkrete Kriegsszenarien zugrunde, begründet werden diese mit „Stärke zeigen“ und „Abschreckung gegenüber Russland“. Der Aufmarsch ist Teil der „**European Deterrence Initiative**“ (2014 bis 2017 European Reassurance Initiative), die auf den NATO-Gipfeln von Wales 2014 und Warschau 2016 beschlossen wurde. Diese wurde von den USA seit 2015 mit knapp 35 Milliarden Euro ausgestattet. Seitens der NATO gilt es folglich, eine rote Linie zu zeigen, aber nicht zu provozieren. Jeweils ein Bataillon wird von Deutschland als „Rahmnation“ in Litauen, von Großbritannien in Estland, von Kanada in Lettland und von den USA in Polen geführt. Zudem wurde auch eine rumänische Brigade zu einer multinationa-

len Brigade zur Stärkung des „südöstlichen Teils der Allianz“ umorganisiert. Die seitens der NATO-Staaten eingemeldeten Soldaten pro Stationierungsland sollen alle sechs bis neun Monate abgelöst werden. Mit derartigen Rotationen möchte die NATO verhindern, dass gegen die NATO-Russland-Grundakte aus dem Jahr 1997 verstoßen werde, in der damals die NATO Russland zugesagte hatte, auf eine permanente und umfangreiche Stationierung von Truppen in Mitteleuropa zu verzichten. Militärisch seien für Russland diese Verbände, so der deutsche Sicherheitsexperte Erich Vad, „sicher keine Bedrohung“, sondern bestenfalls „als Stolperdraht“ gedacht. In seinen westlichen Militärbezirken könnte Russland dagegen Dutzende Kampfbrigaden zusammenziehen und diese „sofort einsetzen“. Im Ernstfall ließe sich das Baltikum „in 36 bis 48 Stunden“ vollständig besetzen und von der NATO abtrennen, indem man die Suwalki-Lücke schließt: ein 65 Kilometer schmales Nadelöhr zwischen Polen und Litauen. Nachdem mit der Angliederung der Krim durch Russland der **NATO-Russland-Rat** ausgesetzt wurde, kam dieser am 20. April 2016 auf Ebene der Botschafter wieder zusammen, am 13. Juli 2016 erfolgte das zweite Treffen. **Die militärischen Beziehungen** zwischen der NATO und Russland bleiben weiterhin **suspendiert, die politischen Gespräche** sollen jedoch **fortgesetzt** werden.

Am 8. Juli 2016 vereinbarten die **EU und die NATO stärkere Kooperationen**, insbesondere bei der Bekämpfung der illegalen Migration, im Bereich Cyber-Sicherheit und bei der Bewältigung hybrider Kriegsbedrohungen oder von Angriffen. Die NATO unterstützte mit Operation Sea Guardian auf Anfrage der EU die damalige EU-Marineoperation EU NAVFOR Sophia im zentralen Mittelmeer zur Bewältigung des Flüchtlings- und Migrationsstromes nach Europa in den Bereichen Aufklärung, Überwachung und Logistik oder auf Anfrage der Regierung Libyens das Land beim Aufbau und der Entwicklung von Fähigkeiten (Küstenwache, Marine). Die **NATO-Operation Sea Guardian**

übernahm 2016 die Aufgaben der bisherigen Operation Active Endeavour und zielt auf den Kampf gegen das Schlepperwesen, den Terrorismus sowie auf die Sicherheit der Seerouten. Die NATO arbeitete beim Ägäis-Einsatz gegen das Schlepperwesen mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX zusammen: am 8. Juli 2016 wurde zwischen **der EU und der NATO** eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet, um ihrer „**strategischen Partnerschaft**“ einen neuen Impetus zu verleihen. Der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission unterzeichneten gemeinsam mit dem NATO-Generalsekretär in Warschau eine gemeinsame Deklaration, in der sieben konkrete Bereiche dieser Kooperation festgelegt wurden.

Sie gliedern sich in:

1. Abwehr hybrider Bedrohungen;
2. Operative Zusammenarbeit auf See und bei der Bekämpfung illegaler Migration;
3. Cyber-Sicherheit und -Verteidigung;
4. Fähigkeiten im Bereich Verteidigung;
5. Verteidigungsindustrie und -forschung;
6. Übungen;
7. Unterstützung bei der Schaffung von Fähigkeiten in den östlichen und südlichen Partnerländern.

Insgesamt werden 74 konkrete Vorhaben in diesen sieben Bereichen definiert, 20 davon betreffen die Abwehr hybrider Bedrohungen. Das European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats ist voll und ganz in diese umfassenden Kooperationsvorhaben involviert.

In Wales hatte die NATO beschlossen, bis 2024 ihre **Verteidigungsausgaben** pro Mitgliedstaat auf 2% des BIP anzuheben.

Die USA haben seit 2017 wieder eine Panzerbrigade in Europa stationiert und die Ausgaben für die Europapräsenz 2016 vervierfacht („**European Reassurance Initiative**“). Die NATO will auch geschlossener gegen die Bedrohung durch **hybride Krieg-**

**führung** reagieren: diese versteht sich als „eine Mischung aus Cyber-Attacken, Informationskrieg und Aktionen von Soldaten ohne Hoheitsabzeichen“ (sogenannte „grüne Männchen“). In Warschau wurde der Cyber-Raum zum vierten NATO-Operationsgebiet erklärt. Die NATO ist zudem bestrebt, mit einer Ausbildungsmission und mit „strategischer Beratung“ in den Irak zurückzukehren, Jordanien und Tunesien (hier vor allem Spezialtruppen) militärisch zu unterstützen und sich mit AWACS-Luftaufklärern an der internationalen Koalition gegen den „Islamischen Staat“ – jedoch nicht über syrischem oder irakischem Gebiet – zu beteiligen. Gemäß dem Beitrittsprotokoll vom Mai 2016 wurde Montenegro am 5. Juni 2017 in die NATO als 29. Mitgliedstaat aufgenommen. Am 8. Juli 2016 übernahm die NATO von den USA das Kommando über das **Raketenabwehrsystem** zum Schutz Europas, zu dem derzeit eine Raketenabschussbasis (Aegis Ashore site) in Deveselu / Rumänien, vier in Rota / Spanien stationierte Schiffe und eine Radaranlage in Kürecik / Türkei gehört. Auf dem Militärstützpunkt in Redzikowo / Polen wurde noch zusätzlich eine Raketenabschussbasis (Aegis Ashore site) eingerichtet. Die Kommandozentrale des Raketenabwehrsystems befindet sich in Ramstein, deren Initial Operational Capability (IOC) wurde in Warschau erklärt.

## **Die NATO-Partner nach dem Gipfel von Warschau**

Laut Bundesheer ist die militärische Kooperation zwischen Österreich sowie **Finnland** und **Schweden** „praktisch zum Erliegen gekommen“. Finnland und Schweden, beide sind seit 1994 Teilnehmerstaaten der NATO-Partnerschaft für den Frieden, sind mit Australien, Georgien und Jordanien eine vertiefte Partnerschaft mit der NATO im Rahmen der „enhanced opportunities“ innerhalb der **Partnership Interoperability Initiative** eingegangen. Finnland – es verfügt über eine 1340 Kilometer lange Grenze zu Russland – und Schweden suchen mehr Nähe zur

NATO. 2014 hatten Finnland und Schweden mit der NATO ein weitgehendes Gastlandabkommen unterzeichnet, so können NATO-Truppen auf Einladung Stockholms oder Helsinki zu Manövern und im Ernstfall rasch in Schweden und Finnland eingesetzt werden. Die NATO erhält somit auch von diesen Ländern militärische und zivile Unterstützung. Schweden und Finnland arbeiten auch nachrichtendienstlich sehr eng mit der NATO zusammen, beide Staaten beraten mit der NATO über eine engere militärische Kooperation bis hin zur „Militärunion“. Der damalige US-Präsident Barack Obama lud bereits im Mai 2016 alle fünf nordischen Regierungschefs ins Weiße Haus ein und betonte die große Relevanz einer engeren sicherheitspolitischen Kooperation mit den USA.

Mit **Österreich** verbleiben in der EU somit nur mehr Irland und Malta als neutrale Staaten, alle drei Staaten sind auch Teilnehmer der NATO-Partnerschaft für den Frieden. Die Einladung aus Berlin, Österreich als erstes Nicht-NATO-Land an der Teilnahme am Framework Nations Concept zu gewinnen, besitzt derzeit in Österreich keine Priorität. Österreich hat jedoch auf Anfrage der NATO zugesagt, sich am Aufbau des Verteidigungssektors in Jordanien zu beteiligen. Österreichs damaliger Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil sah in der NATO einen Partner zur Bekämpfung der Migrationsströme und anderer Herausforderungen. Auf dem Gebiet der Abwehr von Cyber-Angriffen arbeitet Österreich schon sehr koordiniert mit der NATO zusammen.

Österreich war weiters mit 10 Offizieren und Unteroffizieren an der **Mission „Resolute Support“** in Afghanistan beteiligt. Der Einsatz (Gesamtumfang: ca. 16.000 Soldaten Anfang 2019) wurde in Warschau über 2016 hinaus verlängert, finanziell soll der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte zunächst bis Ende 2020 unterstützt werden. Österreich stellt zudem die meisten Truppen eines Nicht-NATO-Landes bei der KFOR mit über 400 Soldaten. Stabilität auf dem Westbalkan sei im beiderseitigen Interesse. In Warschau erfolgte die Annahme

der „**Protection of Civilians Policy**“, die von Norwegen und Österreich initiiert wurde. Diese ist bestrebt, auf der Grundlage von Lessons Learned aus der ISAF-Operation in Afghanistan Maßstäbe für den Schutz von Zivilisten bei der Planung und Durchführung von Operationen und Missionen zu setzen.

## **Der NATO-Gipfel von Brüssel (11.-12. Juli 2018)**

Wesentliches Thema beim NATO-Gipfel von Brüssel am 11.-12. Juli 2018 war vor allem deren Militärpräsenz in Europa als **Abschreckung gegenüber Russland**. 2017 schloss die NATO bereits die Stationierung von 4.500 Soldaten in den baltischen Ländern Estland, Lettland und Litauen sowie in Polen ab. Anfang Dezember 2018 erreichte das Multinational Division North East Headquarters in Polen seine volle Einsatzbereitschaft. In Rumänien existiert nun eine multinationale Rahmenbrigade für die Ausbildung von Landstreitkräften aus den NATO-Staaten. Die Hauptpunkte des Gipfels von Brüssel lauteten wie folgt:

- **Abschreckung und Verteidigung:** hier gilt es, die Schnelligkeit der verlegbaren Truppen vor allem gegen eine „russische Aggression“ (so der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg) zu verbessern. Das Risiko von Vorfällen und Fehleinschätzungen soll in diesem Zusammenhang verringert werden; diese könnten, so Stoltenberg, zu „durchaus gefährlichen Situationen“ führen. Die NATO steht diesbezüglich vor „hybriden“ Herausforderungen, die gezielte Desinformationskampagnen und Cyber-Aktivitäten beinhalten. Eine hybride Kriegführung, die einem bewaffneten Angriff entspricht, kann den Beistandsartikel 5 des NATO-Gründungsvertrages aktivieren. Beim NATO-Gipfel in Brüssel hatte das Bündnis die NATO Readiness Initiative beschlossen mit dem Ziel, sowohl die Qualität als auch die Anzahl der kampffähigen Hochbereitschaftstruppen aus den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Zusätzliche 30 schwerere oder mittlere sogenannte „manoeuvre battalions“ (bestehend aus Infanterie und Panzern), 30 Luftgeschwader und 30 Kampfschiffe sollen innerhalb von maximal 30 Tagen sollten einsatzbereit sein („Four Thirties“). Die **NATO Readiness Initiative** soll die Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeiten des Bündnisses, ebenso für „**high-intensity warfighting**“ und für schnelle Kriseninterventionen, stärken.
- **Stabilität:** hier galt die Diskussion der Stabilisierungsprojektion, die auch die Bekämpfung des Terrorismus umfasst. Abgeleitet von den Einsätzen der NATO in Afghanistan, Irak und auch in Libyen sollen vermehrt lokale Truppen ausgebildet werden, damit diese in die Lage versetzt werden, selbst ihre Länder und Regionen zu stabilisieren. Eine umfassende und großangelegte Verlegung von Kampftruppen aus NATO-Staaten zwecks Stabilisierungsmaßnahmen soll kaum mehr stattfinden. Ähnlich wie die bis August 2021 durchgeführte Resolute Support Mission (RSM) in Afghanistan führt die NATO seit 2018 nun eine Mission für **Beratung, Ausbildung** (keine Kampfausbildung) und den Aufbau von Fähigkeiten in Irak durch mit dem Ziel, den „Islamischen Staat“ zu bekämpfen sowie effektive Sicherheits- und militärische Ausbildungsstrukturen zu schaffen.
- In einem „**Regional Hub for the South**“ sollen all jene Elemente zusammengefasst werden, die benötigt werden, um auf Krisen aus dem Süden effizient und effektiv reagieren zu können. Dazu gehören auch Kräfte für Auslandsoperationen sowie jene Kräfte, die zwecks **Stabilisierungsprojektion** regionale Partnerschaften ausbauen und jene Fähigkeiten, die zur Abwehr von Bedrohungen benötigt werden, aufbauen. In diesem Kontext soll auch die Übungstä-

tigkeiten erweitert werden. Insbesondere in Jordanien und Tunesien unterstützt die NATO in einem „Package of the South“ die Regierungen, ihre Verteidigungskapazitäten den Sicherheitslagen in der Region anzupassen.

- **Zusammenarbeit zwischen NATO und EU:** Aus Sicht der NATO soll die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ – englisch: PESCO – Permanent Structured Co-operation) der EU die NATO als „top security organisation“ in Europa weiterhin anerkennen. SSZ bzw. PESCO darf somit auf keinen Fall mit der NATO konkurrieren oder duplizieren. Sie soll die NATO wirkungsvoll ergänzen und in der Folge den europäischen Pfeiler der NATO stärken. Aus diesem Grund kamen die EU und die NATO beim NATO-Gipfel von Warschau am 8. Juli 2016 überein, ihre Kooperationen in folgenden sieben Feldern auszubauen: Kampf gegen hybride Bedrohungen; verstärkte Kooperationen auf See und im Bereich Migration; im Bereich Cyber-Sicherheit und –Verteidigung; Ausbau und Synergien bei den Verteidigungsfähigkeiten; Kooperationen in den Verteidigungsindustrien und in der Forschung; verstärkte Durchführung von Übungen; Unterstützung folgender östlicher und südlicher Partnerländer im Bereich des Aufbaus von Verteidigungsfähigkeiten: Bosnien-Herzegowina, Georgien, Jordanien, Moldawien, Tunesien und Ukraine. Insgesamt 74 konkrete Vorhaben in diesen sieben Feldern sollten realisiert werden, 20 davon betreffen den Bereich „hybride Bedrohungen“.
- **Strukturen:** in Belgien wurde ein Cyberspace Operations Centre errichtet, zudem werden zwei neue **Kommanden** geschaffen: ein Joint Force Command in Norfolk für den Schutz der transatlantischen Kommunikationslinien sowie in Deutschland ein Joint Support and Enabling Command für Unterstützung und

Logistik, um Streitkräftebewegungen in den europäischen NATO-Ländern zeitlich und logistisch zu erleichtern. Künftig sollen Genehmigungen für Land-, See- und Luftbewegungen mit Ende 2019 innerhalb von fünf Tagen erstellt werden können.

- **Verteidigungsausgaben:** Die Lastenteilung („burden sharing“) zwischen den nordamerikanischen und den europäischen NATO-Staaten soll deutlich verbessert werden – sowohl bei den Verteidigungsausgaben als auch bei den Beiträgen seitens der europäischen Bündnispartner für NATO-Missionen und –Operationen. Alle NATO-Staaten hätten ihre Kürzungen bei den Militärausgaben zumindest gestoppt, so Stoltenberg: Die „politische Erwartung“, zwei Prozent des BIP bis zum Jahr 2024 für Verteidigung auszugeben und davon 20 Prozent der Mittel für Ausrüstung sowie für Forschung und Entwicklung bereitzustellen, besteht weiter – auf der Grundlage der Beschlüsse des NATO-Gipfels von Wales 2014.

## Das Strategische Konzept der NATO von Madrid 2022

Am 20. Juni 2022 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten das derzeit gültige Strategische Konzept des Bündnisses. Dieses entstand in einer Zeit, die seitens des NATO im Vorwort des Papiers wie folgt definiert wurde: „a critical time for our security and for international peace and stability.“ Die **NATO** umfasst nach der Aufnahme Finnlands und Schwedens in das Bündnis mittlerweile **32 Staaten** mit einer Gesamtbevölkerung von über einer Milliarde Menschen. Die Verteidigung des Bündnisses steht gerade nach dem Beginn des offen militärisch geführten Krieges Russlands gegen die Staatlichkeit der Ukraine am 24. Februar 2022 nun im Zentrum der NATO: „We are a defensive Alliance.“ (Punkt 1) oder weiters: „We will strengthen our Alliance

based on our indivisible security, solidarity, and ironclad commitment to defend each other, as enshrined in Article 5 of the North Atlantic Treaty. Our ability to deter and defend is the backbone of that commitment.“ (Punkt 3) **Die Abschreckung und Verteidigung der NATO beruht weiterhin auf einem „Mix aus nuklearen, konventionellen und Cyberfähigkeiten.“** (Punkt 20) Die USA bildet hier die „oberste Garantie“ („supreme guarantee“) für einen NATO-Nuklearschirm. (Punkt 29) Russland hat mit dem Krieg gegen die staatliche Souveränität und die Existenz der Ukraine jene „Normen und Prinzipien“ verletzt, die für die Verwirklichung einer stabilen und vorhersehbaren europäischen Sicherheitsordnung notwendig sind. (Punkt 6) Zu Beginn des Strategischen Konzeptes betonten die NATO-Staats- und Regierungschefs deshalb, dass eine **„starke, unabhängige Ukraine“** für die Stabilität des euro-atlantischen Raumes unverzichtbar und „lebenswichtig“ („vital“) sei. Zu den weiteren Bedrohungen für das Bündnisgebiet, die global verbunden sind (Punkt 6), zählen zudem Terrorismus (Punkte 6 und 10) sowie der zunehmende „strategische Wettbewerb“ (Punkt 6) zwischen rivalisierenden Mächten und in diesem Zusammenhang auch sich ausbreitende autoritäre Strömungen:

„Authoritarian actors challenge our interests, values and democratic way of life. They are investing in sophisticated conventional, nuclear and missile capabilities, with little transparency or regard for international norms and commitments. Strategic competitors test our resilience and seek to exploit the openness, interconnectedness and digitalisation of our nations. They interfere in our democratic processes and institutions and target the security of our citizens through hybrid tactics. They conduct malicious activities in cyberspace and space, promote disinformation campaigns, instrumentalise migration, manipulate energy supplies and employ economic coercion. These actors are also at the forefront of a deliberate effort to undermine multilateral norms and institu-

tions and promote authoritarian models of governance.“ (Punkt 7)

**Den Kern des transatlantischen Bündnisses bildet nach wie vor die kollektive Verteidigung auf der Grundlage eines „360-Grad-Ansatzes“.** (Vorwort und Punkt 20) Zu diesem Zweck wird die Gesamtstärke der Hochbereitschaftstruppe NATO Response Force (NRF) von 40.000 Soldaten (2022) auf 300.000 ausgebaut. Die drei Kernaufgaben für die NATO bleiben laut dem Strategischen Konzept von Madrid weiterhin Abschreckung und Verteidigung; Krisenvorbeugung und Krisenmanagement; und kooperative Sicherheit. (Vorwort und Punkt 4) Zudem wird betont, der Sinn und Zweck der nuklearen Fähigkeit der NATO liege in der Friedenssicherung und soll zudem vor Einschüchterungsversuchen weiterer Groß- und Mittelmächte schützen sowie die Abschreckungsfähigkeiten des Bündnisses ausbauen. Es gilt in diesem Zusammenhang, „strategische Stabilität“ zu erhalten und auszubauen. (Punkt 32) Solange Nuklearwaffen existieren, wird die NATO eine nukleare Allianz bleiben: „As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance. NATO’s goal is a safer world for all; we seek to create the security environment for a world without nuclear weapons.“ (Vorwort)

Die Vision der NATO lautet, in einer Welt zu leben, in der Souveränität, territoriale Integrität, Menschenrechte wie individuelle Freiheit und Völkerrecht respektiert werden und in der Staaten ihre eigene politische und wirtschaftliche Ausrichtungen frei wählen können, ohne als Folge mit massiver Aggression und Krieg konfrontiert zu sein. (Vorwort, Punkt 2)

Für die Sicherheit der NATO bildet die **Russische Föderation „the most significant and direct threat“.** (Punkt 8) Die russische Staatsführung wiederholte oft, Gewalt als Mittel einzusetzen, um ihre politischen und auch Territorialforderungen durchzusetzen. So bildet Russland eine Gefahr für die freie Seefahrt im Nordatlantik. Russland arbeitet wie die USA und China an der Modernisie-

rung der Atomwaffen. (Punkt 8) Insgesamt gefährdet Russlands militärische Aufrüstung in den Regionen des Baltikums, des Mittelmeers und des Schwarzen Meeres sowie die militärische Integration von Belarus die „Sicherheit und Interessen“ der NATO. (Punkt 8) Die NATO wiederum stellt aus ihrer Sicht „keine Bedrohung für die Russische Föderation“ dar, zudem sucht die NATO „keine Konfrontation“. (Punkt 9) Jedoch aufgrund dieser „feindlichen Politiken“ Russlands kann das Land nicht als Partner der NATO betrachtet werden (Punkt 9) **Offene Kommunikationskanäle sollen mit Moskau weiterbestehen**, um weitere schwere Risikoentwicklungen zu vermeiden und eine weitere Eskalation der Lage zu verhindern. (Punkt 9)

Konflikte, Fragilität und Instabilität in Afrika (hier besonders in der Sahelzone) und im Mittleren Osten haben ebenso direkte Auswirkungen auf die NATO sowie deren Partnerländer. (Punkt 11) Verschlimmert werden diese Auswirkungen noch im Zusammenhang mit dem Klimawandel, fragile staatliche Institutionen und Nahrungsmittelmangel. Diese Lage, so die NATO, stellt eine gefährliche Grundlage für die Ausbreitung bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen und des Terrorismus dar. Zudem nutzen „strategische Wettbewerber“ diese Situation aus, um ihren jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Einfluss geltend zu machen. (Punkt 11)

**Die Volksrepublik China stellt für die NATO in diesem Zusammenhang eine enorme Herausforderung dar**, da China versucht, mit Hilfe politischer, wirtschaftlicher und militärischer Mittel seinen Einfluss global auszubauen. Die zunehmende globale Machtprojektion Chinas und deren hybriden und Cyberoperationen sowie deren zunehmende „konfrontative Rhetorik und Desinformation“ sieht die NATO als Bedrohung an. Zudem versucht China, verstärkt Schlüsseltechnologie und Industriesektoren sowie kritische Infrastruktur und strategische Lieferketten zu kontrollieren. (Punkt 13) China, so die NATO, benützt seine Wirtschaftskraft, um „strategische Abhängigkeiten“ zu schaffen und seinen politischen Einfluss auf globaler

Ebene zu vergrößern. Das hat wiederum massive Auswirkungen auf das Völkerrecht, den Weltraum sowie auf die Domäne Cyber und internationale Seefahrt. (Punkt 13) Mit Sorge betrachtet die NATO die sich „vertiefende strategische Partnerschaft“ zwischen der Volksrepublik China und der Russischen Föderation sowie deren gemeinsames Bestreben, die internationale Ordnung zu unterminieren. (Punkt 13) Zu diesem Zweck soll die Resilienz der NATO-Mitgliedstaaten ausgebaut werden, auch in Hinblick auf mögliche Gefahren für die „Freiheit der Seefahrt“. (Punkt 13 und Punkt 23)

Technologische Überlegenheit zu schaffen ist das Ziel der NATO-Staaten, diese hat auch Auswirkungen auf die Überlegenheit am Schlachtfeld. (Punkt 17) Gezielt einmalige oder auch kumulativ angelegte Cyberaktivitäten, die schwere Auswirkungen auf das Funktionieren eines Staates haben, oder feindliche Operationen in den, aus dem oder innerhalb des Weltraumes könnten die Schwelle eines bewaffneten Angriffes erreichen und eine Ausrufung von Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages zur Folge haben. (Punkt 25)

Rüstungskontrolle und die stetig schwächer werdende Überwachung der Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen bleiben für die NATO eine große Herausforderung, da dieses System insgesamt erodiert. Aus Sicht der NATO ist dafür die Russische Föderation hauptverantwortlich: „The Russian Federation’s violations and selective implementation of its arms control obligations and commitments have contributed to the deterioration of the broader security landscape.“ (Punkt 18). Iran und Nordkorea setzen zudem die Entwicklung ihrer Atomprogramme fort. Syrien, Nordkorea und die Russische Föderation verfügen immer noch über chemische Waffen. Die Volksrepublik China plant weiterhin, ihr Atomwaffenarsenal massiv auszubauen. Der Einsatz von chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen durch einen „feindlichen Staat“ oder einen nicht-staatlichen Akteur stellt ebenso eine Bedrohung für die Sicherheit des Bündnisses dar. (Punkt 18)

Der weltweite Klimawandel stellt einen „Bedrohungsmultiplikator“ dar und kann Konflikte verschlimmern sowie die Fragilität von Staaten verstärken, ähnlich dem „geopolitischen Wettbewerb“ von Groß- und Mittelmächten. (Punkt 19) Steigende Temperaturen verursachen höhere Meeresspiegel, erhöhen die Gefahr von Wald- und Buschbränden und extremen Wetterereignissen. (Punkt 19) Zunehmend sehen sich dadurch Menschen veranlasst, ihre angestammten Wohngebiete zu verlassen. Streitkräfte sind heute noch mehr gefordert auch in Gebieten und Regionen mit extremen klimatischen Bedingungen zu operieren. Zudem wird das Militär im Bereich Katastrophenschutz verstärkt nachgefragt. (Punkt 19)

Seitens der NATO sollen auch die Partnerschaften, im Besonderen mit Bosnien-Herzegowina, Georgien und mit der Ukraine gestärkt und ausgebaut werden. Die Vereinbarungen des Gipfels von Bukarest 2008 wurden seitens der NATO nochmals betont – in Hinblick auf eine geplante Aufnahme Georgiens und der Ukraine. (Punkt 41) Als Partner bleibt zudem die EU für die NATO „einzigartig und wesentlich“ („unique and essential“) (Punkt 43), denn EU- und NATO-Staaten teilen zudem offiziell gemeinsame Werte. NATO und EU teilen sich ebenso gemeinsame Interessen in den Bereichen militärische Mobilität, Resilienz, Maßnahmen gegen den Klimawandel und dessen Auswirkungen auf die transatlantische Sicherheit sowie die Dimension menschliche Sicherheit und die Einschätzungen, was eine politische bzw. „systemische Herausforderung“ darstellt, die von China ausgeht. (Punkt 43)

Was die Realisierung einer „stärkeren“ und „fähigeren“ europäischen Verteidigung betrifft, wird diese von der NATO als notwendige Maßnahme anerkannt und unterstützt, solange diese sich als „komplementär“ und „interoperabel“ mit der NATO erweist. Duplikationen zur NATO sollen auf jeden Fall vermieden werden. Von „strategischer Wichtigkeit“ für die NATO bleiben der Raum Westbalkan sowie die Schwarzmeerregion. Essentiell für das Bündnis wurde der

Raum Indo-Pazifik: Entwicklungen in dieser Region können demnach unmittelbare Auswirkungen auf die euro-atlantische Sicherheit haben. (Punkt 45)

## **European Sky Shield Initiative (ESSI)**

Deutschlands Bundeskanzler Olaf Scholz schlug aufgrund der russischen Invasion in die Ukraine (24. Februar 2022) im August 2022 eine European Sky Shield Initiative (ESSI) vor mit dem Ziel, die Luftabwehr und -verteidigung in Europa auszubauen und zu stärken. Dieser Initiative schlossen sich 19 europäische Staaten an – darunter auch Österreich und die Schweiz sowie 17 NATO-Staaten. Russland setzt im Krieg gegen die Ukraine Drohnensysteme, ballistische Raketen, Marschflugkörper und Hyperschallflugkörper ein. Das wiederum verdeutlicht die große Relevanz der Schaffung einer leistungsfähigen Luftverteidigung in Europa. **ESSI soll aus Sicht Deutschlands „die Stärkung des europäischen Pfeilers in der gemeinsamen Luftverteidigung der NATO“** bewirken. Österreich und die Schweiz sind dennoch bestrebt, trotz enger Kooperationen mit NATO-Staaten, in diesem Bereich ihren neutralen Status beibehalten zu wollen. Die NATO betrachtet ESSI mit der NATO Integrated Air and Missile Defence (IAMD) kohärent, ESSI wird deshalb in das IAMD eingegliedert. Regierungen aus folgenden 15 Staaten hatten am 13. Oktober 2022 im Brüsseler NATO-Hauptquartier das ESSI-Abkommen unterzeichnet: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, die Niederlande, Norwegen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich. Vier weitere Staaten hatten sich diesem Projekt angeschlossen. Frankreich, Italien, Polen, Spanien und die Türkei gaben bekannt, sich nicht an ESSI zu beteiligen. Polen und Spanien entwickeln bilaterale Luftverteidigungsprogramme mit den USA und dem Vereinigten Königreich.

ESSI wird in seinem Endausbau Abfangschichten mit folgenden Reichweiten abdecken:

- Kurz: bis 15 Kilometer Reichweite, bis zu 6 Kilometer Höhe.
- Mittel: 15 bis 50 Kilometer Reichweite, bis zu maximal 25 Kilometer Höhe.
- Groß: mehr als 50 Kilometer Reichweite, bis zu 35 Kilometer Höhe.

ESSI soll Schutz bieten vor

- Angriffen durch Drohnen oder die Bedrohung durch fehlgeleitete Drohnen.
- Bedrohungen durch militärische Flugzeuge im Luftraum.
- Bedrohungen durch ballistische oder atomare Raketen im Luft- und Welt- raum.

**ESSI setzt auf eine gemeinsame Beschaffung und eine gemeinsame Ausbildung.** Der Aufbau einer European Air Defence Academy wird als Ziel genannt. Österreich kauft mit Deutschland 8 Feueereinheiten des Systems IRIS-T. Der Aufbau einer Feueereinheit ist modular und besteht aus einer taktischen Einsatzzentrale, 3 Launchern (Raketenwerfer) mit jeweils 8 Lenkflugkörpern, 1 Radarsystem und 1 Materialerhaltungseinrichtung. Je 4 der Systeme sollen über kurze Reichweite (SLS, 15 bis 20 Kilometer) bzw. über mittlere Reichweite (SLM, 40 bis 50 Kilometer) verfügen.

In Deutschland sind derzeit die Systeme Ozelot und MANTIS (Modular, Automatic and Network Capable Targeting and Interception System) im Einsatz, künftig ist geplant, IRIS-T SLM hier zum Einsatz kommen zu lassen. In der weitreichenden Luftverteidigung verfügt Deutschland bereits über das Waffensystem Patriot aus den USA. Zudem plant Deutschland, die Lücke in der Abwehr von weitreichenden ballistischen Raketen zu schließen. Russland verfügt bereits über derartige Waffensysteme. Die NATO muss künftig in die Lage versetzt werden, sich rascher gegen die Bedrohung durch Flugkörper mit Reichweiten von mehr als 1000 Kilometern zu schützen. Deutschland hat sich deshalb

entschlossen, das Luftverteidigungssystem Arrow 3 aus Israel zu beschaffen. Eine Abwehr von Marschflugkörpern inklusive hypersonischer Flugkörper ist aufgrund der niedrigen Flughöhe und einer sehr späten Erfassung ausschließlich im Sinne eines Schutzes einzelner Objekte, so etwa mit dem System Patriot oder IRIS-T SLM, möglich. Ein flächendeckender Schutz erweist sich als enorm kostspielig und ist ausschließlich mit einer Vielzahl von Systemen möglich. Das verdeutlicht die Notwendigkeit eines multinationalen Ansatzes.

Bei ESSI wird darauf geachtet, welches Land welchen Bedarf einmeldet. Jedes Teilnehmerland finanziert eigene Anteile. Durch gemeinsame Beschaffungen werden die Interoperabilität zwischen einzelnen Nationen sowie auch der operative Einsatzwert innerhalb der NATO erhöht.

Am 7. Juli 2023 hatte **Österreichs** Verteidigungsministerin Klaudia Tanner gemeinsam mit ihrer Schweizer Amtskollegin Viola Amherd eine **Absichtserklärung** zur Teilnahme an der ESSI unterzeichnet. **In einer Zusatzerklärung zur Absichtserklärung wurde dabei festgehalten, dass sich beide Länder zwar an gemeinsamen Beschaffungs- und Ausbildungsmaßnahmen innerhalb der ESSI beteiligen, nicht jedoch an gemeinsamen operativen Maßnahmen.** Somit soll ausgeschlossen werden, dass sich Österreich und die Schweiz aufgrund ihres jeweiligen verfassungsrechtlichen Status an einem Militärbündnis beteiligen, zudem soll vermieden werden, dass sowohl in Österreich als auch in der Schweiz NATO-Militärstützpunkte errichtet werden.

## NATO-Einsätze

Derzeit führt die NATO fünf Missionen mit folgenden Zielen durch:

- **KFOR / Kosovo Force** (seit 1999): ursprünglich zielte die NATO-geführte KFOR darauf ab, nach der 78-tägigen NATO-Luftkampagne gegen das damalige jugoslawische Regime unter Slobodan Milošević ein Ende der Gewalt im Kosovo

durchzusetzen. Diese Kapitel VII-Mission (UN-Charta) hatte auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 (10. Juni 1999) die Abschreckung erneuter Feindseligkeiten, die Schaffung eines sicheren Umfeldes, die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Entmilitarisierung der damaligen Befreiungsarmee des Kosovo, die Unterstützung der internationalen humanitären Bemühungen sowie die Koordination mit der zivilen Präsenz zum Ziel. Dieses Mandat gilt weiterhin. Mit der Unabhängigkeit des Kosovo kam ab 12. Juni 2008 seitens der NATO ein Auftrag hinzu: Mithilfe bei der Einrichtung der Kosovo Security Force (KSF) (in der Stärke von maximal 2500 aktiven Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie 800 Personen Reserve) sowie einer zivilen Struktur zur Überwachung der KSF. Zudem kontrolliert die NATO die Aufstellung und Ausbildung einer multi-ethnischen und professionellen KSF mit den Aufgabengebieten Kampfmittelbeseitigung, Gefahrgutmanagement, Brandbekämpfung und Katastrophenschutz.

- **NATO Air Policing** über dem Baltikum (seit 2004): Dieses Air Policing (die Rotation erfolgt alle vier Monate) ist eine Mission mit dem Ziel, den Luftraum des Bündnisses zu sichern und schnell auf mögliche Luftraumverletzungen zu reagieren. Diese Mission stellt eine kollektive Aufgabe dar und erfordert eine ständige und kontinuierliche Präsenz – 24 Stunden 365 Tage im Jahr. Zum Einsatz kommen Kampfflugzeuge aus den NATO-Mitgliedstaaten vom Luftwaffenstützpunkt Šiauliai / Litauen, seit 2014 auch von der Basis Ämari / Estland. Die NATO-Mission wird mit dem Integrierten Luft- und Raketenabwehrsystem der NATO durchgeführt. Das Allied Air Command (AIRCUM) in Ramstein / Deutschland beaufsichtigt die NATO Air Policing-Mission mit Hilfe zweier Combined Air Operations Center (CAOC) in Torrejón / Spanien und in Uedem / Deutschland. Das NATO Air Policing wurde 1961 gegründet. Die

NATO-Mitgliedstaaten unterstützen jene Mitgliedstaaten des Bündnisses, die nicht über notwendige Mittel verfügen, um luftpolizeiliche Aufgaben über ihren Territorien durchzuführen. So wird die Überwachung des slowenischen Luftraumes von Italien und Ungarn durchgeführt, jenes von Albanien und Montenegro erfolgt von Griechenland und Italien, jener von Nord-Mazedonien von Italien aus. Belgien, die Niederlande und Luxemburg unterzeichneten 2015 ein Abkommen zur gemeinsamen Überwachung des Luftraumes auf ihren Gebieten, es wird seit 1. Januar 2017 in der Praxis umgesetzt. Belgische und niederländische Kampfflugzeuge verteidigen somit auf Rotationsbasis auch den luxemburgischen Luftraum.

- **Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union** (seit 2005): 3 Aufgabenbereiche: Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen operative Unterstützung (strategische Luft- und Seetransporte und Planungsunterstützung für die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMI-SOM)), Ausbildungsunterstützung (Einladung von Offizieren der Afrikanischen Union zu Kursen in NATO-Ausbildungseinrichtungen, Durchführung von Kursen durch die mobilen Ausbildungsteams der NATO – Mobile Education and Training Teams (METT)) und Strukturmaßnahmen (gezielte Unterstützung der afrikanischen Bereitschaftstruppe ASF und von Projekten einschließlich Übungen, Frühwarnung und Katastrophenvorsorge).
- **Operation Sea Guardian** (seit 2016): 3 Aufgaben: Aufbau von Kapazitäten im Bereich der maritimen Sicherheit; Unterstützung des maritimen Lagebewusstseins; maritime Terrorismusbekämpfung. Zudem kann die Operation im Mittelmeerraum folgende vier zusätzliche Maritime Security Operations (MSO)-Aufgaben durchführen, falls diese vom Nordatlantischen Rat gefordert werden: Aufrechterhaltung der Freiheit der Schifffahrt und Überwachung, Patrouillen, Spezialoperationen; Durchführung von Seeblockaden

für verdächtige Schiffe; Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen; Schutz kritischer Infrastruktur.

- **Agean Activity** (seit 2016): Assistenzeinsatz im Rahmen der Flüchtlings- und Migrationskrise. NATO-Unterstützung durch Überwachung auf See in Zusammenarbeit mit der griechischen und türkischen Küstenwache.
- **NATO-Mission Irak** (seit 2018): Stärkung irakischer Sicherheitsinstitutionen und -kräfte (Good Governance im irakischen Sicherheitssektor); Verhinderung der Rückkehr des „Islamischen Staates“; Bekämpfung des Terrorismus, Stabilisierung des Irak. Die NATO berät militärische Berufsausbildungseinrichtungen im Großraum Bagdad, das irakische Verteidigungsministerium, das Büro des Nationalen Sicherheitsberaters sowie das Nationale Operationszentrum des irakischen Premierministers.
- **Arctic Sentry** (seit 2026): Als Folge des Drängens von US-Präsident Donald J. Trump, Grönland wirtschaftlich und militärisch „physisch“ und „psychisch“ unter seine Kontrolle bringen zu wollen – er schloss dabei ursprünglich auch den Einsatz von militärischen Kräften nicht aus, was wiederum aus Sicht Dänemarks ein Ende der NATO zur Folge gehabt hätte – beschloss die NATO, nachdem Präsident Trump am 21. Januar 2026 beim Weltwirtschaftsgipfel in Davos einen direkten US-Militäreinsatz in Grönland vorläufig doch ausgeschlossen hatte, ab Februar 2026 mit der Mission Arctic Sentry eine Stärkung der Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeiten im arktischen Raum erreichen zu wollen. Fünf folgende NATO-Gründungsmitglieder bezeichnen sich ebenso als „arktische Staaten“: Dänemark mit Grönland, Island, Kanada, Norwegen und die USA. Zudem traten in den Jahren 2023 und 2024 Finnland und Schweden der NATO bei, die Staaten des arktischen Raumes innerhalb der NATO zählen nun sieben Staaten. Die Arktis bildet eine wesentliche handels-

und militärpolitische Verbindung in den Nordatlantik, aufgrund der reichen Rohstoffvorkommen in der Region zeigte die Volksrepublik China großes Interesse, im arktischen Raum dringend benötigte Bodenschätze – vor allem kritische Mineralien – abzubauen. Die Russische Föderation erhöhte seit der Annexion der Krim 2014 massiv ihre militärische Präsenz im arktischen Raum durch die Schaffung eines neuen Arktischen Kommandos und der Wiederinbetriebnahme ehemaliger sowjetischer Militärstützpunkte und Seehäfen. Die USA unter Präsident Trump sah deshalb die nationale Sicherheit der USA gefährdet.

## Österreich und die NATO

Mit der Unterzeichnung des Rahmendokuments der Partnerschaft für den Frieden (PfP) am 10. Februar 1995 bekundete Österreich seine Absicht, mit anderen Partnern bei PfP-Aufgaben mitzuwirken. Dies wird im **Individually Tailored Partnership Programme (ITPP)** vereinbart. Österreich konzentriert sich auf Friedenserhaltung, humanitäre Einsätze und Katastrophenhilfe sowie auf Such- und Rettungseinsätze. Ein weiterer Schwerpunkt der österreichischen PfP-Mitarbeit bildet der Strahlenschutz. Das **Evaluierungsprogramm OCC** (Operational Capabilities Concept Evaluation & Feedback) ist eine praktische Überprüfung der vom Partnerstaat dafür eingemeldeten kleinen Verbände und Einheiten aller Teilstreitkräfte. Diese Überprüfung erfolgt im Zuge von Übungen durch internationale Teams. Im „Level 1“ erfolgt die Überprüfung der generellen Interoperabilität, im „Level 2“ auch der Qualität, d.h. des Erfüllungsgrades eines gestellten Auftrages.

Als PfP-Partner nahm Österreich bis 2004 an dem von der NATO geleiteten multinationalen Friedenseinsatz in Bosnien-Herzegowina (SFOR) teil. Mit 2. Dezember 2004 übernahm die EU den Einsatz als Operation Althea, an dem sich Österreich mit knapp 300 Soldaten beteiligt.

Derzeit sind auch ca. 150 österreichische Soldaten im Rahmen der KFOR im Kosovo stationiert. Österreich ist als PfP-Partner Mitglied des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) und nimmt durch seine Ständigen Vertreter an allen Hauptausschüssen, Unterausschüssen und allen Zusammenarbeitsbereichen der PfP teil. Diese Bereiche betreffen Krisenmanagement und friedensunterstützende Einsätze, Abrüstung, Kampf gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und den internationalen Terrorismus, die Bereiche Planung, Budgetierung, Politik & Strategie (Verteidigung) sowie zivile Notstandsplanung etc. Seit November 1997 hat Österreich auch bei der NATO einen Ständigen Vertreter. Österreich kann sich im Rahmen der „vertieften PfP“ auch an Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung und friedensschaffenden Maßnahmen beteiligen. **In den Entscheidungsgremien der NATO selbst ist Österreich nicht präsent.** Umgekehrt gibt es dadurch formell auch keine Beistandszusage durch die NATO und keinen kollektiven Schutz seitens der Allianz vor militärischen Übergriffen. Österreich nimmt auch seit 2012 an den „Locked Shields“-Übungen am NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) in Tallinn teil.

## Schlussfolgerungen

In der NATO setzen sich im Zeichen des transatlantischen Verbundes NATO- und EU-Staaten zum Ziel, gemeinsame strategische Interessen zu verfolgen. Der Erfolg der NATO basiert auf **Multinationalität**: Die Nationalstaaten sind im Laufe der Jahrzehnte immer stärker voneinander politisch, wirtschaftlich und militärisch abhängig geworden. Deshalb ist der Aufbau gemeinsamer militärischer Strukturen und Führungsstäbe und deren Anpassung an neue Herausforderungen notwendig. Multinationale Verbände sind somit Ausdruck der Selbstbindung, der Solidarität und der Bereitschaft, Risiko zu teilen, ohne die eigene Identität aufgeben zu müssen. Ziel ist es,

mobile, schlagkräftige und höchst professionelle Verbände aufzustellen. Im Vordergrund stehen seit 2014 die Verteidigung des Bündnisgebietes, **Krisenmanagement und die Verhinderung von Regionalkonflikten.** Multinationalität bedeutet einerseits die stärkere Miteinbeziehung der Ukraine, des Südkaukasus und der ehemaligen sowjetischen zentralasiatischen Republiken in die euro-atlantische Sicherheitsarchitektur, und somit die Sicherung der innerwestlichen Stabilität. Andererseits bedeutet Multinationalität auch die Einbeziehung afrikanischer, arabischer und lateinamerikanischer Staaten in NATO-geführte Operationen. Als Beispiel sind hier Marokko, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Katar, Chile und Argentinien zu nennen, die an NATO-geführten Einsätzen teilnahmen Jordanien, Katar und die VAE sogar an Kampfeinsätzen im Rahmen der Operation „*Unified Protector*“ 2011 in Libyen.

Die **nukleare Abschreckung** ist nach wie vor der **Kern der Nordatlantischen Allianz**. Das Konzept der nuklearen Abschreckung hat sich aber insofern relativiert, als manche Staaten, die Massenvernichtungswaffen besitzen, durchaus unter Umständen bereit wären, diese einzusetzen. Russland hat bereits mehrere Male im Zuge des Krieges gegen die Ukraine ab 2022 gedroht, diese auch einzusetzen. Ethnische Konflikte, wirtschaftliche Not, der Zusammenbruch politischer Ordnungen oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als Bedrohungsszenarien fanden bereits 1999 Aufnahme in das Strategische Konzept der NATO von Washington. Seit dem 11. September 2001 (9/11) wurde auch der internationale Terrorismus als Feind im 21. Jahrhundert erkannt.

Die Dauervereinbarungen zwischen EU und NATO öffnen den Weg für engere politische und militärische Kooperationen in den Bereichen Krisenmanagement und Konfliktprävention. Mittel und Fähigkeiten der EU und der NATO sollen dadurch nicht im Wettbewerb, sondern kohärent sein, um komplementäre Ziele zu erreichen. Dies betrifft vor allem die schnellen Eingreif-

truppen der NATO. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU hat sich bereits zu einer **strategischen Partnerschaft mit den USA** entwickelt, auch mit der Teilnahme der USA und Kanadas an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit der EU (Permanent Structured Cooperation – PESCO). Gleichzeitig findet nun zunehmend eine „Europäisierung der NATO“ statt: so wird die Führung von relevanten Regionalkommanden nun europäisch besetzt: jenes in Neapel durch einen italienischen, jenes in Norfolk / Virginia durch einen britischen Befehlshaber. Aufgabe von amerikanischen, kanadischen, europäischen und türkischen Soldaten ist es u.a. Soldaten von Krisenländern in ihren Regionen auszubilden, um sie in die Lage zu versetzen, auch selbst multinationale Friedenseinsätze durchzuführen und auf politischer Ebene Streitkräfte Partnerschaften auszubauen.

Der nunmehrige Fokus der NATO liegt hauptsächlich auf der Verteidigung des Bündnisgebietes. Vor dem Hintergrund des russischen Krieges gegen die Ukraine begann am 22. Januar 2024 die größte NATO-Militärübung seit dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1989. Diese dauerte bis Ende Mai 2024. Bei dieser Übung „Steadfast Defender“ mit rund 90.000 Soldaten wurde ein russischer Angriff auf das Bündnisgebiet angenommen. Zudem auch die Bewältigung von Konflikten gegen Terrorgruppen. Der ehemalige Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, Admiral Rob Bauer (Niederlande), hatte am 18. Januar 2024 vor einem großen Krieg („all-out war“) gegen Russland gewarnt – und dies in den nächsten 20 Jahren. Die Mitgliedsstaaten der NATO sollten daher unmittelbar Vorkehrungen treffen und ihre militärischen Reserven aufstocken. Ansonsten müsste damit gerechnet werden, dass bei **Beginn eines großen Krieges in Europa** gegen Russland viele Zivilisten mobilisiert werden würden. Bauer betonte: „Wir müssen verstehen, dass der Friede, in dem wir leben, nicht selbstverständlich ist. Und deshalb bereiten wir uns auf einen Konflikt mit Russland vor.“ Bauer führte weiter aus: „Wir müssen realisieren,

dass **in den nächsten 20 Jahren** nicht alles bestens sein wird und nicht alles planbar ist.“ Es ist notwendig, dass sich der Westen wandle und sich für eine Zeit wappne, in der man **„das Unerwartbare erwarten“** müsse – auch einen Krieg. Polens Ministerpräsident Donald Tusk meinte am 29. März 2024, die russische Invasion in der Ukraine habe ein neues kriegerisches Zeitalter in Europa eingeläutet und sprach dabei von einer neuen Ära – jener der **Vorkriegszeit**, in der sich Europa befinde.

## Die Westeuropäische Union (WEU) – 1954 bis 2011

Der Grundstein für die WEU wurde 1948 mit der Unterzeichnung des **Brüsseler Fünf-Mächte-Vertrags** (Westunion) zwischen Frankreich, Großbritannien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden gelegt, also noch vor der NATO-Gründung. Die Modifizierung des Brüsseler Vertrags erfolgte 1954. Anders als im NATO-Gründungsvertrag (Beistandsverpflichtung im Ermessen des jeweiligen NATO-Staates) bildete im WEU-Vertrag die militärische Beistandsverpflichtung (Artikel V WEU-Vertrag) den Kern des Vertrages. Konkret jedoch war die **kollektive Verteidigung** an die NATO delegiert, in der die WEU-Mitglieder Vollmitglieder waren (Artikel IV WEU-Vertrag). Daher spielte die WEU jahrzehntelang keine nennenswerte eigenständige Rolle.

In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom Februar 1986 entschlossen sich die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften zur „*engeren Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit*“. 1987 erarbeitete die WEU mit der „*Plattform für europäische Sicherheitsinteressen*“ erstmals **Kriterien für die europäische Sicherheit** mit der Absicht, den Europäischen Gemeinschaften operativ zur Verfügung zu stehen. Erstmals kam während des Ersten Golfkriegs (Iran-Irak) 1987/88 seitens der WEU eine Minenräumaktion in der Straße von Hormuz zustande (Operation „*Cleansweep*“).

Mit 1. November 1993 – dem Tag des Inkrafttretens des EU-Vertrags von Maastricht – ermöglichte die WEU der EU **Zugang zu operativen Kapazitäten im Rahmen der „Petersberg-Aufgaben“**. In der „Petersberg-Erklärung“ (benannt nach dem Petersberg bei Bonn) vom 19. Juni 1992 erklärten sich die WEU-Mitglieder bereit, ihre Streitkräfte für folgende Zwecke einzusetzen: „*humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.*“

Die EU nahm diese Aufgaben zunächst in den Artikel 17 des EU-Vertrags von Amsterdam auf. Zur Überwindung überkommener Trennlinien zwischen Ost und West lud die WEU 1994 die EU-Partner in Mittel- und Osteuropa ein, mit ihr als „assozierte Partner“ zusammenzuarbeiten. Insgesamt existierten bis 2000 28 „WEU-Nationen“ mit vier verschiedenen Status-Formen:

- **Vollmitglieder:** Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien.
- **Assoziierte Mitglieder:** Island, Norwegen, Polen, Tschechien, Ungarn und die Türkei – also europäische NATO-Mitglieder, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht EU-Mitglieder waren. Sie besaßen stärkere Mitwirkungsrechte als jene EU-Staaten mit Beobachterstatus.
- **Assoziierte Partner:** Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien – also jene EU-Beitrittsländer, die seit April 1994 bzw. 1996 durch Europa-Abkommen mit der EG verbunden waren.
- **Beobachter:** Dänemark, Finnland, Irland, Österreich, Schweden.

Bestrebungen, nach 1990 im Wege der WEU unabhängige europäische Streitkräfte aufzubauen, also neben der NATO, scheiterten an den USA und Großbritannien sowie Dänemark. US-Präsident George H. W. Bush intervenierte massiv gegen die deutsch-französische Initiative, die WEU zum verteidigungspolitischen Pfeiler der EU auszubauen sowie ein Eurocorps als Nukleus für eine eigenständige europäische Sicherheitsstruktur zu errichten. Die Rolle der NATO in Europa sollte keineswegs verringert werden, keine NATO-Strukturen dürfen geschwächt oder dupliziert werden.

Die **WEU nahm am NATO-Streitkräfteplanungsprozess teil** und hatte seit dem Abschluss eines Sicherheitsabkommens mit der NATO (Security Agreement vom 6. Mai 1996, unterzeichnet vom damaligen

NATO-Generalsekretär Javier Solana und dem WEU-Generalsekretär José Cutileiro) Zugang zu vertraulichen NATO-Informationen. Im Zuge der Aufwertung der WEU-Beobachterländer wurden diese aufgefordert, der WEU Kräfte zu nennen, die im Bedarfsfall für Operationen, an denen die WEU-Länder sich beteiligen möchten, herangezogen werden könnten. Österreich meldete daraufhin der WEU im Jahr 1996 die VOREIN („**Vorbereitete Einheiten**“ des Bundesheeres) ein. Die zunächst vorgesehene 2.000 Soldaten starke VOREIN sollte vorerst an friedenserhaltenden, nicht jedoch an friedensschaffenden WEU- und UN-Missionen teilnehmen. Die „Petersberg-Aufgaben“ – also auch die Möglichkeit der Durchführung von Kampfeinsätzen – sind seit 1998 im Artikel 23f bzw. seit 2010 im Artikel 23j des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes verankert. Mit der **Übernahme der operativen Strukturen der WEU durch die EU** im Jahr 2001 und der Bildung von Krisenbewältigungskräften von 60.000 Soldaten ab 2003 (*Headline Goal*) setzte sich die EU im Rahmen der 1999 gegründeten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zum Ziel, eigene Kapazitäten zu bilden. Die WEU war seither nicht mehr militärisch operativ. Der WEU-Ministerrat hatte seit 2000 nicht mehr getagt.

## **Die Übergabe der operativen Funktionen der WEU an die EU**

Obwohl durch die EU die operativen Funktionen des WEU-Krisenmanagements übernommen worden waren, übte die WEU noch gewisse Funktionen aus. Ihr unterstand z.B. der Beistandsartikel V des modifizierten Brüsseler Vertrags von 1948 (1954) und die WEU-Versammlung, die sich aus Delegierten aus 28 Ländern zusammensetzte. Die WEU blieb noch mittels der **Western European Armaments Group** (WEAG) ein Diskussionsforum über Rüstungskooperation. Die WEAG existierte bis Ende Juni 2005 – bis zur operativen Einführung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA). Österreich war seit 13. November 2000

WEAG-Mitglied gewesen. Die regelmäßigen WEU-NATO-Konsultationen wurden ab 2001 an die EU übertragen. Die **militärischen Institutionen** der EU wurden unter dem damaligen ersten Generalsekretär des Rates der Europäischen Union („*Mr. GASP*“) – Javier Solana (zuvor NATO Generalsekretär) – neu errichtet. Sie sind seither eine militärische Komponente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. der 1998 von Frankreich und Großbritannien sowie von der österreichischen EU-Präsidentschaft eingeleiteten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die seit dem Inkrafttreten des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Lissabon **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik** (GSVP) heißt.

Am 31. März 2010 beschloss die WEU in Brüssel ihre eigene Auflösung. Das Bündnis habe „seine historische Rolle erfüllt“, so die WEU-Ratspräsidentschaft. Die rechtliche **Auflösung** erfolgte am 30. Juni 2011. Die WEU war das einzige Bündnis in Europa, dass mit Artikel V eine automatische militärische Beistandspflicht wie folgt enthielt: „If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.“ Artikel IV betonte dabei die Koordination mit der NATO.

# Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

## Mitgliedstaaten der Europäischen Union



(Abb. 7)

Die **europäische Integration** (zunächst als Europäische Gemeinschaften 1957-1993, seither Europäische Union) verstand sich stets als Friedenswerk und somit als **sicherheitspolitisches Konzept**. Bereits in den frühen 1950er Jahren arbeiteten Großbritannien, Deutschland, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande am **Konzept einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)** und einer **gemeinsamen europäischen Armee**, die sich innerhalb der NATO entwickeln sollte. Die USA unterstützten diese Pläne, um im Zuge des Korea-Krieges auch die kontrollierte militärische Aufrüstung Westdeutschlands zu ermöglichen. Bis 1953 wurde vor allem seitens der damaligen britischen Regierung befürchtet, dass die Sowjetunion in den Westen militärisch vordringen könnte - ähnlich wie 1950 Nordkorea, das mit sowjetischer Unterstützung in den Süden Koreas vorgestoßen war. Es galt somit vor allem aus amerikanischer sowie aus britischer Sicht, Westdeutschland wieder aufzurüsten. Dies wiederum versuchte Frankreich zu verhindern. Nach dem Ende der Kampfhandlungen in Korea 1953 lehnten deshalb die Abgeordneten der französischen Nationalversammlung mehrheitlich die Bildung der EVG am 30. August 1954 ab. Es folgte 1954 in Paris die Modifizierung des Vertrags von Brüssel von 1948 und somit die Einigung der Staats- und Regierungschefs, die Westeuropäische Union (WEU) als europäischen Pfeiler der NATO auszubauen.

Anfang der 1960er Jahre griff Frankreichs Staatschef General Charles de Gaulle die Idee einer politischen Integration Europas wieder auf. Der französische Diplomat Christian Fouchet erarbeitete daraufhin einen **„Vertrag über die Staatenunion“** („*Fouchet-Pläne*“). Da Frankreichs Partner in den Europäischen Gemeinschaften (EG) eine zu stark zwischenstaatlich ausgerichtete Zusammenarbeit ablehnten sowie die Bande mit den USA innerhalb der NATO aufrechterhalten wollten, lehnten sie diese Pläne ab.

Auf dem Haager Gipfel 1969 bekräftigten die sechs EG-Mitglieder, die alle NATO-

Mitglieder waren, die Notwendigkeit einer politischen Einigung Europas. Ein Jahr später nahmen sie den **„Davignon-Bericht“** an, mit dem die **Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)** begann. Sie betraf nur die Außenpolitik und sollte die Solidarität der EG-Staaten bei großen weltpolitischen Fragen stärken. 1973 beschlossen diese, häufiger Konferenzen abzuhalten und eine abgestimmte Diplomatie zu verfolgen. Mitte der 1980er Jahre ging der Bereich Sicherheit unter seinen politischen und wirtschaftlichen (nicht aber militärischen) Aspekten in die Zuständigkeit der EPZ über. Bis 1986 erfolgte die Koordination der westeuropäischen Diplomaten am Rande der Europäischen Gemeinschaften informell und ohne ständige Strukturen. In der **Einheitlichen Europäischen Akte** zur Reform der Europäischen Gemeinschaften 1986, die auch die Schaffung eines Binnenmarktes bis Ende 1992 festlegte, wurde ebenso die EPZ reformiert und ein EPZ-Sekretariat geschaffen. Dennoch war von „gemeinsamer Außenpolitik“ noch nicht die Rede, die Abschottung zwischen der Tätigkeit der Gemeinschaften und der EPZ blieb bestehen.

Aufbauend auf der seit 1974 praktizierten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) wurde am 1. November 1993 mit Inkrafttreten des EU-Vertrags von Maastricht die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** etabliert. Bedingt durch den Zweiten Golfkrieg 1991 sowie durch die Sezessionskriege im damaligen Jugoslawien wurde die Notwendigkeit der Vertiefung der EPZ in Richtung GASP erkannt. Durch den am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam (am 1. Mai 1999 in Kraft getreten) sowie durch den am 26. Februar 2001 unterzeichneten Vertrag von Nizza (am 1. Februar 2003 in Kraft getreten) und dem am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 1. Dezember 2009) wurden die GASP-Bestimmungen weiterentwickelt. Die Effizienz der GASP und deren Fähigkeit zum zivilen und politischen Krisenmanagement ist jedoch weiterhin ausschließlich **vom politischen Willen der EU-Mitgliedstaaten abhängig**.

Das **EU-Vertragsrecht** nach Lissabon umfasst 3 folgende Verträge<sup>12</sup>:

- den eigentlichen **EU-Vertrag** (EUV) mit den Gemeinsamen Bestimmungen, den Bestimmungen über demokratische Grundsätze, über die Organe, über eine verstärkte Zusammenarbeit, allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die GASP sowie Schlussbestimmungen;
- den **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union** (AEUV): Darin wurden für das Gemeinschaftsrecht neue Kapitel eingeführt wie Energiepolitik, Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit, Raumfahrt, Sport und Tourismus;
- den **Vertrag über die Errichtung einer Europäischen Atomgemeinschaft**.

Die 3-Säulenstruktur der EU-Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza mit einer gemeinschaftsrechtlichen (Gründungsver-

träge von Rom und deren Modifikationen) und zwei völkerrechtlichen Säulen (GASP und Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) ist seit dem EU-Vertrag von Lissabon aufgehoben.

Das **sekundäre Gemeinschaftsrecht** unterteilt sich laut Art. 288 AEUV (Rechtshandlungen) in

- **Verordnungen**, die in den EU-Mitgliedstaaten verbindlich und unmittelbar gelten.
- **Richtlinien**, die in den EU-Staaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind. Der Mitgliedstaat hat bei der Umsetzung die Wahl der Form und Mittel.
- **Beschlüsse**: In allen Teilen verbindlich sind Beschlüsse an bestimmte Adressaten gerichtet. Sie sind nur für diese verbindlich.
- **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** sind nicht verbindlich.

## Das EU-Vertragsrecht nach Lissabon

- **EU-Vertrag**
- **Vertrag über die Arbeitsweise der EU**
- **Vertrag über die Errichtung einer Europäischen Atomgemeinschaft**

(Abb. 8)

<sup>12</sup> Vgl.: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Bundesanzeiger-Verlag, Köln 2008.

Nach dem **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** kann gemäß Artikel 5 Absatz 2 EU-Vertrag (Lissabon) die EU nur über diejenigen Zuständigkeiten verfügen, die der Union im Rahmen der EU-Verträge übertragen wurden. Die Aufteilung der Zuständigkeiten wird in Artikel 2 AEUV und weiterer Artikel 3 bis 6 geregelt. So besitzt die EU keine Kompetenz-Kompetenz der eigenmächtigen Ausweitung ihrer Befugnisse. Nicht übertragene Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe bezeichnete die durch den Vertrag von Maastricht 1992 geschaffene EU als **Staatenverbund**. Diese Bezeichnung ist allgemein gültig.

Die **GASP** ist **völkerrechtlich** geregelt und unterscheidet sich bei der Umsetzung deshalb sehr stark von den Gemeinschaftspolitiken. Im Rahmen der GASP existieren keine Rechtsakte wie „Richtlinien“ oder „Verordnungen“, mit denen die Gemeinschaftspolitiken geregelt werden. In der GASP

sowie in der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erfolgt die **Beschlussfassung grundsätzlich einstimmig**.

Zu den Zielen der GASP gehören die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen, auch die **schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik**. Laut Artikel 42 (2) des EU-Vertrags könnte diese sogar zu einer **gemeinsamen Verteidigung** führen, falls der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs dies beschließt und sofern alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen. Die GASP berührt jedoch nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten – vor allem was die Mitgliedschaft in der NATO und die Neutralität und Bündnisfreiheit betrifft. 23 von derzeit 27 Staaten der EU sind zudem Mitglieder der NATO.

Die britische Bevölkerung entschloss sich aufgrund einer Volksabstimmung am 23. Juni 2016 mehrheitlich (51,89%, davon

## Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

7. Februar 1992	EU-Vertrag von Maastricht: Etablierung der GASP
2. Oktober 1997	EU-Vertrag von Amsterdam, Aufnahme der „Petersberg - Aufgaben“
26. Februar 2001	EU-Vertrag von Nizza - basierend auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Helsinki vom Dezember 1999: Etablierung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees, des EU-Militärausschusses und des EU-Militärstabs.
29. Oktober 2004	EU-Verfassungsvertrag (Unterzeichnung durch die Staats- und Regierungschefs; gescheitert)
13. Dezember 2007	EU-Vertrag von Lissabon: Beistandspflicht, Solidaritätsklausel

(Abb. 9)

## Die (Petersberg-) Aufgaben

- **Humanitäre Aufgaben** wie Vor-Ort-Unterstützung der Zivilbevölkerung in Katastrophengebieten, Hilfeleistung bei Hungersnöten, beim Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, beim Minenräumen.
- **Rettungseinsätze** wie die Evakuierung von Zivilisten aus Kriegs- und Krisengebieten.
- **Friedenserhaltende Aufgaben** wie Verhinderung von Eskalation und Ausweitung eines Konflikts, Überwachen von Waffenstillständen, Embargos etc.
- **Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung**, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens, wie Beendigung kriegerischer Auseinandersetzungen, Belagerungen und gewaltsame Trennung von Kriegsparteien, Durchsetzung von Flugverbotszonen und Embargos, Schutz und Rettung von Mitarbeitern Internationaler Organisationen.

(Abb. 10)

in England und Wales mit 53,4% bzw. 52,5% mehrheitlich), die EU zu verlassen. Die „**Brexit**“-Verhandlungen mit der EU wurden in der Folge am 29. März 2017 eingeleitet. Anlässlich der russischen Invasion in die Ukraine am 24. Februar 2022 entschlossen sich Finnland und Schweden, Nato-Mitglieder zu werden. Dies geschah in den Jahren 2023 und 2024. So bleiben Irland, Malta, Österreich und Zypern *neutral* bzw. *allianzfrei*. Dänemark beteiligte sich bis Sommer 2022 – wie im Beschluss von Edinburgh am 12. Dezember 1992 ursprünglich festgelegt – „*nicht an der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben.*“ Das änderte sich jedoch im Zuge des Krieges Russlands gegen die Ukraine ab Februar 2022. Dänemark entschied sich bei einem Referendum mit 66,9% der Stimmen am 1. Juni 2022, Teil der GSVP zu werden. Somit sind alle EU-Mitgliedsstaaten Teil der GSVP.

Seit den Römischen Verträgen von 1957 stand bei der europäischen Integration zunächst die wirtschaftliche Ein-

gung im Vordergrund. Seit 1974 bemühten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft um gegenseitige Abstimmung auf zwischenstaatlicher Ebene (Europäische Politische Zusammenarbeit, EPZ). 1986 wurde in der **Einheitlichen Europäischen Akte** (EEA) eine formale Grundlage gegeben. Im **Maastrichter Vertrag** formulierten die Mitgliedstaaten erstmals das Ziel einer „*gemeinsamen Außenpolitik*“.

Der EU-Vertrag stellte bis zum Vertrag von Nizza mehrere Verbindungen zwischen der EU und der Westeuropäischen Union (WEU) her. 1997 wurden von der WEU die „Petersberg-Aufgaben“ in den Vertrag von Amsterdam (damals Artikel 17 des EU-Vertrags) übernommen und gelten somit für alle Mitgliedstaaten. Der **Kosovo-Konflikt** hat den Europäischen Rat auf seiner Tagung in Köln am 4. Juni 1999 veranlasst, die „**Petersberg-Aufgaben**“ (siehe Abb. 10)<sup>13</sup> in den Mittelpunkt der Stärkung der kurz zuvor ins Leben gerufenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU zu stellen.

<sup>13</sup> Mit dem EU-Vertrag von Lissabon sind in Artikel 43 die ursprünglichen „Petersberg-Aufgaben“ um folgende Bereiche ergänzt: Konfliktverhütung, gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen (Programme zur Eliminierung von Waffen und Rüstungskontrolle), militärische Beratung und Unterstützung von Drittländern z.B. für den Aufbau demokratischer Streitkräfte, Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten, Terrorismusbekämpfung, auch auf Ersuchen eines Drittlandes.

Auf jeder der aufeinander folgenden Tagungen des Europäischen Rates bekam der **Wille**, die Union **zu autonomem Handeln** zu befähigen, immer konkretere Gestalt.

So beschloss der **Europäische Rat von Helsinki** im Dezember 1999 das **Planziel** (*Headline Goal*) im Bereich der militärischen Fähigkeiten. Seit 2003 sollte demnach die Union in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte bis auf Korpsebene (= bis zu 60.000 Soldaten), die sämtliche Petersberg-Aufgaben wahrnehmen können, für einen Einsatz von mindestens einem Jahr in vollem Umfang aufzubringen und verlegen zu können. Dieses Ziel wurde jedoch nie erreicht.

**Battlegroups** à 1.500 Soldaten (ursprünglich je 2 pro Halbjahr) sollten auf der Grundlage des Beschlusses von Noordwijk (Niederlande) vom September 2004 ab 2007 binnen 5-10 Tagen bis zu 4 Monate lang verlegbar sein. Im Jahr 2025 war eine EU-Battlegroup für ein Jahr aufgestellt. In der Stand-by-Phase musste diese binnen 5 Tagen abmarschbereit sein und danach innerhalb von 10 Tagen im Einsatzraum aktiv werden können. Der **Nukleus einer Battlegroup** wird durch ein Infanteriebataillon gebildet, dieses wird verstärkt durch Kampfunterstützungs-, Logistik- und Sanitätselemente. Dieser Kern wird abhängig von der Operation durch Marinekräfte, Luftstreitkräfte sowie im Anlassfall durch Spezialeinsatzkräfte ergänzt. Das **Operationsspektrum** der Battlegroups entspricht dem gesamten Spektrum der GSVP-Aufgaben und umfasst somit Aufgaben im Rahmen folgender Szenarien:

- Trennung von Konfliktparteien (Separation of Parties by Force – SOPF)
- Konfliktprävention (Conflict prevention – CP)
- Evakuierungsoperationen (Evacuation Operations – EO)
- Humanitäre Hilfe (Humanitarian Assistance – HA).

Durch die auf Modularität ausgelegte Struktur einer EU-Battlegroup ist eine Verstärkung mit weiteren Bodentruppen, Luftstreitkräften, Seestreitkräften und Spezialeinsatzkräften bis zur Größe eines Brigadeäquivalents von bis zu 3.000 Soldaten möglich. Seit dem Jahr 2026 bildet die **European Union Rapid Deployment Capacity (EU RDC)** den Rahmen für militärische Einsatzkräfte der EU in der Stärke von 5000 Soldaten, so bilden die Battlegroups den integralen Teil der EU RDC.

Damit soll aber **vorerst keine EU-Armee** geschaffen werden, denn die Verfügungsgewalt über die Truppen bleibt weiterhin bei den Mitgliedstaaten.

Die **österreichische Bundesregierung** beschloss am 12. November 2001, ursprünglich bis zu 2.000 Soldaten für internationale Operationen zu entsenden. Dieser Beitrag sollte sowohl Kräfte, die in UN-Missionen tätig werden, als auch **„Kräfte für internationale Operationen (KIOP)“** bei der Krisenbewältigung im Rahmen der „Petersberg-Aufgaben“ umfassen. Unter anderem sollten diese Infanterie- und Panzerkräfte umfassen sowie eine Einheit für humanitäre Hilfe. Im Regierungsprogramm des Kabinetts Wolfgang Schüssel II wurde der österreichische Beitrag für das militärische Planungsziel der EU mit *„derzeit rund 1500 Soldaten“* festgelegt.<sup>14</sup> Am 22. November 2004 wurden vom damaligen Bundesminister für Landesverteidigung Günther Platter ca. 200 Soldaten für eine EU-Battlegroup gemeinsam mit Deutschland (950 Soldaten) und der Tschechischen Republik (350 Soldaten) erstmals angemeldet. Wie 2009 beschlossen, hatte sich Österreich im ersten Halbjahr 2011 mit einer verstärkten Kompanie (ca. 180 Soldaten, AUCON/EUBG 2011) an einer Battlegroup beteiligt; weitere Nationen waren damals die Führungsnation Niederlande, dann Deutschland, Finnland und Litauen. Im zweiten Halbjahr 2012 hatte Österreich erstmals die logistische Führung einer Battlegroup (350 Soldaten) übernommen, an der Battlegroup betei-

<sup>14</sup> Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode, Kapitel 3 „Äußere Sicherheit und Landesverteidigung“, S. 5.

gten sich die Führungsnation Deutschland, die Tschechische Republik, Irland, Kroatien und das heutige Nord-Mazedonien. Österreich übernahm in der zweiten Jahreshälfte 2016 erneut die logistische Führung. Das vom Bundesheer geführte Logistikbattalion („**Combat Service Support Battalion**“) war für Nachschub und Versorgung der Battlegroup verantwortlich. Das Bundesheer unterstützte im ersten Halbjahr 2018 die EU-Battlegroup mit 520 Soldaten. Den Großteil dieser Kräfte stellten das Panzergrenadierbattalion 13 aus Ried im Innkreis und das Panzergrenadierbattalion 35 aus Großmittel.

Die Entscheidung für den **Einsatz** einer EU-Battlegroup bedarf in der EU des einstimmigen **Beschlusses des Rates**. Die Entsendung österreichischer Verbände setzt die **Zustimmung der Bundesregierung** im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates voraus.

## Krisenbewältigungsstrukturen

Der Europäische Rat beschloss in **Nizza** (7.-9. Dezember 2000), ein **Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee** sowie einen **Militärausschuss** zur Krisenbewältigung einzusetzen. Darüber hinaus gibt es seither im Sekretariat des Rates einen **Militärstab**. Die Union erlaubt seither auch Drittländern (wie Brasilien, Montenegro, die Schweiz, Serbien, die Türkei, die Ukraine) unter bestimmten Bedingungen, an der EU-Krisenbewältigung mitzuwirken.

Treffen zwischen der Europäischen Union und der NATO finden regelmäßig statt und sollen es der Union ermöglichen, notfalls auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückzugreifen. Auch die **zivile Krisenbewältigung** wird ausgebaut: Die EU-Staaten mussten seit Ende 2003 in der Lage sein, mindestens 5.000 Polizisten für internationale Missionen bereitzustellen. Seit 2003 wurden insgesamt mehr Polizisten von den EU-Staaten eingemeldet, dazu auch Richter, Staatsanwälte und Justizwachebeamte. Österreich hatte 110 Polizisten, 4 Richter bzw. Staatsanwälte sowie 4 Justiz-

wachebeamte, 10 zivile Administratoren, 10 Experten für Zivilschutz, 5 Experten für Monitoring und 3 Experten für die Unterstützung von EU-Sonderbeauftragten eingemeldet.

Für **zivile Aspekte** des Krisenmanagements ist ein eigener Ausschuss zuständig (CIVCOM). Dieses aus Diplomaten und Spezialisten bestehende Gremium arbeitet dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee zu und gibt Empfehlungen und Stellungnahmen ab. Es entwickelt die **zivilen Pläne der EU** und ist verantwortlich für deren Umsetzung, es gibt auch Empfehlungen und Stellungnahmen an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee und an andere Ratsgremien. Kurz vor Inkrafttreten des EU-Vertrages von Lissabon wurde unmittelbar bei der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik im Sekretariat des Rates eine **Direktion für Krisenmanagement und Planung** gegründet, um die zivilen und militärischen Einsätze besser koordinieren zu können.

Diese Arbeiten sind Ausdruck des Gesamtkonzeptes (**Umfassender Sicherheitsansatz – Comprehensive Approach – beziehungsweise Integrated Approach**) der Union im Bereich der Krisenbewältigung. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates von **Kopenhagen** (12.-13. Dezember 2002) erfolgte seitens der EU-Staats- und Regierungschefs der Beschluss, u.a. die Krisenbewältigungseinsätze der NATO in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien/FYROM zu übernehmen. Eine Grundlage für derartige Einsätze bildet die **Gemeinsame Erklärung zwischen der EU und der NATO** vom 16. Dezember 2002. Dadurch ist die EU in der Lage, Planungs- und Logistikkapazitäten der NATO zu nutzen. Zwischen 2003 und 2012 führte die EU ihren ersten **Polizeieinsatz** in **Bosnien-Herzegowina** durch sowie vom 31. März bis 15. Dezember 2003 unter deutsch-französischem Kommando ihren ersten **Militäreinsatz** (*EU Force – EU-FOR – Concordia*) – mit Unterstützung der NATO – im heutigen **Nord-Mazedonien**. Aus Österreich nahmen bis zu 15 Soldaten des Bundesheeres an der ersten ESVP-Operation

(insgesamt 350 Soldaten) teil. Im Rahmen des Justiz- und Innenministertreffens der EU in Luxemburg fiel am 5. Juni 2003 der Beschluss über die Entsendung einer 1.500 Soldaten umfassenden EU-Friedenstruppe (bis 1. September 2003) – UN-mandatiert unter französischem Kommando – in den Nordosten **Kongos** (Operation *Artemis*). Österreich beteiligte sich an dieser Operation mit Stabsoffizieren. Operation *Artemis* war der erste autonome EU-**Militäreinsatz** ohne Unterstützung durch die NATO sowie der erste EU-Afrika-Einsatz.

Am 16. Juli 2004 wurde die erste **Rechtsstaatlichkeitsmission** im Rahmen der ESVP – EUJUST Themis – in Georgien eingeleitet. Diese einjährige Mission diente der Reform des Strafrechtssystems der südkaukasischen Republik. Die Außenminister der EU-Staaten beschlossen am 21. Februar 2005 zunächst eine einjährige Mission zur Ausbildung von 700 Richtern, Staatsanwälten und Gefängnispersonal im Irak. Das dazu erforderliche Verbindungsbüro wurde von Großbritannien bereitgestellt. Die EU war dadurch erstmals im Irak sicherheitspolitisch präsent.

Die Schaffung einer **Verteidigungsunion** stand 2003 zur Diskussion. Am 29. April 2003 hatten vier Gegner der US-Militärintervention im Irak zum Sturz des damaligen Staatschefs Saddam Hussein – Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg – eine Initiative beschlossen, die zu einer **gemeinsamen Verteidigungsunion** führen sollte. Geplant waren die Errichtung eines **EU-Streitkräftekommandos** sowie die Schaffung eines Nukleus von EU-Streitkräften, deren Kern das **Eurocorps** in Straßburg bilden sollte. Dieses *Eurocorps* war auch ein Teil der NATO-Hochbereitschaftstruppe *NATO Response Force*. Plänen, eine Verteidigungsunion zu bilden, standen Irak-Kriegsbefürworter wie Dänemark, Großbritannien, Italien, die Niederlande und Spanien anfänglich sehr skeptisch bis ablehnend gegenüber, sie befürchteten dadurch eine Schwächung bzw. eine Duplizierung der NATO.

Beim EU-Außenministertreffen von Kastellorizo am 3. Mai 2003 wurde der damalige „Mr. GASP“ Javier Solana gebeten, Vorschläge für eine **EU-Sicherheitsstrategie** auszuarbeiten, die vor allem unterstreichen sollte, dass die EU „*wieder Partner der USA werde oder bleibe*“, so Deutschlands damaliger Außenminister Joschka Fischer. Ausgangspunkt dieser ersten EU-Sicherheitsstrategie – sie wurde am 12. Dezember 2003 verabschiedet – war die gemeinsame Analyse der Bedrohungen, die von Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, der organisierten Kriminalität (OK), regionalen Konflikten, sogenannten „*gescheiterten Staaten*“ („*failed states*“) und Flüchtlingsströmen ausgehen. Dadurch sollten die Staaten der Union in die Lage versetzt werden, sich besser und vor allem koordiniert auf Krisen und Konflikte einzustellen und gemeinsame Bedingungen dafür zu entwickeln, auf welche Situationen militärisch – und auch unter Voraussetzung eines UN-Mandates präventiv – reagiert werden soll („präventives Engagement“). **Effizienter Multilateralismus** ist seither der Grundsatz der EU-Strategie, auf dem auch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen gemäß der im Juni 2003 angenommenen gleichnamigen Erklärung eingedämmt werden soll.

Im **Fortschrittsbericht** zur EU-Sicherheitsstrategie aus 2008 wurden die Bedrohungen nach Prioritäten wie folgt neu gereiht: Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und organisierte Kriminalität, Sicherheit im Internet, Sicherheit der Energieversorgung und Klimawandel. Weiters wurde darin betont, dass die EU bessere Fähigkeiten benötige in den Bereichen Strategischer Lufttransport, Helikopter, Seeüberwachung und weltraumgestützte Mittel. Im Fortschrittsbericht wurde auch festgehalten, dass die EU nun mehr Verantwortung in der Geschichte trage.

## Die Reaktion der EU auf den 9/11

Nach den Terrorattacken gegen die USA vom 11. September 2001 (9/11) wurde auf dem EU-Gipfel von **Laeken**/Brüssel (14.-15. Dezember 2001) und im EU-Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents Ende Mai 2003 vorgeschlagen, die **Möglichkeit der Terrorbekämpfung innerhalb von PETERSBERG-Einsätzen auch außerhalb des EU-Raumes** vorzusehen. Zahlreiche europäische Staaten beteiligten sich daraufhin an der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF, bis 2014) und an Kampfeinsätzen gemeinsam mit den USA.

Ein **Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung** wurde von den Staats- und Regierungschefs am 21. September 2001 auf der Grundlage der UN-Resolution 1368 (2001) beschlossen. Die EU ruft darin zu einer **globalen Koalition gegen den Terror** unter der Ägide der Vereinten Nationen auf. Neben EU und USA soll diese Koalition zumindest auch die beitragswilligen Länder, Russland und weiters „*unsere arabischen und moslemischen Partner sowie alle anderen Länder umfassen, die bereit sind, unsere gemeinsamen Werte zu verteidigen*“. Die EU führte den **Europäischen Haftbefehl** ein, eine gemeinsame Definition der terroristischen Straftatbestände. Weitere Maßnahmen betrafen die Schaffung eines **Antiterrorzentrums** mit 1. Januar 2016 in der Europol sowie die Etablierung von Eurojust, der Koordinationsstelle von Magistraten und Polizeibehörden. Das Zentrum dient als Plattform für eine bessere Koordination der EU-Mitgliedstaaten und konzentriert sich auf Informationen über terroristische Gefährder, illegalen Waffenhandel und Terrorismusfinanzierung. Jeder Mitgliedstaat entsendet dazu Experten nach Den Haag, die ein grenzüberschreitendes Ermittlungsteam bilden, das rasche Unterstützung bei der Untersuchung von Terrorattacken in der EU liefert. Ein Kooperationsabkommen in Fragen der Terrorbekämpfung wurde am 6. Dezember 2001 zwischen Europol und den zuständigen US-Institutionen unterzeichnet.

Gemäß dem am 13. Juni 2002 vom Rat der EU verabschiedeten **Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung** fallen unter Terrorismus laut Artikel 1 **Straftaten**, die mit einem besonderen Vorsatz ausgeführt werden. So muss demnach die Begehung einer ernsthaften Destabilisierung oder Zerstörung politischer, verfassungsrechtlicher, ökonomischer oder sozialer Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation bzw. eine schwerwiegende Einschüchterung der Bevölkerung vorliegen. Zu den **Begehungsformen** zählen vor allem mit diesem Ziel begangene Morde, Körperverletzungen, Geiselnahmen, Entführungen, schwerwiegende Zerstörungen an öffentlichen Einrichtungen bzw. die Drohung mit einer derartigen Straftat. Erfasst werden auch sogenannte Begleittaten wie Anstiftung, Mittäterschaft und der Versuch der Tatbegehung. Dieser Rahmenbeschluss bedurfte der Umsetzung in nationales Recht.

Nach den Anschlägen gegen Vorortezügin Madrid vom 11. März 2004, bei denen 191 Menschen getötet und über 1.500 Personen verletzt wurden, haben die EU-Staats- und Regierungschefs am 25. März 2004 beim Gipfel in Brüssel die **Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus** angenommen. Dieser Aktionsplan sieht eine effiziente Zusammenarbeit und einen verstärkten Informationsaustausch zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei vor und ruft unter Punkt 5 die EU-Länder auf, existierende Maßnahmen wie u.a. den EU-Haftbefehl und die umfassende Kooperation im Grenzschutz umzusetzen.

Im Anhang I sind die strategischen Ziele der EU zur Terrorismusbekämpfung und die Solidaritätserklärung gegen den Terrorismus – im Sinne des Artikels 42 des damaligen Entwurfes des EU-Verfassungsvertrages – beigefügt. Gemäß der **Solidaritätsklausel** sollen die EU-Mitgliedstaaten all ihre zur Verfügung stehenden Mittel – einschließlich militärischer Fähigkeiten – für die Terrorprävention, für den Schutz demokratischer Institutionen und der Zivilbevölkerung vor terroristischen Anschlägen

und für die Hilfe im Fall von Terrorangriffen in Mitgliedstaaten und beitragswilligen Ländern verwenden. Diese Solidaritätsklausel erhielt mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 222 AEUV) rechtliche Gültigkeit und ist von den Mitgliedstaaten politisch bereits unmittelbar nach den Terrorattentaten von Madrid im Jahr 2004 beschlossen worden. So wird die gegenseitige Hilfe der Mitgliedstaaten im Fall von Katastrophen und Terroranschlägen vereinbart. Ausdrückliche Voraussetzung für ein Wirksamwerden der Solidaritätsklausel ist ein Ersuchen durch das betroffene Land. Mit welchen Mitteln Hilfe und Unterstützung geleistet wird, hängt vom Bedarf der Hilfesuchenden und von der Verfügbarkeit der Mittel der Hilfeleistenden ab. Diese Solidaritätsklausel ist von der (militärischen) Beistandspflicht zu unterscheiden.

Zum ersten Anti-Terror-Beauftragten der EU wurde am 25. März 2004 Gijs de Vries ernannt. De Vries übte sein Amt bis März 2007 aus, sein Nachfolger wurde am 19. September 2007 Gilles de Kerchove. Seit 1. Oktober 2021 übt Ilkka Salmi dieses Amt aus. Die Aufgabe des Beauftragten ist es, unter der Hohen Vertreterin für die GASP Anti-Terror-Maßnahmen der EU zu koordinieren.

Aufgrund von massiven Lücken bei nachrichtendienstlichen Kooperationen im Zuge einiger IS-motivierter Terroranschläge in Paris, Brüssel, Nizza, London, Berlin und Manchester in den Jahren 2015 bis 2017 wurde der Ruf nach verstärkter Zusammenarbeit bei der **Terrorbekämpfung** lauter. Beachtung fand der Artikel 42 (7) EU-Vertrag (**Beistandspflicht**), der erstmals nach den Terroranschlägen von Paris vom 13. November 2015 ausgerufen wurde. Aus Anlass dieser Terroranschläge, bei denen insgesamt 130 Menschen ums Leben kamen und 352 Menschen verletzt wurden, schwor Frankreichs damaliger Präsident François Hollande während einer Rede vor der Nationalversammlung und dem Senat die EU und die internationale Gemeinschaft auf einen „Krieg gegen den IS“ ein. Frankreichs damaliger Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian ersuchte am 17. November 2015

seine EU-Amtskollegen um **militärischen Beistand** im Kampf gegen den „Islamischen Staat (IS)“ – auf der Grundlage von Artikel 42 (7) des EU-Vertrags von Lissabon: „Heute hat Frankreich die Hilfe und Solidarität von ganz Europa erbeten. Und heute hat ganz Europa vereint Ja gesagt“, erklärte die damalige Außenbeauftragte der EU, Federica Mogherini, nach der Entscheidung im Rat der Verteidigungsminister. Le Drian sagte, jeder der 27 Partner solle beitragen, „was in seinen Kräften steht.“ Die Wahl der **EU-Beistandsklausel** kann jedoch als **symbolische Geste** interpretiert werden. Österreich hatte ebenso seine Solidarität mit Frankreich erklärt, der damalige Bundeskanzler Werner Faymann verwies jedoch auf die Neutralität des Landes. Neutralität, so Faymann, bedeutet nicht Teilnahmslosigkeit, sondern Engagement bei Friedensmissionen: Sofern die polizeiliche Kooperation oder eine Entsendung zusätzlicher Soldatinnen und Soldaten für friedensunterstützende Missionen unter „Beistand“ verstanden wird, „berührt dies nicht die Neutralität“, so Faymann. Zudem würde in einem „Krieg gegen den IS“ der IS selbst als ein „Staat“ aufgewertet werden. Artikel 42 (7) wurde von Frankreich gewählt, um erstens erstmals von der EU-Beistandspflicht Gebrauch zu machen und in diesem Zusammenhang zu eruieren, wie EU-Beistand de facto aussieht und zweitens um den NATO-Artikel 5 in dieser Hinsicht nicht zu strapazieren und dadurch eine Koalition mit Russland gegen den „Islamischen Staat (IS)“ zu ermöglichen.

## Das Übereinkommen von Schengen

Das Schengener Abkommen – es zählt nicht zum Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (da nach innen gerichtet) – zur **Abschaffung der stationären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen** ist nach dem luxemburgischen Moselort Schengen benannt, wo es am 14. Juni 1985 unterzeichnet wurde (**Schengen I**). Zunächst vereinbarten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande, auf Kontrollen des Personenverkehrs an ihren gemeinsamen Grenzen zu verzichten. Am 19. Juni 1990 unterzeichneten die genannten Länder das Schengener Durchführungsabkommen (**Schengen II**), in dem die konkreten Verfahrensabläufe der Umsetzung des Übereinkommens in gesetzlicher und technischer Hinsicht festgelegt sind.

Das Durchführungsübereinkommen wurde Anfang 2008 vom Schengener Grenzkodex abgelöst. In den östlichen Bundesländern Deutschlands trat das Schengener Übereinkommen mit der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 automatisch in Kraft. Dieses Übereinkommen wird, nach mehreren Erweiterungen, inzwischen in 29 Ländern Europas angewandt. Mit Beschluss der EU-Mitgliedsstaaten vom 30. Dezember 2023 können auch Bulgarien und Rumänien schrittweise am Schengen-Raum teilnehmen. Zuerst wurden am 31. März 2024 die Kontrollen an den Luft- und Seegrenzen aufgehoben. Die Beratungen über einen weiteren Beschluss zur Aufhebung der Kontrollen an den Landgrenzen wurden 2024 fortgesetzt. Zypern nimmt an „Schengen“ noch nicht teil. Liechtenstein als Nicht-EU-Mitgliedsland hatte die Grenzkontrollen Ende 2011 abgeschafft. Am 12. Dezember 2008 ist die Schweiz dem Schengener Abkommen beigetreten. Weitere Teilnehmerstaaten sind Island und Norwegen.

Während innerhalb des Schengen-Gebiets die Grenzkontrollen grundsätzlich weggefallen sind (Einschränkungen sind aufgrund der Flüchtlings- und Migrationskrise seit 2015 gegeben), wird an den Au-

ßengrenzen zu Drittstaaten von Fall zu Fall kontrolliert. Dazu erfolgte die Etablierung des elektronischen Fahndungsverbundes, des so genannten **Schengener Informationssystems (SIS)**. Die SIS-Datenbank umfasst alle im Schengen-Raum gesuchten Personen. Der Backup-Server des SIS befindet sich im ehemaligen Regierungsbunker im Salzburger Land. Ist ein Schengen-Visum von einem Mitgliedstaat erteilt worden, besteht **Reisefreiheit** und **Aufenthaltserlaubnis** in allen Schengen-Staaten. Das Schengensystem beinhaltet auch Aufenthaltsverbote für den gesamten Schengen-Raum. Daher kann an jedem Punkt der Schengen-Außengrenze die Einreise verweigert werden, falls zum Beispiel kein Schengen-Visum vorhanden ist.

In **Ausnahmefällen**, so z.B.: während internationaler Großveranstaltungen (z.B. bei Fußball-Europa- und Weltmeisterschaften), und während des Migrationszustromes seit 2015, kann dieses Abkommen vorübergehend außer Kraft gesetzt werden. So „die **öffentliche Ordnung** oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist“, kann dieser Staat für 30 Tage die Grenze schließen (und dann, für jeweils 30 weitere Tage, bis zum Höchstmaß von 6 Monaten). Dieser muss aber den anderen Staaten und der Europäischen Kommission mindestens 4 Wochen vorher mitgeteilt und schlüssig begründet werden, warum dies erforderlich ist. Bei unmittelbarer **Gefahr in Verzug** kann der Staat die Grenzen ohne vorherige Ankündigung für Zeiträume von jeweils 10 Tagen mit dem Höchstmaß von 2 Monaten sperren. Dies tat Frankreich nach den Pariser Terroranschlägen vom November 2015. Länger (bis zu 2 Jahren) ist nur in Abstimmung mit den anderen Staaten möglich: so wurden die Kontrollen an den österreichischen Grenzen zu Slowenien und Ungarn ermöglicht.

Bei „Schengen“ ist zu unterscheiden zwischen dem formalen Inkrafttreten des multilateralen Vertrags (nach Ratifikation durch alle Unterzeichnerstaaten) und der faktischen Abschaffung der Grenzkontrollen. Die Grenzkontrollen können in einem Land erst dann abgeschafft werden, wenn die

technischen Voraussetzungen (Anbindung des Landes an das Schengener Informationssystem) erfüllt sind. Mit dem EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Amsterdam (2. Oktober 1997, in Kraft getreten am 1. Mai 1999) wurde das Übereinkommen von Schengen in das EU-Recht integriert.

Das **Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II)** ging am 9. April 2013 in Betrieb. Es ermöglicht den Grenzkontroll-, Zoll- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten, Informationen über mutmaßliche Beteiligte an schweren Verbrechen auszutauschen. Es enthält auch Vermisstenausschreibungen, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, sowie Informationen zu Banknoten, PKWs und LKWs, Schusswaffen und Ausweisdokumenten, die gestohlen oder auf sonstige unrechtmäßige Weise erworben sein könnten oder abhanden gekommen sind. Einerseits sind Personen gespeichert, gegen die nach herkömmlichem Strafrecht etwas vorliegt, andererseits auch jene, die eine Gefahr für die Sicherheit von Staaten darstellen bzw. die klar erwiesene terroristische Neigungen aufweisen. Im März 2023 wurde das SIS erneuert.

## Der Europäische Konvent

Der Europäische Rat von Nizza (7-11. Dezember 2000) hat zu einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die künftige Entwicklung der EU aufgerufen. 2001 leiteten sowohl der schwedische als auch der belgische Halbjahresvorsitz in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Einbindung des Europäischen Parlaments eine umfassende Debatte mit allen interessierten Parteien ein, d.h. mit Repräsentanten der nationalen Parlamente sowie u.a. mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und den Hochschulen. In der Folge wurden auch die beitrittswilligen Länder verstärkt in diesen Prozess miteingebunden. In diesem Rahmen wurden u.a. folgende Themen behandelt:

- Die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten der EU und jener der Mitgliedstaaten geschaffen und ihre Einhaltung überwacht werden kann.
- Der Status der in Nizza 2000 proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Gemäß Artikel 6 Abs.1 des Vertrags von Lissabon anerkennt die Union „die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind. Die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.“ Alle 47 Mitgliedsstaaten des Europarates, einschließlich der 27 EU Mitgliedsstaaten, sind Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Das gilt derzeit jedoch nicht für die EU als internationale Organisation. Rechtsakte der Institutionen, Agenturen und anderer Organe können derzeit nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHfMR) in Straßburg angefochten werden. Die Europäische Kommission und der Europarat nahmen vom 29. September bis 2. Oktober 2020 in Straßburg die formellen Verhandlungen über den Beitritt der EU zur EMRK wieder auf. Der Gerichtshof der EU (EuGH) hatte in einem am 18. Dezember 2014 veröffentlichten Gutachten festgehalten, dass der damals vorliegende Entwurf eines Beitrittsvertrages „das Wesen der Union verkenne“. Die Union müsse an dem Entwurf „in wesentlichen Punkten“ nachbessern. Das Hauptproblem liegt für den EuGH darin, dass die EU gegenüber dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHfMR) in Straßburg in „mehrerlei Hinsicht“ zurückgesetzt wird. Es bedarf dazu
- eine Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern.

- die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas.
- die Verbesserung der Demokratie, Transparenz und Effizienz der Union.

In Hinblick auf eine möglichst umfassende und möglichst transparente Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 hatte der Europäische Rat in der *Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union* (15. Dezember 2001)<sup>15</sup> beschlossen, zu diesem Zweck ab 1. März 2002 einen Konvent einzuberufen<sup>16</sup>, auch mit dem Ziel, den **Weg zu einer EU-Verfassung** zu ebnet. Durch die ursprünglich vorgesehene Verfassung sollte die EU in der Lage sein, auch als internationale Rechts- und Handlungseinheit auftreten zu können, d.h. Verträge zu schließen oder Mitglied von internationalen Organisationen zu werden. Die „**3-Säulen-Struktur**“ (damals die EG-Gründungsverträge als erste Säule, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als zweite Säule und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als dritte Säule) sollte durch die Verfassung **beseitigt** werden, die Europäische Gemeinschaft sollte somit in die Europäische Union übergehen. Die Verfassung wurde am 18. Juni 2004 beim EU-Gipfel beschlossen, die Unterzeichnung des Vertragswerkes erfolgte seitens der Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004.

Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden Ende Mai bzw. Anfang Juni 2005 hatte eine vom Europäischen Rat Ende Juni 2007 einberufene Regierungskonferenz den Entwurf zu einem neuen EU-Vertrag ausgearbeitet. Beim EU-Gipfel in Lissabon am 18. und 19. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den endgültigen Vertragstext. Dieser Vertragstext ist am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet

worden und entspricht zu fast 90% dem EU-Verfassungsvertrag.

Als erstes Land hatte Ungarn am 17. Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon ratifiziert.

Der Konvent für den gescheiterten EU-Verfassungsvertrag umfasste 105 Mitglieder. Der Europäische Rat hatte den ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d'Estaing zum Vorsitzenden des Konvents sowie zwei stellvertretende Vorsitzende (Giulio Amato, Jean-Luc Dehaene) ernannt. Dem Konvent gehörten weiters 15 Vertreter/-innen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (je ein Vertreter pro Mitgliedstaat), 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (zwei pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Die Stellvertreter/-innen wurden in derselben Weise ernannt wie die Mitglieder. Die Beitrittsländer beteiligten sich in vollem Umfang an den Beratungen des Konvents, sie waren in gleicher Weise wie die derzeitigen Mitgliedstaaten vertreten – ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments – und nahmen an den Beratungen teil, ohne jedoch einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können.

Als **Beobachter/-innen** wurden eingeladen: drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA), drei Vertreter/-innen der europäischen Sozialpartner sowie sechs Vertreter/-innen des Ausschusses der Regionen (die von diesem aus den Regionen und den Städten mit legislativer Befugnis zu bestimmen waren) und der Europäische Bürgerbeauftragte. Der Präsident des Europäischen Gerichtshofes und der Präsident des Rechnungshofes konnten sich auf Einladung des Präsidiums vor dem Konvent äußern.

<sup>15</sup> Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken, 14. und 15. Dezember 2001, SN 300/01, 2ff.

<sup>16</sup> Der Endbericht wurde am 1. März 2003 vorgelegt. Die Idee, einen Konvent einzuführen, stammt vom „Grundrechtscharta-Konvent“: Die Grundrechtscharta wurde am Rande der Tagung des Europäischen Rates von Nizza am 7. Dezember 2000 durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission feierlich proklamiert, wobei gemäß dem Europäischen Rat von Köln am 4. Juni 1999 überprüft wurde, „ob und gegebenenfalls auf welche Weise sie in die Verträge aufgenommen werden könnte“ – im Rahmen der Vorarbeiten für die 2004 vorgesehene Regierungskonferenz. Letzteres ist beim Europäischen Rat in Nizza im Jahr 2000 beschlossen worden.

Mit dem Europäischen Konvent lag die Ausarbeitung „konstitutioneller“ Texte nicht mehr ausschließlich in den Händen von Regierungsvertretern, sondern innerhalb eines „Konvents“ mehrheitlich in der Verantwortung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments und nationaler Parlamente, die dazu Anregungen aus der organisierten und nicht-organisierten „Zivilgesellschaft“ erhielten. Dieser Konvent diente als Vorbild für den in Österreich vom Kabinett Wolfgang Schüssel II gemäß Regierungsprogramm einberufenen „Österreich-Konvent“ zur Reform der österreichischen Bundesverfassung bis 2004.<sup>17</sup>

Im Konvent wurde auch eine **Arbeitsgruppe zu Fragen der Sicherheit und Verteidigung** unter der Leitung von Michel Barnier eingerichtet. Im Bereich des Krisenmanagements empfahl die Arbeitsgruppe eine Ausweitung der „**Petersberg**-Aufgaben“ auf Konfliktprävention, gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen (Programme zur Waffenerstörung und Rüstungskontrolle), militärische Beratung und Unterstützung von Drittstaaten z.B. zwecks Aufbau demokratischer Streitkräfte, Stabilisierungsaufgaben nach der Beendigung von Konflikten sowie Unterstützung von Drittstaaten bei der Bekämpfung von Terrorismus. Dies wurde auch in den **Vertrag von Lissabon** (Art. 43) übernommen. Die Durchführung einer Mission kann demnach der Rat einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen und sich an dieser Mission beteiligen wollen.

## **Die Solidaritätsklausel und die Beistandspflicht**

Die Arbeitsgruppe Sicherheit und Verteidigung des EU-Konvents einigte sich auf die Einführung einer **Solidaritätsklausel**, die den Rückgriff auf das gesamte Instrumentarium der

Union zum Schutz der Zivilbevölkerung und der demokratischen Institutionen impliziert. Diese Klausel wäre somit keine „*kollektive Verteidigungsklausel, die zum militärischen Beistand verpflichtet*“. Sie würde ausschließlich „*bei Bedrohungen durch nichtstaatliche Einheiten zur Anwendung gelangen*.“<sup>18</sup> Gemäß dem Solidaritätsartikel 222 des AEUV mobilisiert die Union „*alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel*“, zum Schutz demokratischer Institutionen und der Zivilbevölkerung vor terroristischen Anschlägen, zur Unterstützung eines Mitgliedstaates im Falle eines Terroranschlages und zur Unterstützung im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe.

Die EU-Staaten konnten sich zunächst nicht auf einen **Beistandsartikel** für den Europäischen Unionsvertrag einigen, viele Mitgliedstaaten lehnten die Einführung aufgrund ihres neutralen oder blockfreien Status oder als NATO-Mitglieder mit dem Argument ab, dass die kollektive Sicherheit in Europa bereits durch die NATO garantiert sei. Das am 28. Februar 2003 angelobte Kabinett Schüssel II strebte jedoch im Sinne der Weiterentwicklung der ESVP im Regierungsprogramm weiterhin eine aktive „*Mitwirkung und Mitarbeit Österreichs an einer zukünftigen Beistandsgarantie im Rahmen der Europäischen Union*“ an.<sup>19</sup> Im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents Ende Mai 2003 konnte man sich vorerst in Art. III-214(2) auf folgenden Wortlaut einigen: „*Ein an dieser Zusammenarbeit beteiligter Mitgliedstaat, der einem bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet ausgesetzt ist, setzt die anderen beteiligten Mitgliedstaaten von der Lage in Kenntnis und kann sie um Hilfe und Unterstützung ersuchen. Die beteiligten Mitgliedstaaten treten zu Beratungen auf Ministerebene zusammen, wobei sie von ih-*

<sup>17</sup> Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode, Kapitel 1 „Demokratie und Staatsreform“, S. 2.

<sup>18</sup> Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“, Brüssel, den 16. Dezember 2002, CONV 461/02, Punkt 58.

<sup>19</sup> Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode, Kapitel 3 „Äußere Sicherheit und Landesverteidigung“, S. 5.

ren jeweiligen Vertretern im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie im Militärausschuss unterstützt werden.“

Mit dem Vertrag von Lissabon Art. 42 (7) EUV schulden „im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates [...] die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“ Gemäß Art. 4 Abs. 2 des EU-Vertrags von Lissabon fällt „insbesondere die nationale Sicherheit [...] weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Neutrale und bündnisfreie Mitgliedstaaten entscheiden somit von Fall zu Fall, welche Hilfe militärischer oder sonstiger Art (z.B. humanitär) diese leisten: Österreich kann somit nicht zur Teilnahme an militärischen Aktionen verpflichtet werden. Für den gegenseitigen Beistand der NATO-Mitgliedstaaten der EU gilt: „Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist“ so Art. 42 (7) weiter.

Erstmals wurde Artikel 42 (7) am 17. November 2015 ausgerufen. als der damalige Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian 4 Tage nach den Terroranschlägen von Paris (130 Tote, 352 Verletzte) seine EU-Amtskollegen um militärischen Beistand im Kampf gegen den Islamischen Staat (IS) ersuchte. Le Drian sagte, jeder der 27 Partner solle beitragen, „was in seinen Kräften steht.“ Diese Ausrufung des Beistandes kann vor allem als symbolische Geste interpretiert werden, Österreich hatte ebenso mit Verweis auf die Neutralität seine Solidarität erklärt, indem es sein Mali-Kontingent um 6 Soldaten aufstockte. Artikel 42 (7) wurde von Frankreich gewählt, um

- erstmals von der Beistandspflicht Gebrauch zu machen und
- in diesem Kontext zu eruieren, wie EU-Beistand de facto aussieht sowie
- um den NATO-Beistandsartikel 5 in dieser Hinsicht nicht zu strapazieren und dadurch Russland eine Koalition gegen den „Islamischen Staat“ zu ermöglichen.

## Die Europäische Verteidigungsagentur

Auf industrieller Ebene erreichte im Mai 2005 die 2004 gegründete **Europäische Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten (Europäische Verteidigungsagentur – EVA)** volle Funktionsfähigkeit, die zur Aufgabe hat, den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Verteidigungsmarktes zu unterstützen und die Bedürfnisse der einzelnen Streitkräfte im Hinblick auf eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu koordinieren (Artikel 45 EU-Vertrag von Lissabon). Die **Europäische Verteidigungsagentur (EVA)** ist dem Rat der EU unterstellt. Die EVA ist keine Beschaffungsagentur, sondern lediglich für Strategieentwicklung und Bewertung zuständig. Die EVA ist mitverantwortlich, die EU-Fähigkeiten zu stärken: durch den Plan zur Fähigkeitenentwicklung (**Capability Development Plan – CDP**), die koordinierte jährliche Überprüfung im Bereich Verteidigung (**Coordinated Annual Review on Defence – CARD**) und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (**Permanent Structured Cooperation – PESCO**) und den Europäischen Verteidigungsfonds (European Defence Fund – EDF). CARD bildet den Mechanismus, um die im Capapility Development Plan (CDP) formulierten Ziele zu erreichen und stellt den Ist-Zustand dar in Hinblick auf Fähigkeiten und Kooperationsmechanismen. CDP stellt den Soll-Zustand dar (Prioritätensetzung), innerhalb der PESCO erfolgt die Definition von Projekten. Seit 2008 zeichnet die EVA für die Erstellung des Fähigkeitenentwicklungsplanes (**Capability Development Plan – CDP**) verantwortlich mit dem Ziel, kurz-, mittel- und langfristig Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Verteidigung zu definieren (künftige Sze-

narien, Empfehlungen betreffend Entwicklung geeigneter militärischer Fähigkeiten). Er beinhaltet die erforderlichen Kapazitäten, die zur Erreichung des europäischen Level of Ambition notwendig sind. Der CDP definiert also jene militärischen Fähigkeiten, über die die EU autonom verfügen können soll. Eine bindende Aufteilung auf die Mitgliedstaaten wird nicht getroffen. Somit ist es schwieriger, eine Koordination unter den Mitgliedstaaten zu erreichen. Es steht den Mitgliedstaaten frei, welche Fähigkeiten sie entwickeln und einmelden.

Im Gegensatz zur EU bildet der **NATO Defence Planning Process (NDPP)** einen umfangreichen Prozess mit genau definierten Aufgaben und Regeln. Dieser wird durch ständiges Feedback und permanente Überarbeitung weiterentwickelt. Alle zwei Jahre werden in der NATO die Verteidigungs- und Finanzpläne der Mitgliedstaaten geprüft und somit der Stand der nationalen Fähigkeiten und Fortschritte erhoben. Alle Informationen werden in einem Bericht zusammengefasst und bilden somit eine ganzheitliche Bewertung, die der NATO zur Verfügung steht.

Die Führung obliegt einem Leitungsteam. Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) zielt auf eine Verbesserung der Europäischen Rüstungszusammenarbeit, auf eine Stärkung der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie, auf einen wettbewerbsfähigen Verteidigungsmarkt sowie auf eine Erhöhung der Effektivität der Europäischen Verteidigungsforschung und -technologie ab. Die EVA wirkt vor allem bei der Harmonisierung militärischer Bedarfsforderungen der beteiligten Mitgliedstaaten mit. Sie soll insbesondere eine koordinierende Funktion zwischen bereits existierenden Strukturen und Organisationen übernehmen, Aktivitäten bündeln und möglichst große Synergieeffekte in ihren Aufgabengebieten erzielen. Die EVA ist rechtlich selbstständig. Die Leitung der EVA obliegt seit 2009 dem Hohen Vertreter der EU für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik. Die EVA umfasst drei **Direktorate**. Diese umfassen:

- Capability, Armament & Planning (CAP)
- Research, Technology & Innovation (RTI)
- Corporate Services (CSD)

In der EU ist die EVA die einzige Organisation, in der die Verteidigungsminister im Wege eines Lenkungsausschusses (Steering Board) institutionell eigenständig zusammenkommen und entscheiden.

## Die Akteure der GASP

### a) Der Europäische Rat

Der Europäische Rat wurde mit dem Vertrag von Lissabon (2009) zu einem selbstständigen Organ der EU und wird geführt von einem Präsidenten, der auf 2,5 Jahre mit qualifizierter Mehrheit (qM) vom Europäischen Rat gewählt wird. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Der Präsident hat seit „Lissabon“ ein EU-Mandat. Seine Aufgabe besteht in der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates, auch repräsentiert er die EU auf internationalen Gipfeltreffen im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik. Am 19. November 2009 wählten die EU-Staats- und Regierungschefs den ehemaligen belgischen Premier Herman van Rompuy zum ersten ständigen Präsidenten. Am 30. August 2014 wurde der ehemalige polnische Premierminister Donald Tusk zum Präsidenten des Europäischen Rates gewählt, er trat sein Amt am 1. November 2014 an und wurde vom ehemaligen Premier Charles Michel (Belgien) am 1. Dezember 2019 abgelöst, seit 1. Dezember 2024 übt António Costa dieses Amt aus.

### b) Der Rat der Europäischen Union (EU-Ministerrat)

Vom Europäischen Rat zu unterscheiden ist der Rat der Europäischen Union (auch: EU-Ministerrat), der für ein **einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union** Sorge zu tragen hat. Der Rat der EU bleibt im Wesentlichen unverändert. Ebenso bleibt die alle 6 Monate wechselnde Präsidentschaft erhalten. Mit Ausnahme des Rates für auswärtige Angelegenheiten, dem

seit 2009 der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik vorsitzt, leitet die Präsidentschaft die anderen **10 Fachräte** auf der Grundlage eines Arbeitsprogramms, das mit den folgenden zwei Präsidentschaften abgestimmt wird und somit über einen Zeitraum von 18 Monaten gültig ist (sog. Team-Präsidentschaft). Die **10 Fachräte** sind:

- Allgemeine Angelegenheiten
- Auswärtige Angelegenheiten
- Wirtschaftliche und Finanzangelegenheiten
- Justiz und innere Sicherheit
- Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Konsumentenschutz
- Wettbewerb
- Verkehr, Telekommunikation, Energie
- Landwirtschaft und Fischerei
- Umwelt
- Bildung, Jugend, Kultur und Sport

Verlangt eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union, so erlässt der Rat die erforderlichen **Beschlüsse**. In den Beschlüssen sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der EU zur Verfügung stehenden Mittel

sowie die Bedingungen und der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt (Art. 28 (1) EUV). In Beschlüssen bestimmt der Rat den Standpunkt der EU für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art (Art. 29 EUV).

### c) Politische und militärische Gremien

Die Beratungen des für die GASP/GSVP zuständigen Rates (Auswärtige Angelegenheiten) werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter/-innen (AStV) vorbereitet. Die Ständigen Vertreter/-innen (Botschafter/-innen) verfahren in diesem Bereich wie bei den übrigen Gemeinschaftspolitiken.

Durch den Vertrag von Nizza wurden 2001 im Rat folgende ständige politische und militärische Gremien geschaffen:

- a) Ein ständiges **Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee** (PSK), bestehend aus nationalen Vertreter/-innen auf **Botschafterebene**. Dieses Komitee und seine ständige Struktur in Brüssel verfolgen die internationale Lage und überwachen auch die Durchführung der vereinbarten Politiken.

## Die Organe der EU (gemäß EU-Vertrag von Lissabon)

### Das Europäische Parlament

Anhörung, gesetzliche Mitwirkung  
Mitbestimmung beim Haushalt

### Der Europäische Rat (Staats- und Regierungschef)

Richtungsweisung Europapolitik  
Politische Absichtserklärung

### Der Rat der EU (Ministerrat)

beschließt, führt Beschlüsse durch  
Initiativrecht

### Die Europäische Kommission

spricht Recht  
begründet Spruch (Auslegung)

### Der Gerichtshof der EU (EUGH)

### Der Rechnungshof

prüft Rechtmäßigkeit und ordnungsgemäße Verwendung von Einnahmen und Ausgaben der Institutionen

### Die Europäische Zentralbank

gewährleistet Kaufkraft des Euro, Preisstabilität

(Abb. 11)

Bei Krisen übernimmt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee die **politische Kontrolle und strategische Leitung** der EU-Militäroperationen und Zivilmissionen. Gemäß dem Vertrag von Lissabon verfolgt das PSK die internationale Lage in den Bereichen der GASP und trägt auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters für die GASP oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei. Ferner überwacht das PSK die Durchführung vereinbarter Politiken.

b) Der **Militärausschuss** der Europäischen Union (EUMC) tagt zwei Mal pro Jahr auf Ebene der **Generalstabschefs** der Streitkräfte der Mitgliedstaaten und wöchentlich auf Ebene ihrer militärischen Delegierten in Brüssel. Er unterstützt das PSK bei der strategischen Steuerung der militärischen EU-Einsätze. Alle Einsatzdokumente (wie das Operationskonzept oder der Operationsplan) werden durch den EUMC vorbereitet, bevor sie durch den PSK und den Rat angenommen werden. Erstmals war zwischen Mai 2022 und August 2025 ein Österreicher – General Robert Brieger – mit dem Amt des Ständigen Vorsitzenden des Militärausschusses der EU betraut. Brieger wurde am 19. Mai 2021 in Brüssel zum Vorsitzenden des EUMC gewählt. Die Wahl des Vorsitzenden erfolgt im Abstand von drei Jahren. Nach Generalleutnant Wolfgang Wolsolsobe (2013-2016 Generaldirektor des Militärstabes der EU) war Brieger bereits der zweite hochrangige Österreicher in einer militärischen EU-Spitzenfunktion.

c) Der **Militärstab** der Europäischen Union (EUMS) innerhalb der Ratsstrukturen ist für die GSVP verantwortlich, vor allem für die **Durchführung EU-geführter militärischer Krisenbewältigungsoperationen**. Der Militärstab

befasst sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die „(Petersberg-) Aufgaben“, einschließlich der Bestimmung und Koordinierung der jeweiligen europäischen nationalen und multinationalen Streitkräfte (auch mit der NATO). Bis 1. Januar 2007 erfolgte die Schaffung eines Operationszentrums als nichtständiges Hauptquartier im EU-Militärstab (EUMS) – vor allem für Operationen in der Größenordnung des EU-Einsatzes Artemis von 2003 im Kongo (bis zu 2.000 Soldaten), falls für diese Aufgabe kein nationales Hauptquartier bestimmt wird. Im Mai 2005 wurde im EUMS die Zelle für zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) eingerichtet, die zugleich die Verantwortung für einen Nukleus des EU-eigenen Operationszentrums inne hat. Am 23. März 2012 hatte der Rat für auswärtige Angelegenheiten erstmals im EUMS das **EU-Operationszentrum (OPSCEN)** aktiviert mit dem Ziel, die zivil-militärischen Synergien betreffend die damaligen drei GSVP-Operationen am Horn von Afrika EUNAVFOR Operation Atalanta, EU Training Mission Somalia und die EU Capacity Nestor (danach EUCAP Somalia) zu stärken. Es dient als Operational Headquarters (OHQ). Zusätzlich wurde im ersten Halbjahr 2017 mit der **MPCC (Military Planning and Conduct Capability)** im EUMS ein Kommando- und Planungszentrum für militärische Ausbildungs- und Beratungsmissionen eingerichtet. Es kann bis zu 2500 Soldatinnen und Soldaten befehligen. Der Direktor der MPCC war somit zugleich Kommandeur für nicht-exekutive Militärmissionen so z.B. in der Zentralafrikanischen Republik, in Mali oder in Somalia. Durch die Weiterentwicklung des MPCC will die EU schrittweise über die erforderliche Planungs- und Koordinationseinrichtung verfügen, um EU-Einsätze selbst führen zu können. Eine Koordinationszelle für

das maritime Interessensgebiet (MAICC – Maritime Area of Interest Coordination Cell) innerhalb des EU-Militärstabes dient zur Koordination der Beiträge der Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

Es gibt **folgende Optionen für militärische Operationen** der EU:

1. Option: EU-Operationszentrum oder im Rahmen der MPCC (Military Planning and Conduct Capability)
2. Option: nationale Hauptquartiere (Operational HQs – OHQs) in EU-Staaten, so z.B. am Mont Valérien (Paris) / Frankreich, in Rota / Spanien, in Ulm / Deutschland, in Rom / Italien sowie in Larissa / Griechenland.
3. Option: „Berlin Plus“: stellvertretender NATO-Oberbefehlshaber für Europa ist Operation Commander eines EU-Einsatzes (Bsp. EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina) unter politischer Kontrolle und strategischer Leitung des PSK.

Der Bereitschaftsgrad (**Readiness**) umfasst die Zeit vom Friedensstandort (Home Base) zur Einsatzbereitschaft am Einsatzort, die Readiness-Kategorien beziehen sich auf den Tag der politischen Entscheidung bis zur Verlegung. Es gibt derzeit 5 Readiness-Kategorien: A (5 Tage), B (10 Tage), C (20 Tage), D (30 Tage), E (mehr als 30 Tage).

Gemäß Art. 42 (6) EUV können Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf militärische Fähigkeiten anstreben, sich innerhalb der **Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit** (SSZ) koordinieren. Die Teilnahme an der SSZ ist freiwillig. Voraussetzungen für die Teilnahme an der SSZ sind:

- Bereitschaft zur intensiven Entwicklung von militärischen Fähigkeiten – etwa durch Beteiligung an multinationalen Streitkräften und auch durch Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur;
- Spätestens seit 2010 sollen die teilnehmenden Staaten über die Fähigkeit verfügen, innerhalb von 5 bis 30 Tagen

EU-Gefechtsverbände (Battlegroups) für die nach Art. 43 EUV beschlossenen Missionen bereitzustellen. Gemäß den in gemäß Art. 43 EUV erlassenen Beschlüssen (ehemalige „Petersberg“-Aufgaben) kann der Rat auf der Grundlage des Art. 44 EUV die **Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen**, die dies wünschen und über erforderliche Fähigkeiten verfügen.

d) **Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, das Generalsekretariat des Rates und die Strategieplanungs- und Frühwarninheit**

In Artikel 26 des Vertrags von Amsterdam wurde erstmals festgehalten, dass der Generalsekretär des Rates gleichzeitig „Hoher Vertreter für die GASP“ ist. Dieser Vertreter ist einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und unterstützt den Rat, indem er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt. **Dem Hohen Vertreter untersteht der Militärstab** der Europäischen Union (EUMS) und damit die im Mai 2005 im EUMS geschaffene Zelle für **zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC)**. Der/die stellvertretende Generalsekretär/in des Europäischen Auswertigen Dienstes ist für GSVP-Strukturen zuständig, ihr/ihm unterstehen **die Verwaltungseinheit für zivile Krisenmissionen (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC)**, das im Herbst 2009 gegründete **Direktorat für Krisenmanagement und Planung (CMPD)** und das **Security and Conflict Prevention Directorate (SECPOL)** sowie das **EU Intelligence and Situation Centre in Europe (EU IntGen)**. Das CMPD arbeitet unter politischer Kontrolle und strategischer Leitung der Mitgliedstaaten im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, berät die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, übernimmt die strategische Planung und überprüft GSVP-Missionen

und -Operationen, entwickelt GSVP-Partnerschaften und koordiniert Fähigkeitenentwicklungen, erarbeitet GSVP-Politiken und -Konzepte, führt Übungen durch und entwickelt GSVP-Ausbildungen. Es arbeitet dabei eng mit dem EUMS und dem CPCC zusammen. Das CPCC plant und führt ausschließlich zivile GSVP-Missionen unter politischer Kontrolle und strategischer Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees durch, der CPCC-Direktor ist der EU Civilian Operations Commander. Das CPCC enthält eine Conduct of Operations Division mit den Bereichen Europa, Afrika und Asien / Mittlerer Osten.

Das **EU Intelligence Analysis Centre** ist für die Erstellung nachrichtendienstlicher Analyse und Frühwarnung zuständig, 24 Stunden pro Tag, 7 Tage die Woche (24/7) – in Hinblick auf globale Bedrohungen. In Kooperation mit dem Intelligence Directorate des EUMS erstellt das EU IntCen Berichte unter der Leitung der Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) welche die zivile und militärische Informationsbeschaffung koordinieren.

Als neue Institution innerhalb der GSVP wurde im Dezember 2016 **PRISM** gegründet – es steht für Konfliktprävention (Prevention of Conflicts), Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law) und Sicherheitssektorreform (SSR), Integrierten Ansatz (Integrated Approach), sowie Stabilisierung und Mediation. Aufgaben des PRISM sind u.a. Konfliktnalyse, Frühwarnung, Konfliktprävention, Peacebuilding und Mediation sowie die Reintegration von ehemaligen Kombattanten in die jeweiligen zivilen Gesellschaften.

Zwischen 18. Oktober 1999 und 1. Dezember 2009 übte das Amt des Hohen Vertreters Javier Solana Madariaga aus, seine Amtszeit betrug zwei Mal fünf Jahre. Der Hohe Vertreter war auch Generalsekretär der Westeuropäischen Union (WEU), bis zu deren Auflösung Ende Juni 2011.

Das **Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** ist mit „Lissabon“ mit dem Kommissar für auswärtige Angelegenheiten zusammenge-

führt worden. Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton führte zwischen 1. Dezember 2009 bis 31. Oktober 2014 den Vorsitz im Rat für auswärtige Angelegenheiten und war in der Europäischen Kommission als Vizepräsidentin für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Von 1. November 2014 bis 2019 war Federica Mogherini als Hohe Vertreterin für die GASP im Amt, es folgte ihr bis 2024 Josep Borrell nach, danach Kaja Kallas. **Sie führt auch den Vorsitz der Europäischen Verteidigungsagentur, des EU-Satellitenzentrums in Torrejón / Spanien sowie des EU-Instituts für Sicherheitsstudien in Paris und des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (European Security and Defence College) in Brüssel.** Der Hohe Vertreter wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission für 5 Jahre ernannt. Der Hohe Vertreter wird unterstützt von einem mit Herbst 2010 neu geschaffenen **Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)**, der sich aus Beamten der Europäischen Kommission, des Sekretariats des Rates sowie abgeordneten Vertretern der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten (insgesamt ca. 5.500 Mitarbeiter) zusammensetzt – insgesamt aus 139 Delegationen in Drittländern und zu Internationalen Organisationen. Im EAD angesiedelt ist das Intelligence Center (IntCen), das sich mit der Analyse potenzieller Krisen beschäftigt. Es tauscht Informationen mit nationalen Nachrichtendiensten aus.

**Beschlüsse zur GSVP (auch Missionen, Operationen) werden vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union oder auf Initiative eines Mitgliedstaates erlassen (Art. 42 (4) EUV).**

#### **e) Die Europäische Kommission**

Nach dem EU-Vertrag wird die Europäische Kommission in vollem Umfang an den Arbeiten der GASP beteiligt. Das gewährleistet die Kohärenz der GASP mit den Außenwirtschaftsbeziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit, die Gemeinschaftspolitiken sind und bei denen die Kommission eine

entscheidende Rolle spielt. Beim gesamten Krisenmanagement beteiligt sich die Europäische Kommission z.B. in den Bereichen Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe, zu dem berühren einige Kompetenzen der Kommission Aufgaben der GASP, wie auch die Sanktionspolitik. Die Europäische Kommission implementiert das GASP-Budget, das den zivilen GSVP-Missionen zur Verfügung steht mit den EU-Sonderbeauftragten für bestimmte Regionen und Staaten sowie auch Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen und Abrüstungsprojekte. Die Europäische Kommission nimmt an den Beratungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (Political and Security Committee – PSC) teil sowie an allen Ratsgremien – wie dem Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (Civ-Com), der Politico-Military Group (PNG) und dem EU-Militärausschuss sowie auch beratend an den Entscheidungsvorbereitungen im Rat für auswärtige Angelegenheiten und dessen unterschiedlichen Konfigurationen: FAC (Foreign Affairs Council), FAC Defence, FAC Development und FAC Trade. Im Januar 2020 gründete die Europäische Kommission die Generaldirektion für Verteidigungsindustrie und Weltraum (**Directorate-General for Defence Industry and Space – DEFIS**), zuvor nahm diese Aufgaben die Generaldirektion für Binnenmarkt, Industrie und Unternehmen (DG GROW) wahr. Als erster **Kommissar für Verteidigung und Weltraum** wurde Andrius Kubilius ernannt, der sich gemeinsam mit dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und den Mitgliedstaaten im Bereich Verteidigung koordiniert. Er ist zuständig für die Erstellung des Weißbuches über die Zukunft der Europäischen Verteidigung, für die Stärkung der militärischen Mobilität, für die Errichtung eines Binnenmarktes für Verteidigung sowie für die Implementierung der EU-Strategie für die Europäische Verteidigungsindustrie und die Europäische Weltraumstrategie sowie die Umsetzung des Europäischen Verteidigungsfonds.

#### **f) Die Mitgliedstaaten**

Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die Außen- und Sicherheitspolitik aktiv und vorbehaltlos **im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität** zu unterstützen. Jeder Mitgliedstaat kann den Rat mit einer Frage zur GASP befassen und ihm Vorschläge unterbreiten. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht.

#### **g) Das Europäische Parlament**

Die Abgeordneten zum Europäischen Parlament haben gemeinsam mit den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten die Aufgabe, mit Gesetzen zahlreiche Politikbereiche zu gestalten und zu beschließen, wie z.B. Wirtschaft, Klimawandel oder Sicherheit. Zweimal pro Jahr sieht das Europäische Parlament Debatten für Fortschritte bei der Implementierung der GASP/GSVP vor. Zudem nimmt das Europäische Parlament Berichte zur GSVP (Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten) und über GSVP (Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung) an.

Seit 2012 existieren jährlich Interparlamentarische Konferenzen zwischen dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedsstaaten, in denen auch die GSVP und deren Entwicklung diskutiert wird.

Bei der Wahl zum Europäischen Parlament wählt die Bevölkerung der EU die Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Zur Wahl stehen die jeweiligen nationalen Parteien. Nach der Wahl schließen sich die neu gewählten Abgeordneten zu länderübergreifenden Fraktionen im Europäischen Parlament zusammen. Anfang Juni 2024 wurden 720 Abgeordnete – davon 20 aus Österreich – gewählt. Die Zahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament wird vor jeder Wahl festgelegt. Die ersten **Direktwahlen** zum Europäischen Parlament fanden zwischen dem 7. und 10. Juni 1979 statt. Zuvor setzten sich die in der damaligen Parlamentarischen Versammlung vertretenen Abgeordneten durch Delegierte aus den Parlamenten der damaligen Mitgliedstaaten zusammen.

## **h) Die Sonderbeauftragten**

Mit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 wurde der Rat ermächtigt, Sonderbeauftragte für besondere Fragen und Regionen (Staaten) zu ernennen. Seit dem Vertrag von Nizza aus 2001 werden Sonderbeauftragte mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Gemäß dem EU-Vertrag von Lissabon ernennt der Rat bei Notwendigkeit auf Initiative des Hohen Vertreters für die GASP einen Sonderbeauftragten, dem er ein Mandat im Zusammenhang mit besonderen politischen Fragen erteilt. Der Sonderbeauftragte übt demnach sein Mandat unter der Leitung des Hohen Vertreters für die GASP aus.

## **Die zivil-militärische Koordination**

Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, innerhalb ihrer Institutionen die zivil-militärische Koordination (Civil-Military Co-ordination – CMCO), vor allem im Hinblick auf die Bewältigung von Katastropheneinsätzen, auszubauen. Innerhalb des CMCO soll die EU in die Lage versetzt werden, auf ein breites Spektrum möglicher Krisen mit dem Einsatz einer Vielfalt an unterschiedlichen Instrumenten reagieren zu können. Es geht im Bereich des CMCO um die Weiterentwicklung folgender drei Teilaspekte:

- Management von Operationen,
- Sicherheitssektorreform (SSR) und
- effiziente Katastrophenhilfe.

## **Die Europäische Friedensfazilität**

Seit dem EU-Vertrag von Amsterdam aus 1997 sind alle operativen Ausgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aus dem gemeinsamen Haushalt zu bestreiten, mit Ausnahme der verteidigungspolitischen Kosten. Mit dem Ratsbeschluss vom 22. September 2003 sollte die EU bis 1. März 2004 einen ständigen Finanzierungsmechanismus eingerichtet haben, um gemeinsame Kosten von Militäroperationen jeglicher Größe, Komplexität oder Dringlichkeit flexibel verwalten zu können. Kurz zuvor,

am 23. Februar 2004, hatte der Rat die Schaffung des „Athena“-Mechanismus zur Finanzierung militärischer ESVP- (nun GSVP-) Operationen beschlossen. Seither werden die gemeinsamen Kosten für militärische Einsätze nach einem Schlüssel der Bruttonationaleinkommen prozentual unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt.

Der Rat entscheidet von Fall zu Fall, ob eine Operation militärische oder verteidigungspolitische Bezüge im Sinne von Artikel 41 Abs. 2 des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Lissabon besitzt. Nach diesem Artikel sind Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Rat eine förmliche Erklärung nach Artikel 42 EU-Vertrag abgegeben haben, „(...) nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen.“ Der Finanzierungsmechanismus „Athena“ war nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. In diesem Mechanismus war ein Sonderausschuss eingesetzt, der sich aus je einer oder eines Delegierten jeden teilnehmenden Mitgliedstaates zusammengesetzt hatte. Die Europäische Kommission wohnte den Sitzungen des Sonderausschusses bei, nahm jedoch nicht an seinen Abstimmungen teil. Drittstaaten nahmen weder an den Abstimmungen teil noch waren sie dabei anwesend (an den Beratungen aber schon). Die Übungskosten waren nach einem ähnlichen Schlüssel bzw. Verfahren zusammengesetzt wie die eigentlichen Operationskosten. Sie bestanden aus den Mehrkosten für verlegfähige oder bestehende Hauptquartiere und aus den Mehrkosten, die für die EU beim Rückgriff auf gemeinsame Mittel und Fähigkeiten der NATO anfielen, falls diese für eine Übung oder für einen Einsatz zur Verfügung gestellt wurden. Die gemeinsamen Kosten umfassten unter „Athena“ nicht jene Kosten im Zusammenhang mit

- dem Erwerb von Anlagevermögen, einschließlich der Kosten in Bezug auf Gebäude, Infrastrukturen und Ausrüstungen;
- der Planungs- und Vorbereitungsphase von Übungen;

- dem Transport, den Kasernen und Unterkünften der Einsatzkräfte.

Zivile Krisenmanagementmissionen wurden im Gegensatz zum rein militärischen „Athena“-Mechanismus direkt aus dem GASP-Budget finanziert. Operationen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen konnten nicht aus dem GASP-Budget finanziert werden. Die Entscheidung über die Verwendung des GASP-Budgets liegt beim Rat.

Das GASP-Budget wird seitens der Europäischen Kommission implementiert, der Rat beschließt und entscheidet über die Verteilung des Budgets.

Als Nachfolgerin des „Athena“-Mechanismus und der Afrikanischen Friedensfazilität wurde am 13. Juni 2018 seitens der damaligen Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Federica Mogherini, die Gründung der Europäischen Friedensfazilität (European Peace Facility – EPF) eingeleitet – diese ist Teil des mehrjährigen Finanzrahmens der EU. Der Rat für auswärtige Angelegenheiten hatte am 22. März 2021 mit Beschluss EU 2021/509 des Europäischen Rates die Einrichtung einer EPF verabschiedet. **Ziel der EPF** ist es,

- den Finanzrahmen für gemeinsame Einsätze (Missionen und Operationen) zu erhöhen und somit zu übernehmen;
- Partnerschaften in Hinblick auf die Durchführung von friedensunterstützenden Einsätzen auf globaler Ebene finanziell auszustatten;
- Aktionen in Hinblick auf den Ausbau von Verteidigungskapazitäten zu unterstützen. Derartige Maßnahmen finden in der Ukraine seit 2022 statt. Ziel dabei ist die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der ukrainischen Streitkräfte, die Befähigung zur Aufrechterhaltung der territorialen Unversehrtheit und der staatlichen Souveränität sowie der Schutz der Zivilbevölkerung.

**Die EPF untergliedert sich in eine „Säule Einsätze“ und eine „Säule Hilfsmaßnahmen“** und wird durch Beiträge der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Schlüssels finanziert, der sich nach dem jeweiligen Bruttoinlandseinkommen des Mitgliedstaates zusammensetzt. Für Zwecke der Finanzverwaltung wird der Hohe Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik vom Finanzierungsinstrument Foreign Policy Instrument (FPI) der Europäischen Kommission unterstützt. Ein EPF-Ausschuss, der sich aus Delegierten der Mitgliedstaaten zusammensetzt und von einer Vertretung des Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik vorsitzmäßig geführt wird, ist mit der Organisation der EPF beauftragt. Der Rat oder das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) entscheidet einstimmig über die EPF-Finanzierung von Aktionen – auf der Grundlage von Vorschlägen des Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik.

## **Der Ablauf des EU-Krisenmanagements**

Das Krisenmanagement der EU läuft im Fall einer militärischen oder polizeilich/zivilen Operation wie folgt ab:

- **Identifizierung einer Krise und die Entwicklung eines umfassenden und integrierten EU-Ansatzes.** Es gilt zuerst die Frage zu beantworten, ob ein EU-Interesse an der Durchführung eines Einsatzes vorliegt und welche Ziele für einen derartigen Einsatz definiert werden könnten. Das Ergebnis dieser Phase 1 wäre die Präsentation eines Political Framework for a Crisis Approach (PFCA) direkt an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK – auf Botschaferebene) mit dem Ziel der Information, wie die EU diese Lage bewerten soll. Das PFCA wird erstellt von der dafür zuständigen geografischen Einheit in Koordination mit anderen Diensten des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) und der Europäischen Kommission. Der GSVP-Input zum PFCA wird von der Integrated Stra-

tegic Planning-Abteilung durchgeführt, in Koordination mit dem EU-Militärstab (EUMS) und der CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability). Die Erstellung eines Entwurfes eines PFCA kann jedoch entfallen, falls das PSK in dringenden Situationen entscheidet oder bereits ein strategischer Rahmen für eine mögliche GSVP-Maßnahme vorhanden ist (Bsp. eine regionale Strategie). Das PSK kann daraufhin den EEAS einladen, einen Entwurf für ein Krisenmanagementkonzept (CMC – Crisis Management Concept) zu erstellen. In dieser Phase werden bei Bedarf bereits Beratungen mit der NATO, der UNO und anderen internationalen Organisationen durchgeführt.

- **Entwicklung eines Krisenmanagementkonzeptes (CMC) und Etablierung einer EU-Mission bzw. Operation.** Im Anschluss an die Diskussionen über das Political Framework for a Crisis Approach (PFCA) kann das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) bereits über spezifische Planungsschritte für GSVP-Maßnahmen entscheiden und das EEAS einladen, einen Entwurf für ein Krisenmanagementkonzept (CMC) auszuarbeiten. Der Hohe Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik oder seine Vertretung präsentiert dieses dem PSK. Danach entscheidet der Rat. Diese Phase – geführt von der Integrated Strategic Planning for CSDP and Stabilisation Unit (ISP 3), beinhaltet die Koordination mit Partnern, mit internationalen Organisationen, mit lokalen Verwaltungen oder mit Diensten der Europäischen Kommission. Während dieser Phase können militärische und / oder zivile strategische Optionen erstellt werden, um das CMC zu ergänzen. Ratsstrukturen wie der EU-Militärausschuss (EUMC), CIVCOM oder die Politisch-Militärische Gruppe (PMG) werden eingeladen, ihre Vorschläge für das PSK einzubringen – bevor die Verabschiedung eines Dokuments eingeleitet wird. Das CMC ist das Zentraldokument für den GSVP-Entscheidungsprozess, es

übersetzt die politische Ambition. Das CMC wird von der ISP 3 entworfen – mit Unterstützung des EU-Militärstabes (EUMS) und der CPCC in Übereinstimmung mit anderen EEAS- und Kommissionsdiensten. Der EEAS empfiehlt dem PSK noch bei Bedarf die Einbindung von Drittstaaten, sich an dem GSVP-Einsatz zu beteiligen.

- **Operationsplanung für die GSVP-Mission /-Operation** und die Diskussion, einen derartigen Einsatz einzuleiten. Für Einsätze entwirft der EU-Militärstab (EUMS) eine Initiating Military Directive (IMD), die dem jeweiligen Befehlshaber des Einsatzes über den EU-Militärausschuss (EUMC) übermittelt wird. Der jeweilige Befehlshaber des Einsatzes führt die Planung des Einsatzes aus. Im Fall einer militärischen Operation könnte ein operatives Hauptquartier mit der Führung des Einsatzes beauftragt werden. CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) und MPCC (Military Planning and Conduct Capability) könnten bei Bedarf eingesetzt werden. Der Operation / Mission Commander entwirft und präsentiert dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) das Operationskonzept (CONOPS – Concept of Operations) und den Operationsplan (OPLAN). Nachdem vom Rat (Ebene der Mitgliedstaaten) der OPLAN bewilligt wurde, wird das Datum des Beginns des Einsatzes bestimmt. Während der Phase 3 verhandelt der EEAS ein Abkommen zwischen der EU und dem Gastland des Einsatzes in Hinblick auf den Status des jeweiligen Einsatzes.
- **Entwicklung einer EU-Mission /-Operation** und Ausführung des Mandats – das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) nimmt die politische Kontrolle wahr und bestimmt die strategische Ausrichtung des Einsatzes. Der EEAS koordiniert sich dabei mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen (wie UNO, NATO etc.).

- **Strategische Überprüfung der GSVP-Mission / -Operation** – vom EEAS durchgeführt. Die Ergebnisse werden dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) über den Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik oder deren / dessen Vertreterin / Vertreter übermittelt.

Abgeleitet von der EU-Globalstrategie aus dem Jahr 2016 wurde ein **Civilian CSDP Compact (CCC)** ins Leben gerufen mit dem Ziel, zivile Krisenmanagementeinsätze zu reformieren. Dieser CCC soll dazu beitragen, Mittel und Fähigkeiten bereitzustellen – auf der Grundlage der fünf folgenden strategischen Prioritäten der EU-Globalstrategie:

- Sicherheit der Union;
- Resilienz von Staaten und Gesellschaften;
- Integrierter Ansatz („Integrated Approach“) für externe Konflikte und Krisen;
- Kooperative regionale Ordnung;
- „Global governance“ für das 21. Jahrhundert.

Nach Konsultationen mit Außenministerien, Innenministerien und Justizministerien aus den Mitgliedstaaten der EU entwickelte die Europäische Kommission mit der damaligen Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, zwei Schlüsseldokumente: ein Konzeptpapier zur Stärkung ziviler Missionen und ein **Civilian Capabilities Development Plan (CCDP)**. Diese zwei Dokumente heben die strategischen und operativen Ziele hervor und bilden den Rahmen für den CCC. Das Konzeptpapier bildet die strategische Grundlage des CCC (in Bezug auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Unterstützung beim Grenzschutz, Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, Kampf gegen Extremismus und Radikalismus, Stärkung der maritimen Sicherheit, Kulturgüterschutz). Es soll ein integrierter zivil-militärischer Ansatz umgesetzt werden auf der Grundlage „zivil-militärischer Synergien innerhalb der GSVP“ und in enger Zusammenarbeit mit den

Diensten in der Europäischen Kommission. Zudem soll die Kooperation mit dem Bereich Justiz und Inneres ausgebaut werden und alle dafür benötigten EU-Instrumente koordiniert werden. Ein „Core Responsiveness Capacity und Strategic Warehouse“ wurde dahingehend geschaffen, um das Procedere der Missionsabwicklung zu beschleunigen, das CCC selbst soll spezialisierte Teams aus Mitgliedstaaten der EU in die Lage versetzen, in kürzerer Zeit verlegt zu werden, auch mit Unterstützung von Europäischen Gendarmenkräften (European Gendarmerie Force). Das CCC wurde seitens des Rates am 19. November 2018 beschlossen und enthält 22 politische Verpflichtungen des Rates und der Mitgliedstaaten. Darunter erklärten sich die EU-Staaten bereit, 200 Spezialzivilkräfte jederzeit und überall innerhalb von 30 Tagen verlegen zu können. Darüber hinaus sollen zivile Fähigkeiten ständig modernisiert werden – auch in Kooperation mit Internationalen Organisationen wie UNO, NATO, OSZE und mit Partnerländern, um deren Resilienz zu erhöhen. Das CCDP empfiehlt eine jährliche Überprüfung der zivilen Fähigkeiten (Civilian Annual Report on Capabilities), die vom EEAS durchgeführt wird, ähnlich jenem Prozess der Überprüfung im Rahmen des „Co-ordinated Annual Review on Defence“ (CARD), das seitens der Europäischen Verteidigungsagentur durchgeführt wird. Das EEAS ersuchte die Mitgliedstaaten der EU, nationale Implementierungspläne zu entwickeln und darüber eine jährliche Konferenz zu veranstalten. Auf nationaler Ebene gründete eine Gruppe von EU-Mitgliedstaaten ein „Centre of Excellence on Civilian Crisis Management“.

Seit Januar 2011 bildet das **EU Intelligence Analysis Centre (EU Intcen)** mit den untergeordneten Diensten IntCen A1 (Auswertung) und IntCen A2 (Allgemeines und Außenbeziehungen) ein Organ des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS). Das EU Intcen ist beauftragt mit den Bereichen nachrichtendienstliche Analysen, Lagebeurteilung und Frühwarnung. Es ging aus dem ursprünglichen Joint Situation Centre aus den Jahren 1999 und 2000 hervor. Im Zuge der

Terrorattacken gegen die USA vom 11. September 2001 („9/11“) begannen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Schweden und Spanien das Joint Situation Centre als Forum für den Austausch sensibler Informationen auszubauen. 2004 kam innerhalb des SitCen eine Counter Terrorist Cell dazu. Seit 1. Januar 2007 existierte das EU-Lagezentrum (Situation Centre – SitCen) im Generalsekretariat des Rates, dessen Aufgabe es war, potenzielle Konfliktsituationen und Krisengebiete zu überwachen. Daraus entwickelte sich 2011/2012 das IntCen. Seit 2007 ist das IntCen Teil der Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC), das wiederum zivile (IntCen) und militärische Nachrichtenanalyse (Intelligence Directorate des EU-Militärstabes) vereinigt.

In der ersten Jahreshälfte 2005 erfolgte innerhalb des EU-Militärstabes die Einrichtung einer **zivil-militärischen Zelle (CIMIC-Zelle)** mit dem Ziel, die Fähigkeit der EU zur Planung von Krisenbewältigungsoperationen zu erhöhen. CIMIC beschreibt die Kooperation zwischen militärischen Akteuren mit lokalen Behörden und der Bevölkerung in einer Krisenregion sowie auch mit Internationalen Organisationen, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Es geht dabei u.a. um die Wiederherstellung von Schulen und Kindergärten, um Hilfe bei der Ausstattung medizinischer Einrichtungen, um den Transport von Hilfsgütern sowie um Unterstützung bei der Fort- und Weiterbildung. Die Aufgaben der CIMIC-Zelle liegen in der strategischen Eventualfallplanung, in der Entwicklung von Grundsatzkonzepten sowie in der Evaluierung von zivil-militärischen Übungen und Operationen. Die CIMIC-Zelle stellt den ständigen Kernstab des 2007 eingerichteten EU-Operationszentrums während einer Operation. Die CIMIC-Zelle unterstützt den Generaldirektor des EU-Militärstabes (EUMS) bei der

- POLMIL-Strategieplanung für eine Krisenreaktion (Ausarbeitung des Krisenmanagementkonzepts); und bei der
- zivilen Strategieplanung für eine Krisenreaktion.

Zwecks Verbesserung der Koordination bei Operationen unter Einbindung der NATO kam Ende 2003 der Europäische Rat überein, eine kleine EU-Zelle im Obersten Hauptquartier der Alliierten Mächte in Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE) einzurichten sowie parallel dazu eine NATO-Verbindungszelle im EU-Militärstab. Die Verwirklichung dieser Schritte dauerte noch bis 2005.

Der Europäische Rat entschied im Dezember 2003 zudem, mit 1. Januar 2007 ein **Operationszentrum (OpsCen)** im selben Gebäude, in dem sich auch die Hauptstrukturen des EU-Militärstabes (EUMS) befinden, einzurichten. Dabei handelt es sich nicht um ein ständiges, sondern um ein aufwuchsfähiges multinationales streitkräftegemeinsames Hauptquartier (CJTF HQ). Es soll in der Lage sein, kleinere autonome zivile Missionen und militärische Operationen im Umfang der im Sommer 2003 seitens der EU durchgeführten Operation Artemis im Kongo (1.800 Soldaten) zu planen und durchzuführen. Das Operationszentrum wurde im Zuge der Übung „MILEX 07“ im Juni 2007 erstmals aktiviert. Zwischen 22. November und 1. Dezember 2005 führte die EU in Paris (Operational Headquarters – OHQ – am Mont Valérien) und Ulm (verlegbares Hauptquartier – deployable Force Headquarters – FHQ) mit ca. 450 Offizieren und Unteroffizieren ihre erste militärische Übung (MILEX 05) durch. Die MILEX05 wurde seitens des EU-Militärstabes (EUMS) geplant und durchgeführt. Am 23. März 2012 hatte der Rat für auswärtige Angelegenheiten erstmals im EUMS das EU-Operationszentrum (OpsCen) aktiviert mit dem Ziel, die zivil-militärischen Synergien betreffend die drei GSVP-Operationen am Horn von Afrika EUNAVFOR Operation Atalanta, EU Training Mission Somalia und die EU Capacity Nestor (nun EUCAP Somalia) zu stärken. Es dient als Operational Headquarters. Zusätzlich wurde am 8. Juni 2017 mit der MPCC (Military Planning and Conduct Capability) im EU-Militärstab (EUMS) ein Kommando- und Planungszentrum für militärische Ausbildungs- und Beratungsmissionen eingerichtet. Der Direktor der

MPCC ist somit zugleich der Kommandeur für nicht-exekutive Militärmissionen, so in der Zentralafrikanischen Republik, in Mali und in Somalia. Durch die Weiterentwicklung des MPCC will die EU schrittweise über die erforderliche Planungs- und Koordinationseinrichtung verfügen, um EU-Einsätze selbst führen zu können. Mittels des Berlin-Plus-Mechanismus, also mit der Unterstützung von Planungs- und Führungskapazitäten der NATO, erhielt die EU in Vereinbarung mit der NATO Zugriff auf NATO-Planungsstrukturen und auf vordefinierte NATO-Fähigkeiten: So wurde bei der EU-Operation EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina der stellvertretende NATO-Oberbefehlshaber in Europa (Deputy Supreme Allied Commander Europe – DSA-CEUR) im SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Mons/Belgien) Operations Commander (OpCdr). Ein EU Operations HQ befindet sich zudem im SHAPE. Die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation liegen beim Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU.

**Die militärische Planung für einen EU-Einsatz wird auf vier Ebenen durchgeführt:**

- auf politischer und strategischer Ebene (d.h. auf Ebene der EU-Institutionen);
- auf militärisch-strategischer Ebene (Operation Headquarters – OHQ – diese befinden sich am Mont Valérien bei Paris, in Rom, in Rota / Cadiz oder in Larissa / Griechenland);
- auf operativer Ebene (Force Headquarters – FHQ);
- auf taktischer Ebene (Component Headquarters oder darunter).

**Die EU-Globalstrategie**

**Einleitung**

Erstmals hatte die EU am 12. Dezember 2003 eine eigene „Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)“ beschlossen – unter Einstimmigkeit aller EU-Mitgliedstaaten. Diese ESS war somit als ein **Kompromisspapier aller EU-Mitgliedstaaten** zu verstehen. Ziel und Titel dieser Strategie waren „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Der damalige

EU-Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, stellte diesbezüglich klar: „The business of the EU is going to peace not to war.“ In der ESS aus dem Jahr 2003 wurde bereits **präventives Engagement** mit dem als rechtzeitiges Handeln in Kombination mit den verstärkten Einsatz ziviler Mittel wie Handels- und Entwicklungspolitik definiert. Die EU hatte sich damals zum Ziel gesetzt, am Völkerrecht – Streitbeilegung unter Einbeziehung internationaler Organisationen und Multilateralismus – und an der Soft-Power-Prävention festzuhalten, zudem stellt die EU klar, dass kein Staat „im Alleingang“ in der Lage sei, sich den komplexen Herausforderungen wirksam zu stellen. Diese Punkte fanden auch Eingang in die am 28. Juni 2016 seitens der EU veröffentlichten „**Europäischen Globalen Strategie**“, welche die ESS abgelöst hat. Der Leitsatz der neuen EU-Sicherheitsstrategie lautet: „Wir brauchen ein stärkeres Europa. Das sind wir unseren Bürgern schuldig, das wird weltweit von uns erwartet.“ Während die ESS aus dem Jahr 2003 noch vom dem Ziel ausging, eine „bessere Welt“ schaffen zu wollen, geht es in der neuen „Globalen Strategie“ darum, die EU selbst in Richtung einer verstärkt koordinierten Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung in Hinblick auf die effizientere Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Herausforderungen zu verändern, denn: „The EU Global Strategy starts at home.“

**Die multidimensionale Bedrohungslage**

Das umfassende Ziel der Globalstrategie, das im gesamten Papier stets betont wird, liegt darin, mittels präemptivem Engagement (wie zum Beispiel präemptivem Friedensaufbau und präemptiver Diplomatie) sowie im gemeinsamen **Handeln mit internationalen Partnerschaften** koordinierter, entschlossener und effizienter sicherheitspolitischen Herausforderungen entgegenzutreten. Präemptive Initiativen für den Frieden konzentrieren sich insbesondere auf Präventionsmaßnahmen und auf die **Analyse von Ursachen** in Bezug auf Men-

schenrechtsverletzungen. Nicht nur die **Terroranschläge** in Paris vom 13. November 2015, sondern auch jene in und um Brüssel am 22. März 2016, der Terroranschlag in Nizza vom 14. Juli 2016 sowie Attacken wie jene von Würzburg, Reutlingen und Ansbach vom Juli 2016 machen deutlich: Die **Sicherheitslage in und um Europa** hat sich im Vergleich zu 2003 **wesentlich verschlechtert**. Als weitere sicherheitspolitische Herausforderungen für Europa sind die **Ukraine-Krise bzw. seit 2022 ein mit militärischen Mitteln durchgeführter Krieg Russlands gegen die Ukraine**, die Krise bei der Bewältigung der **Massenmigrationsbewegungen** aus dem Nahen Osten, aus Zentralasien sowie aus Afrika, der **Kampf gegen den „Islamischen Staat“** und die auch in diesem Zusammenhang stehende **Radikalisierung Jugendlicher** in der EU, die anhaltende **Wirtschafts-, Finanz-, Investitions- und Verschuldungskrise der Staatshaushalte** sowie auch die anhaltende **Verteidigungskrise** zu nennen. Zudem existieren **Sezessionsbestrebungen** (wie im Baskenland, in Katalonien sowie in Schottland), eine allgemeine **„Europamüdigkeit“** und eine **Ungewissheit** betreffend die Zukunft des Verhältnisses zu **Großbritannien** nach dem „Brexit“.

**Die EU war nie so herausgefordert, wie sie das zurzeit ist.** Gegenwärtig, so die neue EU-Strategie, erleben wir „eine existenzielle Krise innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. **Unsere Union ist bedroht.** Unser **europäisches Projekt**, das uns in beispielloser Weise Frieden, Wohlstand und Demokratie gebracht hat, ist **in Frage gestellt**“. Zusammenfassend werden zum **Bedrohungsbild** folgende Punkte erwähnt:

- Im Osten Europas wird gegen das europäische Modell der Sicherheitsordnung verstoßen;
- „Terrorismus und Gewalt suchen Nordafrika und den Nahen Osten und auch Europa selbst heim.“
- „Das Wirtschaftswachstum hinkt der

demografischen Entwicklung in Teilen Afrikas noch immer hinterher.“

- „Die sicherheitsgefährdenden Spannungen in Asien nehmen zu, während der Klimawandel weitere Verwerfungen verursacht.“
- Es bieten sich gleichzeitig „aber gerade jetzt außergewöhnliche Chancen. Globales Wachstum, Mobilität und technologischer Fortschritt – neben unseren zunehmend vertieften Partnerschaften – ermöglichen fortschreitende Entwicklung, sodass mehr und mehr Menschen der Armut entkommen und länger und freier leben können.“

### **EU-Verteidigung – die Vision bleibt**

„Defense matters“ war das Thema des Europäischen Rates im Dezember 2013, die Botschaft des Europäischen Rates im Juni 2015 lautete: Verteidigung hat noch immer keine Priorität. 2013 waren die Schlussfolgerungen des Rates in Bezug auf Verteidigung noch sechs Seiten lang gewesen und beinhalteten mehr als 30 Initiativen. 2015 nahmen die entsprechenden Schlussfolgerungen nur noch eine Seite ein und beinhalteten nur eine konkrete Initiative: die Erstellung einer globalen Sicherheitsstrategie der EU bis Juni 2016. Diese ist vor allem im Zusammenhang mit der „Frage nach dem angemessenen außenpolitischen Gestaltungsanspruch Europas in der Welt und dabei insbesondere dem Verhältnis zu den USA“ zu sehen.

Mit der neuen „Europäischen Globalen Strategie“ soll mit Nachdruck die Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfassender vernetzt und auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon (EUV) in Hinblick auf **Beistand gemäß Artikel 42 (7) EUV** im Fall eines bewaffneten Angriffs und auf **Solidarität gemäß Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** klarer, koordinierter und wirksamer umgesetzt werden. Die multilaterale Verteidigungsbereitschaft der EU wurde geprüft, als am 13. November 2015 nach den Terroranschlägen (130 Tote aus 26 Staaten sowie

352 Verletzte) in **Paris** die französische Regierung **erstmalig um Anwendung der Beistandsklausel** gemäß Artikel 42 (7) des EU-Vertrages (EUV) von Lissabon ersucht hatte. Frankreich, so der damalige Präsident François Hollande, befindet sich demnach „im Krieg“. Die EU-Mitgliedstaaten hatten daraufhin in „Gestalt der Verteidigungsminister [...] jede benötigte Unterstützung zugesagt“, so die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini. Sie stellte jedoch klar, dass es „um bilaterale Hilfe, also ganz ausdrücklich nicht um eine bewaffnete EU-Mission“ gehe. Und sie betonte, dass es sich vor allem um ein politisches Signal handle. „Das kann viel sein oder auch nichts.“ Innerhalb der EU muss gezielt geklärt werden, wie die gesamte EU in derartigen und vor allem in anderen **Formen eines bewaffneten Angriffs koordiniert reagieren** und erwidern soll. Auch die Rolle der drei neutralen EU-Staaten Irland, Malta und Österreich wird hier noch in Hinblick auf gemeinsames solidarisches Handeln zu erörtern und zu definieren sein. Auf jeden Fall bedarf es bei der EU-weiten Terrorbekämpfung einer noch **engeren nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit**: Bernard Cazeneuve, Frankreichs damaliger Innenminister, stellte fest, dass er von „keinem fremden Geheimdienst Informationen zum Aufenthalt Abaaouds (Anmerkung: Abdelhamid Abaaoud, Koordinator der Anschläge vom 13. November 2015) erhalten“ hatte, obwohl er zuvor quer durch Europa gereist war. **Durch Artikel 42 (7) EUV sieht sich auch Österreich gebunden, jedoch bestimmt jeder EU-Mitgliedstaat die Art des Beistandes selbst.** Zudem bleibt für jene 23 EU-Mitgliedstaaten, die Mitglieder der NATO sind, weiterhin die NATO das vorrangige Bündnis für Verteidigung. So wird die primäre Verteidigung der EU in NATO-Gremien koordiniert.

### **Die fünf vorrangigen Ziele der EU**

Um ihre gemeinsamen Interessen voranzubringen, will die EU fünf vorrangige Ziele gemäß EU-Globalstrategie verfolgen:

- Die **Sicherheit der EU**: die Union ist durch **Terrorismus, hybride Bedrohungen, den Klimawandel, wirtschaftliche Volatilität und Unsicherheit der Energieversorgung** gefährdet. So benötigt die EU geeignete Zielvorgaben und **strategische Autonomie**, „damit Europa fähig ist, innerhalb wie außerhalb der eigenen Grenzen den Frieden zu fördern und Sicherheit zu gewährleisten.“ Verstärken wird die EU in diesem Kontext ihre „Anstrengungen in Bezug auf Verteidigung, **Cybersicherheit, Terrorismusbekämpfung**, Energie und strategische Kommunikation“. Die Mitgliedstaaten sind hier im Besonderen aufgerufen, „ihre in den Verträgen verankerten Verpflichtungen zur gegenseitigen Unterstützung und Solidarität in konkretes Handeln“ umzusetzen. Zudem ist die **EU** bestrebt, **eng „mit ihren Partnern – angefangen bei der NATO“** – zusammenzuarbeiten und ihren Beitrag zur kollektiven Sicherheit in Europa aufzustocken.
- **Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft** in der östlichen und südlichen Nachbarschaft der EU, also **zwischen Zentralasien und Zentralafrika. Glaubwürdige Beitrittsprozesse** sollen auf „**strikten und fairen Bedingungen**“ beruhen als Beitrag „für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Länder des westlichen Balkans und der Türkei“.
- **Verwirklichung eines integrierten Ansatzes zur Konfliktbewältigung**: Dies beinhaltet die Umsetzung eines „umfassenden Ansatzes der EU für Konflikte und Krisen“ durch eine „**kohärente Nutzung aller der Union zur Verfügung stehenden Strategien**“. Diesbezüglich zielt die EU auf ein **Handeln „auf allen Ebenen des Konfliktverlaufs“** ab, „wenn es um die Prävention, die **verantwortungsvolle und entschlossene Krisenreaktion, Investitionen in die Stabilisierung und die Vermeidung eines voreiligen**

**Rückzuges beim Ausbruch einer neuen Krise** geht“. Folglich will die EU auf unterschiedlichen Ebenen der Governance tätig werden. Konflikte wie in Syrien und Libyen können von der EU nicht allein gelöst werden: „Ein dauerhafter Frieden kann nur durch umfassende Vereinbarungen erzielt werden, die auf breiten, tiefen und dauerhaften regionalen und internationalen Partnerschaften gründen, die von der EU vorangebracht und unterstützt werden.“

- **Auf Kooperation beruhende regionale Ordnungen** als Antwort auf die Zunahme regionaler Dynamiken in „einer Welt, die gefangen ist zwischen globalem Druck und lokalen Gegenkräften“: „Freiwillige Formen der regionalen Verwaltung bieten Staaten und Menschen die Gelegenheit, Sicherheitsanliegen besser gerecht zu werden, die **wirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung** zu nutzen, die Kulturen und Identitäten umfassender zum Ausdruck zu bringen und Einfluss in der Weltpolitik geltend zu machen.“ In unterschiedlichen Regionen Europas, im Mittelmeerraum, im Nahen Osten, in Afrika, jenseits des Atlantiks im Norden wie im Süden, in Asien sowie in der Arktis wird die EU „auf Zusammenarbeit beruhende regionale Ordnungen weltweit unterstützen“.
- **Globale Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert**: Die Union „bekennt sich zu einer globalen Ordnung auf der **Grundlage des Völkerrechts**, welche die Menschenrechte, eine nachhaltige Entwicklung und dauerhaften Zugang zu den globalen Gemeingütern gewährleistet“. Folglich ergibt sich aus diesem Bekenntnis „das Ziel, das bestehende System zu ändern, anstatt es lediglich aufrechtzuerhalten“. So ist die EU weiterhin bestrebt, „sich für eine **starke Stellung der Vereinten Nationen** als Fundament der auf Regeln beruhenden multilateralen Ordnung“ einzusetzen und „gemeinsam

mit internationalen und regionalen Organisationen, Staaten und nichtstaatlichen Akteuren weltweit koordinierte Maßnahmen“ zu entwickeln.

Im Kapitel „Von der Vision zur Aktion“ kündigt die EU an, ihre vorrangigen Ziele zu verfolgen, „indem wir unsere einzigartigen Netzwerke, unser wirtschaftliches Gewicht und alle uns zur Verfügung stehenden Instrumente in kohärenter Weise mobilisieren“.

- **Glaubwürdigkeit** ist „unabdingbare Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Zusammenarbeit mit der ganzen Welt“. In diesem Kontext erfordert eine stärkere Union „auch Investitionen in alle Dimensionen der Außenpolitik. Insbesondere sind **Investitionen in Sicherheit und Verteidigung dringlich**“. Die **Kooperation im Bereich Verteidigung soll zur Norm werden, ebenso der Aufbau einer Verteidigungsindustrie** innerhalb der EU, die den Begriff „solide“ verdient.
- Darüber hinaus soll die EU **reaktionsfähig** werden, das diplomatische Handeln der Union „muss vollständig im Vertrag von Lissabon verankert sein“. Zudem muss die GSVP „anpassungsfähiger werden“ durch verstärkte Sondierung der intensivierten Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die „zu einer **stärker strukturierten Zusammenarbeit** unter voller Ausschöpfung der Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon führen“ könnte. In weiterer Folge soll die **Entwicklungspolitik** „auch flexibler und stärker mit unseren strategischen Prioritäten abgestimmt werden“.
- Die EU soll auch **koordinierter** werden, „in all unseren externen Politikbereichen zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der EU sowie zwischen den internen und externen Dimensionen unserer Politik“. Eine **bessere Koordination der EU** sei demnach „für die

**Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung, der Migrations- und der Sicherheitspolitik, vor allem der Terrorismusbekämpfung,** besonders wichtig.“ Zudem setzt sich die EU zum Ziel, in allen Politikbereichen und Institutionen Menschenrechts- und Gleichstellungsfragen zu berücksichtigen.

Es liegt nun an der EU, diese ehrgeizigen Ziele in die Tat umzusetzen. Besonders nach der Entscheidung der britischen Bevölkerung vom 23. Juni 2016, die EU zu verlassen („Brexit“), hätte die Union die einmalige Chance, eine echte Sicherheits- und vielleicht auch eine Verteidigungsunion sowie effizienter bei der Umsetzung eines umfassenden Sicherheitsansatzes zu werden – wenn dies die Mitgliedstaaten der Union auch zulassen. Die NATO sowie EU-Mitgliedstaaten wie vor allem Dänemark, Estland, Lettland und Litauen stehen einer EU-Verteidigungsunion äußerst skeptisch bis ablehnend gegenüber, eine **Duplizierung der NATO im Bereich Verteidigung soll somit auf jeden Fall verhindert** werden. Außerdem würde die **Beibehaltung der Neutralität** bei den EU-Staaten Österreich, Malta und Irland beim Aufbau einer wirksamen EU-Verteidigungspolitik im Wege stehen. **Neutral zu sein und gleichzeitig einem Verteidigungsbündnis anzugehören wäre ein Widerspruch in sich.**

Noch ein Aspekt erscheint in diesem Zusammenhang bemerkenswert: Während die Bildung einer „Rules-Based Global Order“ nach wie vor ein primäres Ziel in der Globalen Strategie der EU darstellt, ist dieses Ziel nicht so zentral formuliert wie das Ziel des „effizienten Multilateralismus“ in der ESS aus 2003. Obwohl sich die Globalstrategie „global“ nennt, definiert sich diese jedoch primär als regional-strategisches Konzept, die klare Betonung liegt auf der Nachbarschaft der EU und den „umliegenden Regionen“. Und hier, vor allem südlich der EU, liegt eine Jahrtausendaufgabe der EU für die **Umsetzung eines umfassenden zivil-militärisch-**

**ökonomisch definierten Sicherheitsansatzes.** Dazu bedarf es auch eines Überdenkens der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Diese muss noch gezielter als bisher in den **Aufbau nachhaltiger lokaler Fähigkeiten** investiert werden, vor allem in die Bereiche verantwortungsvolle Regierungsführung und betriebliches Know-how, das Arbeitsplätze schafft und illegale Migration im großen Stil verhindert: „Instabilität und schlechte Regierungsführung bilden den Nährboden für radikale Gruppen und Terroristen.“ Staaten wie Jordanien und der Libanon müssten bei der Bewältigung der Massenflucht aus Syrien sowie zuvor aus Palästina noch mehr finanziell und logistisch unterstützt werden, diese trugen gemeinsam mit der Türkei die Hauptlast bei der Bewältigung internationaler Flüchtlingsströme. In diesem Zusammenhang muss auch gegen den Menschen-smuggel effizienter vorgegangen werden, einem Wirtschaftszweig der organisierten Kriminalität, der bereits 2015 einen Umsatz von mindestens vier Milliarden Euro generierte. In Bezug auf den so genannten „Export europäischer Werte“ in die Nachbarregionen muss noch Folgendes klargestellt werden: Die EU soll vermeiden, ‘Fertiglösungen’ aufzuzwingen oder die Latte zu hoch zu legen, wenn sie über Regierungsführung spricht. Es geht um einen **schrittweisen Ansatz**, der Geduld erfordert und die Einsicht, dass **tiefsitzende Traditionen nicht über Nacht zu ändern** sind. Wenn zu hohe Ziele gesetzt werden, führt das zu Frustration, die Wirkung wäre gleich null. Innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) wurde zur **Verbesserung des integrierten Ansatzes** die Abteilung PRISM geschaffen. Die Schwerpunkte von PRISM liegen in der **Konfliktprävention, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektorreform sowie Stabilisierung und Mediation.** So soll in Zukunft schnelle und wirksame Krisenbewältigung durch die Koordination von unterschiedlichen Krisenreaktionseinheiten innerhalb der EU wie der Crisis Response Mechanism innerhalb des EAD mit dem Emergency Response Coordination Centre (ERCC) der Europäischen Kommission gewährleistet

werden. In der Sahelzone unterstützte die EU die **Schaffung der G5 Sahel Joint Military Force**, während die EU parallel in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Region investierte. Schwerpunkte bildeten dabei die Bereiche **Gesundheit, Ausbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Errichtung und Erneuerung von Infrastruktur**. Gemeinsam mit 19 teilnehmenden Ländern wurde für Kolumbien der **EU Colombia Trust Fund** geschaffen, Schwerpunkte des Fonds sind die lokale Entwicklung und die Unterstützung der Umsetzung des zwischen der FARC und der kolumbianischen Regierung in der ersten Jahreshälfte 2017 nach 50 Jahren erreichten Friedensprozesses.

### **„EU-Armee“ bleibt Illusion**

Im März 2015 forderte aufgrund der Ukraine-Krise im Zusammenhang mit der Annexion der Krim durch Russland der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker die **Schaffung einer „europäischen Armee“**. Die EU sollte in die Lage versetzt werden, „auf eine Bedrohung des Friedens in einem Mitgliedsland oder in einem Nachbarland der EU effizienter reagieren zu können.“ Gemeinsame EU-Streitkräfte würden demnach „Russland endlich den Eindruck vermitteln, dass wir es ernst meinen mit der Verteidigung der Werte der Europäischen Union.“ **Eine derartige „europäische Armee“ sollte „aber keine Konkurrenz zur NATO sein, sondern Europa stärken.“** Vorstöße für eine „EU-Armee“ kamen Anfang September 2016 auch aus der Tschechischen Republik und aus Ungarn. Italien sprach sich für die **Etablierung einer Verteidigungsunion** aus – nach dem Prinzip der „Koalition der Willigen“. Demnach soll sich eine limitierte Zahl von EU-Staaten enger militärisch vernetzen und der EU als Kern eines künftigen gemeinsamen Heeres Streitkräfte bereitstellen. Nach den Vorstellungen Deutschlands und Frankreichs sollten EU-Staaten zunächst bei der Transportlogistik, Satellitenaufklärung und der medizinischen Versorgung zusam-

menarbeiten, mittelfristig wäre auch ein EU-Hauptquartier in Brüssel für die Koordination ziviler und militärischer Einsätze zu errichten. Folglich würde es sich auch hier um keine Konkurrenz zur NATO handeln. Es bleibt also weiterhin Ziel der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen zu stärken und nicht zu schwächen. Großbritannien, Dänemark sowie Estland, Lettland und Litauen lehnen die Schaffung von Strukturen innerhalb der EU, die auf militärischer Ebene in der NATO bereits existieren, vehement ab. Im Zuge des informellen Treffens der EU-Verteidigungsminister in Bratislava am 27. September 2016 kündigte Großbritanniens damaliger Verteidigungsminister Michael Fallon an, London werde jene Vorhaben blockieren, die eine Vertiefung der GSVP der EU zum Ziel haben, da derartige Pläne die NATO „schlicht und einfach untergraben.“ Litauens damalige Staatspräsidentin Dalia Grybauskaitė hielt fest, die Idee einer „EU-Armee“ sei ein „Missverständnis“. Im Oktober 2016 schlossen sich Italien und Spanien der deutsch-französischen Initiative (ausgearbeitet von den damaligen Ministern Ursula von der Leyen und Jean-Yves Le Drian) für eine stärkere verteidigungspolitische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten an. In einem gemeinsamen Schreiben an die damalige Hohe Beauftragte der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, plädierten die Verteidigungsminister der vier Staaten für eine „stärkere, realistische und glaubwürdige“ EU-Verteidigungspolitik. Demnach würde die EU sich „in absehbarer Zeit äußerst wahrscheinlich“ in Gegenden engagieren müssen, „in denen die NATO keinen Einsatz erwägt.“ Als Beispiele wurden Mali, Somalia und auch die Demokratische Republik Kongo genannt. So müsse die EU „in die Lage versetzt werden, notfalls selbst militärische Einsätze bis zu einem hohen Intensitätsgrad“ durchzuführen. Der Vorschlag der vier Länder beinhaltet auch:

- eine engere Kooperation in der europäischen Verteidigungsindustrie;
- öftere und regelmäßiger Treffen der Verteidigungsminister;
- bessere Verzahnung der Fähigkeiten von NATO und EU – insbesondere in der zivil-militärischen Kooperation verfügt die EU über Fähigkeiten, die der NATO fehlen.

Im Gegensatz zum Juncker-Vorschlag vom März 2015 ist die Bildung einer EU-Armee nicht Ziel der vier Länder. Die Streitkräfte der einzelnen Unionsländer sollen somit weiterhin Grundlage für eine gemeinsame Sicherheitspolitik der EU bleiben. „Auch wenn Europa stolz darauf ist, dass wir eine ‚Soft Power‘ von globaler Bedeutung sind, dürfen wir nicht naiv sein“, so Juncker: **„Soft Power reicht nicht aus in unserer immer gefährlicheren Welt.“** Auf konkrete Vorschläge für die „Straffung der Verteidigungsstrukturen“ konnten sich die Mitgliedstaaten nicht einigen. Die fehlende Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen bezifferte Jean-Claude Juncker im Jahr 2016 mit Kosten zwischen 25 und 100 Milliarden Euro pro Jahr. Aus diesem Grund hatte die EU-Kommission am 7. Juni 2017 einen **EU-Verteidigungsfonds** ins Leben gerufen. Dabei sind ursprünglich Mittel in der Höhe von 8 Milliarden Euro vorgesehen. Dieser Fonds ermöglicht es den Mitgliedstaaten, im Bereich Verteidigung unnötige Mehrfachausgaben zu vermeiden. Mit diesem Fonds werden Investitionen, die auf nationaler Ebene in die Verteidigungsforschung, in die Entwicklung von Prototypen und in die Beschaffung von Verteidigungsgütern und -technologien fließen, koordiniert, ergänzt und verstärkt, so Jyrki Katainen, damaliger EU-Kommissar für Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit: „Der Fonds dient als Triebfeder für eine leistungsfähige europäische Verteidigungsindustrie, die vollständig kompatible Spitzentechnologie und hochmoderne Ausrüstungen entwickelt. Die Mitgliedstaaten bleiben dabei bestimmend, können aber mehr aus ihren Geldern machen – und letzt-

lich an Einfluss gewinnen.“ Zwecks effizienterer Überprüfung der Koordination der Verteidigungspolitiken der Mitgliedstaaten wurde der **CARD-Prozess** initiiert (**Coordinated Annual Review on Defence** – CARD – koordinierter Jahresüberprüfungsbericht über Verteidigung), Ziele bilden der regelmäßige Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten in Hinblick auf Verteidigungsplanung und die Implementierung des Verteidigungsentwicklungsplanes (**Capability Development Plan**) der EU. CARD soll beitragen, dass Mitgliedstaaten ihre jeweilige Verteidigungs- und Rüstungsplanung abstimmen einschließlich ihrer Budgetverwendung und Beschaffungsvorgänge bis hin zu „Pooling & Sharing“ von militärischen Fähigkeiten. CARD ist ein **freiwilliger Prozess**, identifiziert Kooperationsmöglichkeiten und findet **in engster Koordination mit der NATO** statt. Zwischen dem NATO-**Verteidigungsplanungsprozess** (NATO Defence Planning Process) und dem Capability Development Plan der EU soll primär Kohärenz erreicht werden.

Mittelfristig steht eine **„Europäische Armee“** nicht auf der Agenda. Litauens damaliger Verteidigungsminister Raimundas Karoblis meinte sogar, dass Diskussionen über eine „Europäische Armee“ für das Fundament der NATO schädlich seien. Die NATO bleibt weiterhin das Fundament für die Verteidigung West-, Mittel- und Südosteuropas. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2021 betonte in der Folge NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg: „The EU cannot defend Europe.“ Stoltenberg führte im Jahr 2022 weiter aus: „NATO and EU are similar sides of the same coin.“ **Im Bericht zur Bewertung der sicherheitspolitischen Lage (Mai 2022) kam Schweden zur Einsicht, dass Artikel 42 (7) EU-Vertrag zwar gegenseitige Unterstützung im Fall eines Angriffs vorsieht, aber eben keine Pflicht zur kollektiven Verteidigung. Dies bietet nur Artikel 5 des NATO-Vertrages.**

## PESCO ist Realität

Die im EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon in den Artikeln 42 (6) und 46 sowie im Protokoll Nr. 10 zum EU-Vertrag verankerte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) – im Englischen PESCO (Permanent Structured Cooperation) – wurde verwirklicht. Anlässlich der Tagung des Rates für auswärtige Angelegenheiten in Brüssel hatte am 13. November 2017 auch Österreichs damaliger Außenminister Sebastian Kurz die Notifizierung für die SSZ / PESCO unterzeichnet. Der dafür erforderliche rechtlich verbindliche Ratsbeschluss wurde am 11. Dezember 2017 verabschiedet. Eine Liste von zunächst 17 Projekten wurde am 6. März 2018 beschlossen, ein zweites Paket mit 17 weiteren Projekten am 20. November 2018 vom Rat angenommen. Dadurch soll die verbindliche Umsetzung von militärischen Kooperationsvorhaben auch in kleineren Gruppen möglich gemacht werden. Die Fähigkeiten dazu melden die sich daran beteiligenden Staaten in die **Europäische Verteidigungsagentur (European Defence Agency – EDA)** ein. Fähigkeiten sollen in Zukunft gebündelt, ergänzt sowie in der Folge Rüstungsausgaben effizienter und effektiver zum Beispiel durch Großbestellungen koordiniert werden. Insgesamt beteiligen sich an der SSZ / PESCO alle Mitgliedstaaten außer Malta. Zwei Bedingungen müssen für die SSZ / PESCO erfüllt sein: erstens die Bereitschaft eines Mitgliedstaates, Verteidigungsfähigkeiten weiterzuentwickeln, so durch die Mitwirkung an multinationalen Programmen zur Verbesserung der Ausrüstung. Zweitens die Bereitschaft zur Beteiligung an EU-Battlegroups mit einer Vorwarnzeit von 5 bis 30 Tagen für einen Einsatz von 30 bis zu 120 Tagen. Die EDA überprüft diese Voraussetzungen. Insgesamt zielt SSZ / PESCO

- auf Erhöhungen der Ausgaben für Verteidigung in den EU-Mitgliedstaaten;
- in diesem Zusammenhang auch auf eine mittelfristige Erhöhung des Anteils der jeweiligen Rüstungsausgaben auf 20

- Prozent des Verteidigungsbudgets;
- auf eine Anhebung der Ausgaben für Verteidigungsforschung auf 2 Prozent der Verteidigungsausgaben;
- auf die Durchführung gemeinsamer Projekte, die auch vom Europäischen Verteidigungsfonds unterstützt werden können;
- auf eine koordiniertere Kooperation im Bereich Cyber-Verteidigung;
- auf eine deutliche Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte und der Waffensysteme der EU-Mitgliedstaaten;
- auf die Bereitstellung von Truppen und Logistik für die EU-Battlegroups sowie für Krisenbewältigungseinsätze;
- auf eine gemeinsame Budgetierung von Missionen;
- auf eine Stärkung des Wettbewerbs auf den Rüstungsmärkten.

Umgesetzt wird die SSZ / PESCO sowohl auf Rats- wie auf Projektebene. Erstere gibt Richtungsentscheidungen vor, stimmberichtig sind ausschließlich jene Staaten, die sich an der SSZ / PESCO beteiligen. Die Entscheidung erfolgt in der Regel einstimmig. Die jeweiligen Projekte werden von den Teilnehmerstaaten selbständig umgesetzt. SSZ / PESCO zielt ausschließlich auf eine verbesserte Koordination in der militärischen Zusammenarbeit und beinhaltet keineswegs die Entwicklung der EU zu einer Verteidigungsgemeinschaft (die eine automatische Beistandspflicht voraussetzen würde). Die Streitkräfte bleiben den Staaten weiterhin unterstellt. In Österreich hatten am 18. September 2017 die Minister Sebastian Kurz (Äußeres) und Hans Peter Doskozil (Verteidigung) einen Ministerratsvortrag zur SSZ / PESCO eingebracht, diese vertiefte Kooperation dient demnach der „Stärkung bestehender operativer Kapazitäten“ mit dem Schwerpunkt der Verbesserung jener Fähigkeiten, die für den „Schutz der Bevölkerung, Außengrenzschutz und Migration“ benötigt werden.

**Österreich** hatte sich ursprünglich bereit erklärt, sich an vier Projekten zu beteiligen: gemeinsam mit Griechenland an der Entwicklung eines Cyberprogramms, um Angriffe auf digitale Netze zu verhindern. Mit Italien wurde an einer Initiative für den Katastrophenschutz gearbeitet, mit Deutschland wurde der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Trainingsmissionen und ein Programm für grenzüberschreitende Militärtransporte ins Auge gefasst. In einem weiteren Schritt implementierte Österreich im November 2018 auf Initiative der Europäischen Verteidigungsagentur gemeinsam mit Frankreich, Kroatien, Slowenien und Ungarn das Projekt „**CBRN Surveillance as a Service**“ (**CBRN SaaS**) zur effektiven Erfassung und Abwehr von chemischen, biologischen und radiologischen Kampfstoffen – auf der Grundlage ferngesteuerter Luft- und Landfahrzeuge. Österreich hat dabei die politische und konzeptionelle Führung des Projektes übernommen. Das Projekt CBRN SaaS zielt auf die Schaffung eines hochmobilen Verbundes aus unbemannten Luft- und Landfahrzeugen, die Sensoren ausbringen. Die erhobenen Daten werden dann in einem Lagebild aufbereitet. Dadurch wird die Truppe in die Lage versetzt, entfernte Räume gezielter zu überwachen.

## **Der Strategische Kompass – auf dem Weg zur „strategischen Autonomie“?**

Am 21. März 2022 wurde seitens der Staats- und Regierungschefs der EU der „Strategische Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürger, Werte und Interessen schützt und zum internationalen Frieden und zur Sicherheit beiträgt“ auf der Grundlage der am 20. November 2020 von den EU-Mitgliedstaaten angenommenen **Umfassenden Bedrohungsanalyse** beschlossen. Im „Kompass“ wird betont, eine gemeinsame strategische Vision für die EU-Sicherheit und Verteidigung für die nächsten fünf bis zehn Jahre anzustreben. Die Umsetzung der darin festgeschriebenen Ziele soll die EU in die Lage versetzen, eine „gemeinsame strategische Kultur“ aufzubauen. Im Zuge dieses Aufbaus soll seit 2022 die Bedrohungsanalyse alle drei Jahre überprüft werden, bei Bedarf auch in kürzeren zeitlichen Abständen. Ziel der EU ist hier auch der Aufbau „strategischer Fähigkeiten“ in den Bereichen Land-, See-, Luftstreitkräfte sowie Weltraum- und Cyberfähigkeiten. Im „Strategischen Kompass“ selbst wurden die **Verteidigungskooperationen bis 2025 / 2030** festgelegt:

- Alle drei Jahre spätestens sollen die Bedrohungsanalysen überprüft und überarbeitet werden;
- Bildung von militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage von Einsatzszenarien;
- Durchführung regelmäßiger gemeinsamer Übungen ab 2023 – auch und vor allem in Hinblick auf gemeinsame Abstimmung im Fall eines bewaffneten Angriffes auf der Grundlage nach Artikel 42 (7) EU-Vertrag von Lissabon;
- Bildung einer EU Rapid Deployment Capacity (Truppenstärke von 5000 Personen) bis 2025 (der Aufbau dafür begann bereits 2023);
- Ausarbeitung eines militärischen Konzepts für Luftraumsicherungsoperati-

onen (Luftunterstützung, Rettung und Evakuierung, Überwachung, Katastrophenschutz) bis 2023;

- Ausbau der Military Planning and Conduct Capability (MPCC) der EU für nicht-exekutive Missionen (Ausbildungs- und Trainingsmissionen) auf zwei kleinere, eine mittelgroße Operation und auf die Durchführung von Übungen bis zum Jahr 2025;
- Ausbau der maritimen Präsenz in den Interessengebieten der EU – Durchführung von Seeübungen mit Japan, Südkorea, Indien, Indonesien und Vietnam.
- Im zivilen Bereich sollen im Rahmen des Civilian CSDP Compact bis 2023 bis zu 200 vollausgestattete Experten verlegt werden können – innerhalb von 30 Tagen weltweit.

Militärisch hebt der Strategische Kompass die **Bildung von sechs Fähigkeiten** „der nächsten Generation“ für die EU hervor:

- Neuer Kampfpanzer;
- Patrouillenschiffe;
- Verteidigung im Weltraum;
- Luftabwehrsysteme;
- Verbesserung der militärischen Mobilität;
- Schaffung eines Zentrums für Verteidigungsinnovationen innerhalb der Europäischen Verteidigungsagentur.

Zudem hatte die Europäische Kommission am 16. Oktober 2025 ihre neuen Rüstungspläne vorgestellt. Das Konzept sieht die Realisierung folgender **vier Projekte** vor:

- Europäische Drohnenabwehrinitiative;
- Eastern Flank Watch (umfassende Verteidigung der östlichen Grenzen der EU gegen hybride, konventionelle, maritime und Cyber-Bedrohungen);
- Europäische Luftraumschild und
- Weltraumverteidigungsschild.

Erstmals wurde unter dem Strategischen Kompass mit MILEX 23 – EU Crisis Management Military Exercise 2023 – ein neuer militärischer Übungstyp erprobt. Der General-

direktor des EU-Militärstabes (EUMS) und der Direktor der Militärischen Planungs- und Führungseinheit (Military Planning and Conduct Capacity – MPCC) gaben am 18. September 2023 den Beginn der MILEX 23 am MPCC Operations Headquarters in Brüssel bekannt. Ziel war es, externe Konflikte und Krisen „in einem hybriden Bedrohungsszenario“ zu üben. Es folgte die erste Live Exercise (LIVEX) in Spanien als Teil der MILEX 23. MILEX 23 war das Ergebnis einer beinahe 14 Monate andauernden umfassenden Planungsvorbereitung, die vom Concepts und Capabilities Directorate des EU-Militärstabes koordiniert wurde. 2025 wurde eine voll operationsfähige **EU Rapid Deployment Capacity** (EU RDC) in der Stärke von 5000 Soldatinnen und Soldaten gebildet.

Es bleibt jedoch weiterhin deutlich, dass die NATO der vorrangige Akteur auf dem Gebiet der gemeinsamen Verteidigung bleiben wird. Von Seiten der österreichischen Verteidigungsministerin Klaudia Tanner wurden in Hinblick auf die Umsetzung des „Strategischen Kompasses“ am 4. November 2022 folgende „Vorbehalte“ betont:

- Der „Strategische Kompass“ soll ein „politisch bindendes Dokument“ werden.
- „Österreich gestaltet im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten mit.“
- „Wir unterliegen speziellen Rahmenbedingungen“, was die österreichische Neutralität betrifft. In der Folge hat das „Bundesheer gelernt, mit der Neutralität konstruktiv umzugehen.“

## Die Diskussion um „europäische“ Nuklearwaffen

Der damalige Vorsitzende des EU-Militärausschusses, der österreichische General Robert Brieger, hielt im Februar 2024 die **Diskussion über Nuklearwaffen in der EU für begründet**: „Die Diskussion über europäische Atomwaffen halte ich für legi-

tim angesichts der konfrontativen Haltung Russlands.“ Frankreichs Präsident Emmanuel Macron hatte bereits „eine Art Vergemeinschaftung der nuklearen Kapazitäten seines Landes ins Gespräch gebracht“, betonte Brieger. Das sei jedoch ein „sehr schwieriges Feld“, wo eine Lösung in nächster Zukunft noch nicht absehbar sei: „Wir werden in Europa aber nicht darum herumkommen, auch hier Antworten zu finden.“ Damit die EU, so Brieger, „auf Augenhöhe“ mit anderen geopolitischen Akteuren agieren könne, müssen sich die EU-Mitgliedstaaten folglich insgesamt mehr koordinieren und gemeinsam investieren. Demnach sollen die relevantesten militärischen Systeme in Europa selbst entwickelt, hergestellt und auch gemeinsam genutzt werden. Deutschlands Verteidigungsminister Boris Pistorius und der damalige NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg hatten jedoch davor gewarnt, Diskussionen über einen nuklearen Schutzschirm in Europa ohne **Beteiligung der USA** gewarnt. Pistorius sprach in diesem Zusammenhang von „Debatten zur Unzeit“, Stoltenberg mahnte, die „Glaubwürdigkeit“ der Abschreckung durch US-amerikanische Nuklearwaffen in Europa nicht in Frage zu stellen. General Brieger rief dazu auf, jene Äußerungen von Donald J. Trump als „Ansporn“ zu begreifen. Trump hatte im Februar 2024 als aussichtsreichster Präsidentschaftsbewerber der Republikanischen Partei damit gedroht, dass er im Fall eines Sieges bei den Präsidentschaftswahlen am 5. November 2024 jenen NATO-Staaten im Fall eines bewaffneten Angriffs nicht beistehen werde, die nicht ausreichend in die Verteidigung investieren. Brieger leitete daraus ab: „Europa muss seinen Beitrag für die Verteidigung erheblich anheben. Dann werden wir auch wieder mehr Vertrauen der großen Partner genießen, insbesondere der Vereinigten Staaten.“ Brieger schloss dabei auch „eine europäische Armee nicht aus, wenn eine solche Integration politisch erwünscht ist. Aber zunächst geht es um die bessere Verzahnung und Zusammenarbeit der na-

tionalen Streitkräfte.“ Polen hatte Waffen außerhalb der EU bestellt, so in Südkorea, die Waffenproduktion laufe, so Brieger, einfach zu langsam. Das widerspricht der „strategischen Autonomie“, auf die die EU hinarbeiten sollte. Deutschland schloss im Februar 2026 im Gegensatz zu Polen ein eigenes Nuklearwaffenprogramm aus, demnach könnten jedoch deutsche Trägerflugzeuge, französische oder britische Nuklearwaffen transportieren können.

### **EU-Strategie für Verteidigungsindustrie (European Defence Industrial Strategy – EDIS)**

Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hatten am 5. März 2024 die erste Strategie für die Verteidigungsindustrie auf EU-Ebene vorgelegt (European Defence Industrial Strategy – EDIS), kombiniert mit einem ersten Legislativvorschlag zur Umsetzung dieser Strategie (EDIP). Es geht vor allem darum, sowohl die Wettbewerbsfähigkeit als auch die Einsatzbereitschaft der Verteidigungsindustrie in Europa zu stärken. Folglich sind die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, mehr, besser, gemeinsam und europäisch zu investieren. Derzeit fließen die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten in zu zahlreiche unterschiedliche Waffensysteme, die insbesondere außerhalb der EU erworben werden. Die Verteidigung soll in der Folge von einem derzeitigen Krisenreaktionsmodus zu einer strukturellen Verteidigungsbereitschaft übergehen – mit „enger Einbindung“ der Ukraine. Diese Strategie zielt auf eine

- effizientere kollektive **Verteidigungsnachfrage** der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage bestehender Instrumente und Initiativen (CDP, CARD, PESCO). Anreize für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Beschaffung;
- Verfügbarkeit aller **Verteidigungsgüter** in jedem Zeithorizont. Unterstützung

für Investitionen der EU-Mitgliedstaaten und der europäischen Verteidigungsindustrie in die Entwicklung und Markteinführung modernster Verteidigungstechnologien und -fähigkeiten.

- Unterstützung der **europäischen Verteidigungsindustrie** aus dem EU-Haushalt und aus nationalen Haushalten;
- Kultur der **Verteidigungsbereitschaft** in allen Politikbereichen, v.a. Überprüfung der Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank in diesem Jahr;
- **Ausbau engerer Beziehungen zur Ukraine und ihrer Verteidigungsindustrie;**
- **Zusammenarbeit mit der NATO**, mit unseren strategischen, gleichgesinnten und internationalen Partnern sowie eine engere Kooperation mit der Ukraine.

Die EU-Mitgliedstaaten sollen sich an folgenden Indikatoren/Zielmarken orientieren:

- Der EU-interne Verteidigungshandel soll bis 2030 mindestens 35 Prozent des EU-Verteidigungsmarktes ausmachen;
- Die gemeinsame Beschaffung soll bis 2030 auf mindestens 40 Prozent der Verteidigungsgüter steigen;
- Mitgliedstaaten sollen stetige Fortschritte bei der Beschaffung erzielen und bis 2030 mindestens 50 Prozent ihres Verteidigungsbudgets in der EU einsetzen, bis 2035 dann 60 Prozent.

EDIP (European Defence Industrial Programme) umfasst sowohl finanzielle als auch regulatorische Aspekte. Es plant, im Zeitraum 2025 bis 2027 insgesamt 1,5 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt zu mobilisieren, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Es schlägt u.a. einen neuen Rechtsrahmen vor für eine stärkere und

einfachere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, außerdem ein EU-weites System, das den ständigen Zugang zu allen erforderlichen Verteidigungsgütern in Europa ermöglicht. Zudem gab am 4. März 2025 die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bekannt, seitens der EU im Rahmen des EU-Verteidigungsfonds SAFE (Security Action for Europe) 150 Milliarden Euro an zinsgünstigen Krediten den EU-Mitgliedstaaten für Waffenkäufe zur Verfügung zu stellen, vor allem für den Ankauf von Luft- und Raketenabwehrfähigkeiten, von Artilleriesystemen, von Raketen- und Kampfdrohnen und Drohnenabwehrsystemen, aber auch zur Stärkung der Cyberabwehr und der militärischen Mobilität sowie für elektronische Kriegsführung, künstliche Intelligenz und für Transportflugzeuge sowie elektronische Gefechtsfeldaufklärung. Diese Finanzierung basiert auf Artikel 122 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) für derartige Investitionen wurden sogar die Maastricht-Haushaltskriterien aufgehoben, damit die EU-Mitgliedstaaten über vier Jahre insgesamt 650 Milliarden Euro für Verteidigung aufwenden können – das entspricht circa 1,5% des durchschnittlichen Bruttosozialproduktes der EU-Mitgliedstaaten. Mit den Mitteln der EU von 150 Milliarden Euro würde dies eine Gesamtsumme von 800 Milliarden Euro ergeben.

## Die rechtlichen Grundlagen der EU im Bereich Flüchtlings- und Migrationswesen

### Die rechtliche Dimension auf der Grundlage des Genfer Abkommens aus 1951

Unterteilen lassen sich **Migranten** im Allgemeinen wie folgt:

- in Personen, die **aus wirtschaftlichen Gründen** fliehen;
- in Personen, die **aus ethnischen Gründen** ihr Heimatland verlassen;
- in Personen, die **aus politischen und/oder religiösen Gründen** ihr Heimatland verlassen;
- in Flüchtlinge **nach kriegs- oder kriegsähnlichen Ereignissen** – auch und gerade in Verbindung mit ethnischer, politischer und religiöser Verfolgung.

In der Präambel des **Genfer Abkommens** über die **Rechtsstellung von Flüchtlingen** vom **28. Juli 1951** wird – abgeleitet aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges – auf die Flüchtlingsproblematik wie folgt Bezug genommen:

*„IN DER ERWÄGUNG, dass die Satzung der Vereinten Nationen und die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung angenommene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz bestätigt haben, dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen,*

[...]

*„IN DER ERWÄGUNG, dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann,*

*„IN DEM WUNSCH, dass alle Staaten in Anerkennung des sozialen und humani-*

*tären Charakters des Flüchtlingsproblems alles in ihrer Macht stehende tun, um zu vermeiden, dass dieses Problem zwischenstaatliche Spannungen verursacht.“*

Gemäß der Präambel obliegt es dem Hohen Kommissär der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), die Durchführung der internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge zu überwachen, auch wird *„eine wirksame Koordinierung der zur Lösung dieses Problems getroffenen Maßnahmen von der Zusammenarbeit der Staaten mit dem Hohen Kommissar abhängen.“* Als **Flüchtlinge** werden **gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention** nur jene Menschen anerkannt, die laut Artikel 1 (2) aus *„Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes“* befinden, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen, *„und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen“* können oder *„wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen“* wollen. Der Flüchtlingsstatus ist somit rechtlich definiert. Daraus gehen auch die Pflichten für Flüchtlinge gemäß Artikel 2 des Abkommens hervor: *„Jeder Flüchtling hat gegenüber dem Land, in dem er sich befindet, Pflichten, zu denen insbesondere die Verpflichtung gehört, die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften sowie die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung getroffenen Maßnahmen zu beachten.“* In diesem Abkommen werden weiters unter anderem das **Verbot unterschiedlicher Behandlung von Flüchtlingen** (Artikel 3), des **Respekts der Freiheit der Religionsausübung und des Religionsunterrichtes** auch der Kinder von Flüchtlingen (Artikel 4) sowie der **Zugang von Flüchtlingen zu Gerichten** gemäß Artikel 16 festgeschrieben: *„Jeder Flüchtling hat in dem Gebiet der vertragsschließenden Staaten freien und ungehinderten Zugang zu den Gerichten.“* (Ziffer 1). Artikel 17 bezieht sich auf die **Gewährung nichtselbständiger Arbeit** von

Flüchtlingen wie folgt: „Die vertragsschließenden Staaten werden hinsichtlich der Ausübung nichtselbständiger Arbeit jedem Flüchtling, der sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhält, die günstigste Behandlung gewähren, die den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewährt wird.“ (Ziffer 1) So werden „[i]n keinem Falle [...] die einschränkende Maßnahmen, die für Ausländer oder für die Beschäftigung von Ausländern zum Schutze des eigenen Arbeitsmarktes bestehen, Anwendung auf Flüchtlinge finden, die beim Inkrafttreten dieses Abkommens durch den betreffenden Vertragsstaat bereits davon befreit waren oder eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

- a) wenn sie sich drei Jahre im Lande aufgehalten haben;
- b) wenn sie mit einer Person, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzt, die Ehe geschlossen haben. Ein Flüchtling kann sich nicht auf die Vergünstigung dieser Bestimmungen berufen, wenn er seinen Ehegatten verlassen hat;
- c) wenn sie ein oder mehrere Kinder haben, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzen.“

Weitere Inhalte des Abkommens beziehen sich auf selbständige Tätigkeit (Artikel 18), freie Berufe (Artikel 19), Rationierung (Artikel 20), Wohnungswesen (Artikel 21), öffentliche Erziehung / Schulwesen (Artikel 22), Arbeitsrecht und soziale Sicherheit (Artikel 24) und Verwaltungsvorschriften (Artikel 25 bis 37). So kann gemäß Artikel 27 jedem Flüchtling, der keinen Reiseausweis besitzt, seitens des Aufnahmestaates ein **Personalausweis** ausgestellt werden. Die Ausweisung eines Flüchtlings betrifft nach Artikel 32 des Abkommens ausschließlich Gründe „der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“. Laut Artikel 33 Ziffer 1 darf „[k]einer der vertragsschließenden Staaten [...] einen Flüchtling auf irgendeine Weise

über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“ Gemäß Ziffer 2 kann sich ein Flüchtling jedoch nicht auf „die Vergünstigung dieser Vorschrift“ berufen, „der aus **schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit** des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonderen schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.“ Im **Protokoll zum Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967** wird ausdrücklich festgelegt, dass allen Flüchtlingen „im Sinne des Abkommens unabhängig von dem Stichtag des 1. Januar 1951 die gleiche Rechtsstellung zu gewähren“ sei, da sich das Genfer Abkommen ursprünglich ausschließlich auf Personen Anwendung fand, „die infolge von vor dem 1. Januar 1951 eingetretenen Ereignissen Flüchtlinge geworden sind“. In diesem Protokoll verpflichten sich die Vertragsstaaten auf der Grundlage von Artikel II ebenso „zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder jeder ihm etwa nachfolgenden anderen Stelle der Vereinten Nationen bei der Ausübung ihrer Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung ihrer Aufgabe, die Anwendung des Protokolls zu überwachen.“ Gemäß Artikel 44 des Genfer Abkommens von 1951 sowie gemäß Artikel IX des Protokolls kann jeder Vertragsstaat „durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen“ zu richtende Mitteilung (Genfer Abkommen) bzw. gerichtete Notifikation (Protokoll) kündigen bzw. seinen Austritt erklären.

## Die Rechtslage in der Europäischen Union

### Gemeinsame Asylpolitik

In der EU fußen Grund- und Flüchtlingsrechtsbindungen ursprünglich auf Artikel 63 (1) des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, gemäß dem der Rat in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie einschlägigen anderen Verträgen Asylmaßnahmen und Mindestnormen in z.B. folgenden Bereichen beschließen kann: für die Aufnahme von Asylwerbern in Mitgliedstaaten, für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge und für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Im Artikel 78 des seit 1. Dezember 2009 geltenden Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – erstmals in der Fassung des Vertrags von Lissabon – werden weiters Maßnahmen für die **Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems** genannt. Demnach entwickelt gemäß Ziffer 1 die EU „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gewährleistet werden soll.“ Der Artikel 78 (Ziffer 1) hebt klar hervor, dass „[d]iese Politik mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen“ muss. Auf dieser Grundlage und für diesen Zweck werden „das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem...“ erlassen, das gemäß Ziffer 2 folgende Kriterien umfasst:

„a) einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige;

- b) einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen;
- c) eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms;
- d) gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus;
- e) Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist;
- f) Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen;
- g) Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur **Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen.**“

Falls sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten in einer Notlage „aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen“ befinden, „so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betroffenen Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“ (Ziffer 3)

Das „**Dublin**“-System bleibt in diesem Kontext weiterhin das zentrale Element beim Aufbau eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), wie es vom Europäischen Rat auf seiner Sondertagung in Tampere / Finnland am 15. und 16. Oktober 1999 beschlossen wurde. Die EU hatte ab dem Jahr 2003, das von der Diskussion über Auffanglager für Flüchtlinge in Nordafrika geprägt war, vorerst mit der „Dublin II“-Verordnung (EG) Nr. 343/2003 einen Rechtsrahmen geschaffen, der die Rückschiebung von Asylantragstellern nach diesem Übereinkommen umsetzt. Die „**Dublin III**“-Verordnung 604/2013 vom 26. Juni

2013 ist am 19. Juli 2013 in Kraft getreten. Im Zuge des „Dublin“-Abkommens werden im **Eurodac-Datenbanksystem** (Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000) **Fingerabdrücke von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern** gespeichert. Seit dem Beschluss des Haager Programms im Jahr 2004 zielt die EU auf eine systematischere Einbindung von Transitstaaten in die Grenzsicherung ab und sieht darauf aufbauend ein integriertes EU-Grenzschutzsystem vor. Im Stockholmer Programm aus dem Jahr 2010 hatte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossen, bis spätestens 2012 auf der Grundlage des Artikels 78 AEUV für Personen, denen bereits internationaler Schutz gewährt wurde, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu errichten. Mit der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 erfolgte die Einrichtung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), es soll *„für Solidaritätsmaßnahmen wie den Asyl-Einsatzpool mit Asyl-Unterstützungsteams Sorge tragen, die diejenigen Mitgliedstaaten unterstützen, die sich einem besonderen Druck gegenübersehen und den Personen, die internationalen Schutz beantragen [...], keine angemessenen Bedingungen insbesondere hinsichtlich der Aufnahme und des Schutzes bieten können.“* („Dublin III“-Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Ziffer 8). Die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zielt auf die Akzeptanz von Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf

internationalen Schutz zuständig ist („Dublin III“), umfasst Personen mit dem Anrecht auf subsidiären Schutz. In Ziffer 2 wird die Errichtung einer gemeinsamen Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) als wesentlicher Bestandteil des Ziels der EU, *„schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offensteht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Union um Schutz nachsuchen“*, betont. In Übereinstimmung des nunmehrigen Artikels 78 Ziffer 1 gilt: **Niemand wird dorthin zurückgeschickt, „wo er Verfolgung ausgesetzt ist.“** (Ziffer 3 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013) Gemäß Ziffer 17 dieser Verordnung können die EU-Mitgliedstaaten *„insbesondere aus humanitären Gründen oder in Härtefällen von den Zuständigkeitskriterien abweichen [...], um Familienangehörige, Verwandte oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen, und einen bei ihm oder einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn sie für eine solche Prüfung nach den in dieser Verordnung festgelegten verbindlichen Zuständigkeitskriterien nicht zuständig sind.“* Wer in der EU um Asyl ansuchen möchte, muss jedoch weiterhin illegal einwandern, da es derzeit keine anderen Möglichkeiten gibt, bereits außerhalb der Union Asyl zu beantragen.

Die so genannte **„EU-Massenzustrom“-Richtlinie** RL 55/2001 (Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustromes Vertriebener) ist als Folge der Sezessionskriege im ehemaligen Jugoslawien (1991 bis 1995) beschlossen worden. Bis heute ist diese Richtlinie nicht zur Anwendung gekommen. Um diese auszulösen, ist ein Beschluss der EU-Staaten mit qualifizierter Mehrheit notwendig mit der Anerkennung der Tatsache, dass es sich um einen Massenzustrom handelt. Aufgrund des befürchteten Sogeffektes wurde ein derartiger Beschluss bisher nicht gefasst. Die österreichische Bundesregierung

hatte Anfang der 1990er Jahre per Verordnung **Aufenthaltsbewilligungen für Kriegs-vertriebene** beschlossen. Dieser „temporäre Schutz“ kam zunächst vor allem Bosniern und Kosovaren zugute. Ebenso hatten Deutschland, die Niederlande, Norwegen, Schweden und die Schweiz relativ unbürokratisch ihre Grenzen geöffnet.

Das Europäische Parlament hatte schließlich am 10. April 2024 ein lang verhandeltes **Migrations- und Asylopaket** (insgesamt 10 Gesetzestexte) angenommen, auf das sich zuvor im Dezember 2023 das Europäische Parlament mit den Mitgliedstaaten der EU (Rat) geeinigt hatten. Diese neuen Vorschriften treten in Kraft, sobald diese im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurden. Dieses Gesamtpaket soll ab Mitte 2026 zur Anwendung kommen. Im Wesentlichen sollen diese neuen gesetzlichen Maßnahmen

- **schnellere Prüfungen von Asylanträgen** (so auch in sogenannten bis zu 7 Tagen andauernden Schnellverfahren an den EU-Außengrenzen mittels neu zu errichtenden Pre-screening Centres) und wirksamere Rückführungen sicherstellen;
- **verbesserte Identifizierungen** bei der Ankunft, verpflichtende Sicherheits- und Gesundheitskontrollen sowie Prüfungen in Hinblick auf Schutzbedürftigkeit für Menschen, die irregulär in die EU einreisen, ermöglichen.
- Zudem können EU-Mitgliedstaaten wählen, ob sie Verantwortung für Asylwerber übernehmen, **finanzielle Beiträge** in Form einer Ausgleichssumme von 20.000 Euro für jeden nicht aufgenommenen Flüchtling) leisten oder operative Unterstützung anbieten wollen.

Eine der heikelsten Fragen lautet jedoch, wie viele von den einmal abgelehnten Asylwerbern umgehend in ihre Herkunftsländer oder in sichere Drittstaaten zurückgebracht werden können. Dafür werden **solide und nachhaltige Rückführungsabkommen** benötigt.

**Gemeinsame Einwanderungspolitik**  
**Klar zu trennen ist die gemeinsame Asylopolitik von einer gemeinsamen Einwanderungspolitik**, die in Artikel 79 des AEUV definiert ist und sich gegen illegale Einwanderung und Menschenhandel richten. Ziffer 1 bezieht sich auf die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, *„die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.“* Für diese Zwecke sind gemäß Ziffer 2 das Europäische Parlament sowie der Rat aufgerufen, Maßnahmen mittels des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in folgenden Bereichen zu erlassen:

- a) *„Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten;*
- b) *Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;*
- c) *Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;*
- d) *Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern.“*

Gemäß Ziffer 3 kann die EU **Übereinkünfte mit Drittstaaten über die „Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland schließen, die die Voraussetzungen für die Einreise in**

das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen.“ Zudem können gemäß Ziffer 4 das Europäische Parlament sowie der Rat auf der Grundlage des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden.“ Jedoch berührt der Artikel 79 AEUV „nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen.“ (Ziffer 5)

Artikel 80 des AEUV betont die Geltung des Grundsatzes „der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.“

## Die FRONTEX

Artikel 77 AEUV (Lissabon) legt die Bestimmungen über den Grenzschutz in der EU fest. Gemäß Ziffer 1b soll die „Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertretts an den Außengrenzen sichergestellt werden“, zudem soll gemäß Ziffer 1c „schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden“. Bereits viereinhalb Jahre vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – im Mai 2005 – nahm die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX, aus dem französischen: *frontières extérieures*) ihre Arbeit auf. Diese ist bestrebt, zahlreiche Operationen an den Land-, See- und Luftgrenzen der EU-Mitgliedstaaten durchzuführen. Die Frontex ist eine Gemeinschaftsagentur der EU mit Sitz in Warschau und basierte ursprünglich auf der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 (ABl. L 349 vom

25. November 2004) „zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union“, ergänzt durch die vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU am 11. Juli 2007 erlassene Verordnung (EG) 863/2007 „über den Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse der abgestellten Beamten“. Das Hauptquartier in Warschau wurde im September 2007 bezogen. Mit der Verordnung 2016/1624 vom 14. September 2016 wurden die Aufgaben der FRONTEX mit der **Grenz- und Küstenwache** zur Sicherung der EU-Außengrenzen erweitert, mit 7. Dezember 2016 übernahm die erweiterte FRONTEX ihren Betrieb. Bis 2027 ist eine Aufstockung auf 10.000 Beamte geplant. Mittels „vulnerability assessment“ wurde ein laufendes Screening für alle Mitgliedstaaten durchgeführt, um im Bedarfsfall rasch reagieren zu können. Elf **Hotspots** wurden 2016 in Griechenland und in Italien eingerichtet: auf Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kos sowie in Taranto, Augusta, Pozzallo, Lampedusa, Porto Empedocle und in Trapani. Bei diesen Anlaufstellen sollen allen Neuankommenden Fingerabdrücke abgenommen sowie Flüchtlinge und Migranten registriert werden. Ebenso soll in den Hotspots Vorentscheidungen darüber fallen, ob Neuankömmlinge Asyl in Anspruch nehmen können oder nicht. Diese Hotspots werden von nationalen Experten, der FRONTEX, der EU-Polizeibehörde Euro-pol und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) betrieben. Die FRONTEX unterstützt z.B. italienische Behörden bei der Identifizierung und Registrierung von Asylwerbern, die FRONTEX verfügt jedoch über keine Kompetenz, über Asyl zu entscheiden. Folglich wird jeder Asylantrag in den Hotspots weiterhin gemäß der Dublin III-Vereinbarung von nationalen Beamten geprüft werden.

Im Sinne des **europäischen Integrierten Grenzmanagements** (European Integrated Border Management) umfassen die Hauptaufgaben für die FRONTEX gemäß Artikel 10 der Verordnung 2019/1896 vom 13. November 2019 u.a.

- die Ausarbeitung einer technischen und operativen Strategie als Teil des mehrjährigen strategischen Politikzyklus für die Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung;
- die Aufsicht über die Kontrollen an den Außengrenzen in Hinblick auf deren Wirksamkeit;
- Durchführung von Risikoanalysen und Schwachstellenbewertungen;
- Zurverfügungstellung einer größeren technischen und operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten und Drittstaaten in Form von gemeinsamen Aktionen und Soforteinsätzen zu Grenzsicherungszwecken;
- Gewährleistung einer konkreten Durchführung von Maßnahmen in Situationen, in denen dringendes Handeln an den Außengrenzen geboten ist;
- Zurverfügungstellung technischer und operativer Hilfe zur Unterstützung von Such- und Rettungsoperationen für Menschen in Seenot;
- Überwachung der Migrationsströme;
- Überwachung der Verwaltung der Außengrenzen mit Hilfe von Verbindungsbeamten;
- Unterstützung der Entwicklung des Betriebs von EUROSUR;
- Entsendung von Rückkehrteams.

FRONTEX erhielt zudem erweiterte Eingriffsrechte: Bei Gefahr für das einwandfreie Funktionieren des Schengenraumes kann die EU-Kommission empfehlen, dass FRONTEX auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates in den nationalen Grenzschutz eingreift. Dazu wird zuerst eine Liste mit Maßnah-

men erstellt, die das Land umsetzen muss. Schafft das Land dieses alleine nicht, kann ein Assistenzeinsatz durchgeführt werden. In diesem Kontext wird eine **enge Zusammenarbeit mit EU-Partnern** wie Europol, Eurojust und der Europäischen Polizeiakademie CEPOL (*Collège européen de police*), die Koordination der Kooperation mit Sicherheitsbehörden aus Drittstaaten, der Zollbehörden und die Kooperation bei Pflanzenschutz- und Veterinärkontrollen angestrebt.

Die Charta der Vereinten Nationen sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus 1948 bestätigen den Grundsatz, dass Menschen ohne Unterschied ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen. Im Falle der illegalen Einwanderung in die EU haben Schutzsuchende demnach das Recht, in einen europäischen Hafen gebracht zu werden und folglich auf ein faires Asylverfahren.

### **Ausblick**

Die Dublin-III-Verordnung war aufgrund der Ausnahmesituation zwischen 2015 und 2024 (illegale Migration) de facto außer Kraft gesetzt. Flüchtlinge wurden somit nicht mehr in jene EU-Staaten zurückgeschickt, in denen sie registriert wurden bzw. das erste Mal Territorien von EU-Staaten betreten haben. Die Staaten der EU konnten sich weder gegenüber diesen gewaltigen Herausforderungen abschotten noch konnten alle Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten in die EU aufgenommen werden. Der damalige EU-Ratspräsident Donald Tusk erklärte Ende September 2015, „*dass die größte Flüchtlingswelle noch vor uns steht*“, so musste die Politik der offenen Türen überarbeitet und das „*Chaos an den Außengrenzen*“ aufhören, um einem Zerfall des Schengen-Raumes zu verhindern. Krisen und Konflikte in der Nachbarschaft Europas, in Zentralasien und in Sub-Sahara-Afrika wirken sich verstärkt auf Stabilität und Sicherheit in Europa aus. Allein aufgrund des bevorstehenden Klimawandels, wenn es zum Anstieg des Meeres kommt,

werden zudem viele Menschen in ihrer Heimat keine Lebensgrundlagen mehr finden. Hungersnöte könnten folglich die Zuwanderung nach Europa verstärken. Aus diesem Grund bedarf es eines gesamteuropäischen Ansatzes mit dem Ziel, die Ursachen für das Massenflüchtlingswesen – wenn es sich dabei um Kriege und Konflikte handelt – gemeinsam mit der internationalen Staatengemeinschaft wirksam und umfassend zu bekämpfen. Für Klimakatastrophen erscheint ein frühzeitiger globaler Ansatz bereits jetzt mehr als angebracht. Hier bedarf es seitens der UNO, der EU und relevanter globaler Akteure gemeinsam mit den betroffenen Staaten und Regionen der Erarbeitung und Umsetzung effizienter Strategien bei der Bewältigung der dadurch entstehenden Herausforderungen in den Bereichen Massenflüchtlings- und Migrationswesen.

## Schlussfolgerungen

Die **GASP/GSVP** ist **vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig**. In der täglichen Praxis ziehen es die Staaten bisweilen vor, je nach nationalem Interesse (je nach Status – NATO-Mitglied, neutral – auch bei Maßnahmen im Zuge des Massenzustromes von Migranten nach Europa seit 2015) im Alleingang zu handeln. Die GASP schließt an frühere Erfahrungen an, insbesondere an die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). In den bisherigen EU-Verträgen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon sind Rahmen, Institutionen, Mittel, Methoden und ein Arbeitsrhythmus zur Durchführung der GASP geschaffen worden. Die Kohärenz der Arbeiten wurde in dieser Hinsicht entscheidend verbessert, auch in Bezug auf die Gemeinschaftspolitiken, bei denen die Organe der EU auf andere Weise und auf der Grundlage von anderen Rechtsakten (wie z.B. Verordnungen, Richtlinien, Abkommen mit Drittstaaten, etc.) tätig werden. Die Außenwirtschaftsbeziehungen und die Politik der Entwicklungszusammenarbeit etwa fallen unter diese Gemeinschaftspolitiken. Wodurch kann erreicht werden, dass das wirtschaftliche

Potenzial der Union und ihre Außenpolitik schließlich *Hand in Hand* gehen? Der **Europäische Rat** kann dies bewirken, indem er die **Leitlinien für die Entwicklung der Union** vorgibt. Die Tatsache, dass die Kommission in vollem Umfang an den Beratungen über die GASP teilnimmt, verstärkt diese Koordination. Die Einstimmigkeit bleibt innerhalb der GASP die Regel und ist bei militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen zwingend vorgeschrieben. Doch sollen folgende Instrumente die Beschlussfassung erleichtern:

- Bei der „**konstruktiven Enthaltung**“ enthält sich und akzeptiert ein Mitgliedstaat den Beschluss als bindend für die Union, muss ihn aber nicht durchführen. Maximal kann sich ein Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der EU-Bevölkerung ausmachen, konstruktiv enthalten (Art. 31 (1) EUV).
- Bei der „**verstärkten Zusammenarbeit**“ können mindestens neun Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Standpunkt formulieren oder beschließen, um eine Aktion durchzuführen. Gemäß der Passerelle-Klausel („**Brückchen-Klausel**“) kann der Rat zudem einstimmig einen Beschluss dahin gehend erlassen, dass er mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. 333 (1) AEUV) – im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit. Von dieser Kooperation ist die GASP jedoch ausgenommen (Art. 329 AEUV).
- Die qualifizierte Mehrheit gilt für jene Fälle, in denen der EU-Ministerrat auf der **Grundlage eines Beschlusses über die strategischen Interessen und Ziele der EU** einen Beschluss erlässt, mit dem eine **Aktion** oder ein **Standpunkt der Union** festgelegt wird oder nach Artikel 33 EUV einen **Sonderbeauftragten** ernennt (Art. 31 (2) EUV). Die **Annahme** eines *Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit* kann ein **Mitgliedstaat aus wichtigen zu nennenden Gründen** der nationalen Politik **ablehnen**. Es erfolgt dann keine Abstimmung. Der Rat kann mit **qualifizierter Mehrheit (qM)** die Frage an den Europäischen Rat zur Beschlussfassung

verweisen. Die Entscheidungsfindung im Rat mit qualifizierter Mehrheit erfolgt gemäß dem EU-Vertrag von Lissabon seit 1. November 2014 nicht mehr nach einem System der Stimmengewichtung von Staaten, sondern nach der „**doppelten Mehrheit**“. Die nötige Mehrheit der Staaten beträgt dabei 55% und jene der Bevölkerung 65%. Dabei müssen zumindest 15 Mitgliedstaaten zustimmen. Ein Entschluss kann nur von mindestens 4 Mitgliedstaaten blockiert werden, die mindestens 35% der Unionsbevölkerung repräsentieren müssen. Die Blockade von 3 großen Mitgliedstaaten bleibt somit ausgeschlossen. Für den Fall, dass diese **Sperrminorität** nicht zustande kommt, kann das Entscheidungsverfahren ausgesetzt werden. Der Rat geht hier nicht zur Abstimmung über, sondern setzt die Verhandlungen während eines „vernünftigen Zeitraumes“ fort, falls ursprünglich Mitglieder des Rates, die mindestens 75% der Bevölkerung oder mindestens 75% der Anzahl der Mitgliedstaaten vertraten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich waren, dies verlangten. De iure kann der Rat dieses System mit einfacher Mehrheit ändern.

Was die qualifizierte Mehrheit (qM) betrifft, ist das Mitentscheidungsverfahren (**ordentliches Gesetzgebungsverfahren**) Regelfall in der Gesetzgebung. Das **Europäische Parlament** ist somit **gleichberechtigt** mit dem **Ministerrat**, so zum Beispiel in den Bereichen Energie, Verkehr, Umweltschutz oder Verbraucherschutz. Dies gilt jedoch **nicht für die GASP**, wo grundsätzlich weiterhin Einstimmigkeit besteht. Mit dem Vertrag von Lissabon erfolgte eine Ausdehnung der Entscheidungen mit qM von 137 auf 181 Politikbereiche. Darunter fallen die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), die Gemeinsame Verkehrspolitik, Asyl, die Kontrolle von Außengrenzen und der diplomatische und konsularische Schutz.

Ein **Sonderfall** für die qM tritt ein, wenn der Europäische Rat auf eigene Initiative handelt, also nicht auf Vorschlag der Europäischen Kommission oder der EU-Außenminister. Hier gilt die Regel: 72% der EU-Mitgliedstaaten, 65% der EU-Bevölkerung (Bsp.: bei Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU, wie im Fall **Großbritanniens („Brexit“ nach Artikel 50 EUV)**). Demnach kann jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten. Somit finden die EU-Verträge auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls 2 Jahre nach der Austrittsmitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern. Ein Staat, der aus der EU ausgetreten ist und erneut wieder Mitglied werden möchte, muss dies nach Artikel 49 EUV beantragen.

Die **Energiepolitik** wurde nach dem EU-Vertrag von Lissabon 2009 verstärkt Teil der EU-Politik in den Bereichen Funktionieren des Energiemarktes, Gewährleistung der Versorgungssicherheit, Förderung der Energieeffizienz und in der Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen.

**Für die Weiterentwicklung der GSVP bleiben jedoch weiterhin von zentraler Bedeutung: die Solidarität aller EU-Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft zum gemeinsamen und umfassenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Schutz der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie auch das Vorhandensein einer EU-Außenpolitik – und auch einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik –, die vor allem strategisch nachhaltig ausgerichtet ist sowie auch umfassend und koordiniert defensiv.**

# OSZE

## Schlussakte von Helsinki 1975

### 10 Prinzipien (Dekalog)

- Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte
- Enthaltung jeglicher Androhung oder Anwendung von Gewalt
- Unverletzlichkeit der Grenzen
- Territoriale Integrität der Staaten
- Friedliche Regelung von Streitfällen
- Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit
- Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker
- Zusammenarbeit zwischen den Staaten
- Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben

(Abb. 12)

Die OSZE wurde nicht als internationale Organisation nach Völkerrecht gegründet, sondern war das Ergebnis einer Serie von Konferenzen und Treffen, die sich alle aus der **KSZE** (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1973-1975, Tagung in Helsinki, 35 Teilnehmerländer) ableiteten. Die Aufgaben der KSZE und ihrer Nachfolgekongressen (Belgrad 1977-1978, Madrid 1980-1983, Wien 1986-1989,

Helsinki 1992) reichten von sicherheitspolitischen Prinzipien und Verhaltensregeln für den politisch-militärischen Bereich (**Vertrauensbildende Maßnahmen**, „Erster Korb“) über Aspekte der **Wirtschaftsbeziehungen, Wissenschaft, Technik, Umwelt** („Zweiter Korb“) bis hin zur **humanitären Dimension** („Dritter Korb“) in den Bereichen Menschenrechte, Kultur und Informationsaustausch. Die KSZE/OSZE war und ist das

einziges Forum, das sich explizit der gesamteuropäischen Sicherheit unter Teilnahme auch außereuropäischer Staaten widmet.

Während des Ost-West-Konfliktes (1946 bis 1989) war die KSZE außer der UNO das einzige Forum, an dem auch Staaten teilnahmen, die keiner der beiden Allianzen – NATO oder Warschauer Pakt – angehörten. Weil die OSZE ursprünglich nicht als Organisation gegründet wurde, sondern als Konferenz begonnen hatte, spricht man auch heute nicht von „Mitgliedern“, sondern von „**Teilnehmerstaaten**“. An ihr zeigt sich, dass multilaterale Institutionen nicht Politik machen, sondern Politik sind. Sie lassen sich am ehesten als „Transmissionsriemen“ der jeweiligen nationalen Politik zu einem gemeinsamen Vorgehen mit anderen Staaten definieren.

Das OSZE-Vorsitzland wird für ein Jahr durch den Ministerrat bestimmt. 2026 hatte die Schweiz von Finnland den Vorsitz übernommen, 2024 führte Malta den OSZE-Vorsitz.

Zu den insgesamt 57 **Teilnehmerstaaten** der OSZE (insgesamt 1,2 Milliarden Einwohner) zählen alle Staaten Europas, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und seit 21. November 2012 auch die Mongolei sowie weiters die USA und Kanada. Die OSZE ist eine regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta (regionale Abmachung).

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa beschlossen die KSZE-Staaten auf Einladung Frankreichs 1990 ein Gipfeltreffen, auf dem die Grundlagen für ein neues Europa kodifiziert werden sollten. Dadurch wurden jene Beschlüsse erarbeitet, die auf dem Gipfel von Paris als **Charta von Paris für ein neues Europa** von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden. Diese Charta von Paris war Symbol der Beendigung des Ost-West-Konflikts und formulierte folgende Leitbegriffe für ein neues Europa: Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft sowie wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Fast zugleich

beendete die von den Mitgliedern der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation beschlossene Gemeinsame Erklärung der 22 Staaten vierzig Jahre europäische Blockteilung. Gemeinsames Ziel war es nun, die ideologische, gesellschafts- und machtpolitisch fundierte Systemkonkurrenz zu überwinden sowie in der Folge künftige Konflikte friedlich zu lösen.

Während bis zur Charta von Paris die jeweiligen Konferenzen und Treffen im KSZE-Rahmen ihr Mandat von einem der Folgetreffen erhalten hatten, wurden nunmehr regelmäßig wiederkehrende Folgetreffen, Gremien und ständige Institutionen des KSZE-Prozesses geschaffen, nämlich:

Regelmäßig wiederkehrende Treffen:

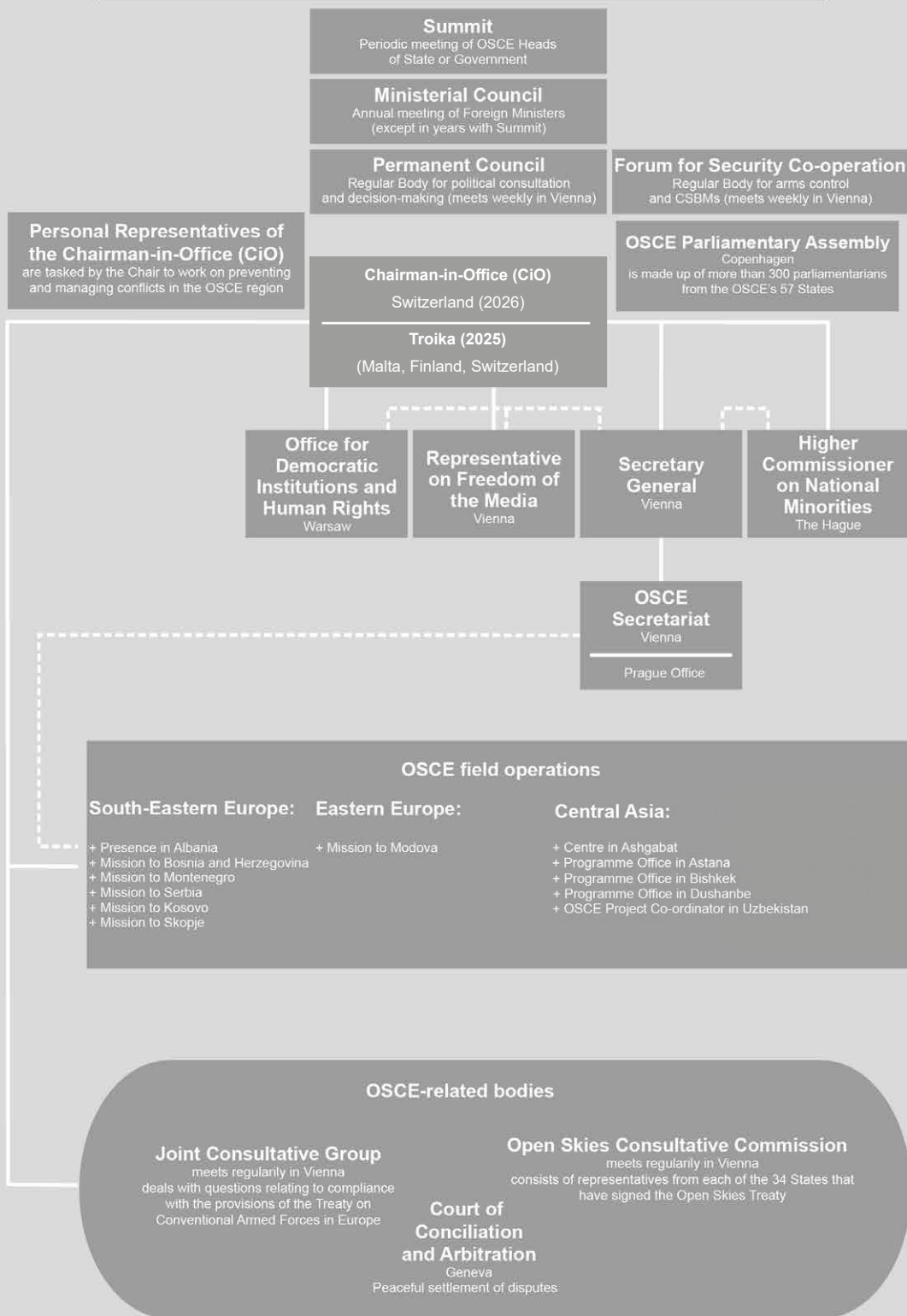
- Folgetreffen der KSZE alle zwei Jahre, an denen auch die Staats- und Regierungschefs der KSZE zusammentreten;
- regelmäßig zusammentretende Gremien: Regelmäßige Treffen der Außenminister als Rat, mindestens einmal jährlich;
- der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) zur Vorbereitung der Treffen des Rates (der Außenminister); der Ausschuss kann auch zusätzliche Treffen der Vertreter der Teilnehmerstaaten vereinbaren.

Ständige Institutionen:

- Ein Sekretariat in Prag zur administrativen Unterstützung des Rates und des AHB;
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien, das den Rat beim Abbau der Gefahren von Konflikten unterstützen soll;
- ein Büro für freie Wahlen in Warschau, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern.

Die Charta sprach sich auch für eine stärkere Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE aus, insbesondere durch die Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Parlamentsmitgliedern aus allen Teilnehmerstaaten.

# INSTITUTIONS AND STRUCTURES



(Abb. 13, Quelle: OSZE)

Die weiteren Entwicklungsschritte von der KSZE zur OSZE als Rahmeninstitution der europäischen Sicherheit wurden auf den Sitzungen des Rates in Berlin (19.-20. Juni 1991), Prag (30.-31. Januar 1991), Stockholm (14.-15. Dezember 1992) und Rom (30. November bis 1. Dezember 1993) sowie auf den Nachfolgetreffen in Helsinki 1992 und Budapest 1994 gesetzt, wo schließlich auch die Umbenennung in „OSZE“ erfolgte. Die nachfolgenden Sitzungen des Ministerrates und die Gipfeltreffen haben keine weiteren derart einschneidenden Änderungen mehr gebracht. Wollte man einen Zeitpunkt festlegen, in welchem inhaltlich der Übergang von einer eher losen Institution zu einer Organisation im eigentlichen – wenngleich nicht rechtlichen Sinn – erfolgte, so wäre der Zeitraum im Jahr 1992 zwischen dem Helsinki-Treffen im Juni und dem Stockholmer Ratstreffen im Dezember anzusetzen. Zunächst schufen die Beschlüsse von Helsinki 1992 das wöchentlich in Wien tagende **Forum für Sicherheitskooperation (FSK)** und damit den ersten wirklich ständigen Vertretungskörper der Teilnehmerstaaten der KSZE. In Helsinki wurde 1992 auch der Beschluss gefasst, ein „Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert“ zu entwickeln. Die gleichzeitige Errichtung eines ständigen – und nicht mehr bloß konferenzbezogenen – Konferenzdienstes schuf dafür auch die erforderliche administrative Infrastruktur. Die Praxis der Staaten, ihre Delegationen in Wien mit den Vorarbeiten für die Sitzungen des damaligen Ausschusses Hoher Beamter (AHB) – Vorgänger des Hohen Rates – in Prag zu beauftragen, wurde mit der Bezeichnung „Wiener Gruppe“ als inoffizielle, aber bereits formalisierte Einrichtung durch das Stockholmer Ratstreffen anerkannt. Gleichzeitig schufen die Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens auch den Posten des Generalsekretärs als zentrale Einrichtung für die administrativen und operativen Einrichtungen der damaligen KSZE.

Die folgenden Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, die bereits existierende

„Wiener Gruppe“ als Ständiger Ausschuss zu einem beschlussfähigen Organ zu machen, sowie den Generalsekretär nicht am bisherigen Sitz des **Sekretariats** in Prag, sondern in Wien anzusiedeln und ihm ein vereinheitlichtes Sekretariat zu unterstellen, waren die Konsequenz der 1992 getroffenen Entscheidungen. Das KSZE-Gipfeltreffen von Budapest 1994 hatte dann nur noch die Aufgabe, diese Entwicklung durch die Namensänderung – ab 1995 OSZE – zu bestätigen. 1992 hatte die UN-Generalversammlung die KSZE als regionale kooperative Einrichtung der Charta der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII anerkannt: Diese „regionale Abmachung“ („regional arrangement“) zeichnet sich durch die Absenz von Zwangsbefugnissen wie –mitteln aus. Bei der OSZE handelt es sich somit um kein regionales Verteidigungsbündnis mit Beistandsartikeln – wie z.B. die NATO eines darstellt. 1993 erhielt die KSZE Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung.

Die Europäische Sicherheitscharta wurde schließlich im November 1999 beim OSZE-Gipfel von Istanbul verabschiedet. Dem ging der am 3. Dezember 1994 in Budapest angenommene **„Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“** voraus, in dem relevante sicherheitspolitische Verhaltensregeln zwischenstaatlicher Natur bekräftigt und erstmals eine detaillierte Regelung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften festgeschrieben ist. Das Ratstreffen von Kopenhagen 1997 verfasste den Grundsatzbeschluss, der in die Leitlinien dieser Charta eingehen sollte: Die Verschränkung der OSZE mit anderen für die europäische Sicherheit bedeutenden Organisationen wie EU und NATO („interlocking institutions“).

Das **„Wiener Dokument“** aus 2011 traf eine Unzahl an technischen Festlegungen im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM). Bereits das 1. „Wiener Dokument“ aus dem Jahr 1990 bewirkte die Institutionalisierung eines jährlichen Informationsaustausches über die Struktur der Streitkräfte, Haupt-

waffensysteme sowie Großgerät einschließlich deren Verifikation, zudem ein Netzwerk militärischer Kontakte, ein Kommunikationssystem, ein jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung und einen Mechanismus zur Verminderung der Risiken und zur Deeskalation im Fall ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten und von Zwischenfällen. Die Transparenz, die mit den Wiener Dokumenten aus 1990, 1992, 1994, 1999 und 2011 erreicht wurde, betrifft Streitkräftestrukturen, Hauptwaffensysteme, die Einführung neuer Ausrüstung, Verteidigungsplanung, etc.; dies sollte grundsätzlich erst eine langfristige Vorausschau betreffend die Entwicklung neuer militärischer Fähigkeiten in Europa möglich machen.

Zentrale Maßnahme im Bereich der **vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen** (VSBM) ist etwa in der „Vorherigen Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“ zu sehen, sowie in der Beobachtung militärischer Manöver. Unter dem Aspekt „Politisch-Militärische Dimension“ werden innerhalb der VSBM die Abrüstung, die Rüstungskontrolle bzw. der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) betont. Seitens der OSZE sind Überprüfungen der Einhaltung der VSBM-Regelungen vorgesehen, wobei das Forum für Sicherheitskooperation und das Wiener Konfliktverhütungszentrum eingebunden sind. In der Europäischen Sicherheitscharta im November 1999 wurde während des OSZE-Gipfels von Istanbul die „**Plattform für kooperative Sicherheit**“ angenommen, „um die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken und auf diese Weise die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser zu nutzen“. Es gilt weiters, „**schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT)** zu schaffen, um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen.“ Das Aufgabengebiet der REACT umfasst gemäß der Europäischen Sicherheitscharta

die Hilfestellung bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten. Der Aufgabenbereich der OSZE soll auch die Verstärkung der polizeilichen Aufgaben beinhalten, um Rechtsdurchsetzung auf Feldoperationen erreichen zu können – wie Polizeiüberwachung (Verhinderung von ethnischen oder religiösen Diskriminierungen seitens der zu überwachenden Polizisten), Polizeischulung (u.a. Umschulung paramilitärischer Kräfte, Vermittlung neuer bzw. moderner Polizeimethoden zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus, Schaffung eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen zusammensetzt, generelle Achtung und Förderung von Menschenrechten).

Auf der Grundlage dieser Entwicklungen stellt sich die OSZE heute als de facto voll entwickelte Organisation mit beratenden/beschlussfassenden und durchführenden Organen dar, auch wenn ihr bis heute – mangels eines Gründungsvertrages – de iure der **Rechtscharakter einer internationalen Organisation fehlt**. Die Hauptaufgaben der OSZE liegen in der friedlichen Streitbeilegung, Frühwarnung, in der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, in der Normalisierung der Lage nach Konflikten sowie in der Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechten. Die OSZE hat viel dazu beigetragen betreffend die Rüstungskontrolle und die Unterstützung des marktwirtschaftlichen Reformprozesses in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Seit 1999 hat sich die OSZE der Schirmherrschaft über den Stabilitätspakt für Südosteuropa – also am wirtschaftlichen und politischen Aufbau der Staaten des ehemaligen Jugoslawien – angenommen. Insgesamt zählt die OSZE bei ihren Feldmissionen an die 2.300 Personen in 13 Einsätzen. Die Feldmissionen haben zum Ziel, den Demokratisierungsprozess (wieder)herzustellen, Konflikte zu verhüten und die Rechtsstaatlichkeit voranzutreiben. Das Sekretariat und die Institution zählen ca. 550 Mitarbeiter.

## Die Struktur der OSZE

Der Sitz der OSZE ist Wien, Büros und Institutionen der OSZE befinden sich auch in Den Haag, Genf, Kopenhagen, Prag und Warschau. Die Entscheidungsgremien der OSZE lauten wie folgt:

- **Ständiger Rat (Wien):** Reguläres Hauptentscheidungsorgan der OSZE, tagt 1x/Woche, um laufende Entwicklungen zu diskutieren und darüber zu entscheiden. Der Ständige Rat setzt sich aus den Ständigen Vertretern der OSZE-Staaten zusammen. Den Vorsitz in den Sitzungen des Ständigen Rates führt ein Vertreter des Amtierenden Vorsitzes. Der Rat kann auch aus Dringlichkeitsgründen einberufen werden. Der Rat richtet auch Feldoperationen ein und beschließt ihre Mandate und Haushaltspläne. Der Ständige Rat und der Amtierende Vorsitzende legen Leitlinien für diese Einsätze fest.
- **Forum für Sicherheitskooperation (Wien):** Dieses Forum setzt sich aus Vertretern der Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen und tagt einmal pro Woche in der Wiener Hofburg. Es verhandelt und berät über konkrete Maßnahmen zur Festigung von Sicherheit und Stabilität in ganz Europa. Seine wichtigsten Aufgaben sind: Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung mit dem Ziel der Sicherstellung größtmöglicher Transparenz im militärischen Bereich.
- **Gipfeltreffen** der Staats- und Regierungschefs. Auf den Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten werden auf höchster politischer Ebene Prioritäten und Richtlinien festgelegt. Das erste Gipfeltreffen endete am 1. August 1975 mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki.
- **Ministerrat:** tagt 1x/Jahr. Der Ministerrat besteht aus den Außenministern der OSZE-Staaten und tritt üblicherweise je-

des Jahr gegen Ende der Amtsperiode des jeweiligen Vorsitzenden zusammen (mit Ausnahme jener Jahre, in denen ein Gipfeltreffen stattfindet), um OSZE-relevante Fragen zu erörtern und entsprechende Beschlüsse zu verabschieden.

Weitere Strukturen und Institutionen der OSZE bilden folgende Gremien:

- **Amtierender Vorsitz:** Der Vorsitz rotiert in jährlichem Wechsel unter den Außenministern der OSZE-Staaten. Der amtierende Vorsitz trägt die Gesamtverantwortung für das exekutive Handeln und die Koordinierung der Aktivitäten der OSZE. Unterstützt wird der Vorsitz durch die ministerielle Troika und den Generalsekretär.
- **Parlamentarische Versammlung:** Mehr als 300 Parlamentarier aus OSZE-Teilnehmerstaaten kommen zur Parlamentarischen Versammlung zusammen, um die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei den Aktivitäten der OSZE sicherzustellen. Sie haben beratenden Status.
- **Sekretariat:** Unter der Leitung des Generalsekretariats verwaltet das Sekretariat die OSZE und leistet operationelle Hilfe bei Feldaktivitäten, Kontakten zu internationalen und Nicht-Regierungsorganisationen, der Koordination von Wirtschafts- und Umweltaktivitäten, von politisch-militärischen Aktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit etc.
- **Generalsekretär:** Der Generalsekretär wird vom Ministerrat für drei Jahre ernannt. Er ist der oberste Verwaltungsbeamte der OSZE, repräsentiert den Amtierenden Vorsitzenden nach außen und ist für die Umsetzung der Beschlüsse gemeinsam mit der Troika zuständig.
- **Prager Büro:** Das Prager Büro des Sekretariats assistiert bei der Öffentlichkeitsarbeit und beherbergt darüber hinaus das OSZE-Archiv. Außerdem hilft

es bei der Organisation des alljährlichen Prager Wirtschafts- und Umweltforum (Prague Forum on the Economic and Environmental Dimension of the OSCE).

Zur Unterstützung, Umsetzung und Koordination des Aufgabenbereichs wurde im Zuge der Umwandlung der KSZE zur OSZE ein **Sekretariat in Wien** geschaffen. Der OSZE-Generalsekretär steht diesem Sekretariat vor und unterstützt den amtierenden OSZE-Vorsitzenden. Ende 1997 erfolgte die Einrichtung des Amtes des Wirtschaftskordinators im OSZE-Sekretariat. Das Sekretariat wurde um eine Koordinationseinheit für **Polizei-kooperation und Terrorismusbekämpfung** erweitert.

Der Großteil des OSZE-Budgets wird für Missionen und Präsenzen vor Ort aufgewendet. Die ersten Langzeitmissionen wurden 1992 in den Kosovo, Sandschak und die Vojvodina entsandt. Sie waren die ersten Schritte zu einer erfolgreichen **Operationalisierung der OSZE**.

Von Anfang an war die KSZE/OSZE von einem **umfassenden Sicherheitsverständnis** geprägt: Von der Konfliktverhütung über ziviles *Peace building* – Wiederaufbau nach Konflikten – und *Peace implementation* bis hin zu Bereichen der Demokratisierung (Bsp. Wahlbeobachtung), der Einhaltung und Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, der „*menschlichen Dimension*“ (Bsp. Eindämmung des Menschenhandels, Ziel der Verhinderung der Rekrutierung von Kindern in bewaffneten Konflikten), der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Umweltschutzes. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die beim OSZE-Gipfeltreffen von **Istanbul** (18.-19. November 1999) beschlossene Schaffung eines Programms für schnelle Einsatzgruppen (REACT – Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams) zur Entsendung von ausgebildeten und über eine Datenbank erfassten zivilen Experten in Krisenfällen. Die

OSZE hat ursprünglich viel zur Rüstungskontrolle und zur Unterstützung des demokratie- und marktwirtschaftlichen Reformprozesses in den ehemaligen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas beigetragen.

Zwischen 1999 und 2008 hat sich die OSZE der Schirmherrschaft über den **Stabilitätspakt für Südosteuropa** – dem 1999 von der deutschen EU-Präsidentschaft initiierten wirtschaftlichen und politischen Aufbau der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens – angenommen. Der Stabilitätspakt wurde am 27. Februar 2008 durch den Regionalen Kooperationsrat für Südosteuropa (SEECP) abgelöst mit dem Ziel, dass die betroffenen Staaten ihre Zukunft selbst in die Hand nehmen sollten. Bedeutungsvoll ist auch die Partnerschaft der OSZE mit Ländern des **Mittelmeerraumes** und mit einigen asiatischen Staaten. Die Kooperationspartner der OSZE lauten wie folgt:

- Mittelmeerraum: Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien
- Asien: Japan (1992), Südkorea (1994), Thailand (2000) und Afghanistan (2003)
- Australien (2009), bei der „Asien-Gruppe“.

Die OSZE hat in Dushanbe/Tadschikistan ein **Border Management Staff College** eingerichtet. Ziel war ursprünglich die Ausbildung von Grenzschutzbeamten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Afghanistan. In **Transnistrien/Moldawien** ist die OSZE seit 1993 tätig. Nach dem bewaffneten Konflikt, der auf die Ausrufung der Unabhängigkeit von Transnistrien seitens der Separatisten im Jahre 1990 zurückging, bemüht sich die OSZE im Format „5+2“ um Konfliktbeilegung. „5+2“ setzt sich aus der OSZE, Russland, Ukraine, USA, EU sowie Transnistrien und Moldawien zusammen.

## Das OSZE-Sicherheitskonzept

Das **umfassende OSZE-Sicherheitskonzept** beinhaltet einen **dreidimensionalen Ansatz**:

- politisch-militärisch,
- wirtschaftlich und umweltpolitisch, sowie
- menschlich.

Im Rahmen der **Politisch-Militärischen Dimension** ist die OSZE das einzige umfassende Forum der konventionellen Rüstungskontrolle und militärischen Transparenz in Europa. Das **Forum für Sicherheitskooperation** (FSK) ist mit seinen wöchentlichen Tagungen und dem jährlich stattfindenden Implementierungstreffen das Organ zur Kontrolle der Einhaltung des differenzierten OSZE-Instrumentariums zu **Rüstungskontrolle** und **Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen** (VSBM) sowie zu ihrer konzeptionellen Weiterentwicklung. Es wurde auf dem Gipfel von Helsinki 1992 eingerichtet und ist für die militärische Dimension der OSZE zuständig. Das Forum berät, verhandelt und beschließt politisch verbindliche Dokumente zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Raum. Der Vorsitz im Forum wechselt alle 4 Monate in der alphabetischen Reihenfolge der OSZE-Teilnehmerstaaten. Die OSZE unterstützt in diesem Zusammenhang die Durchführung des *KSE-Vertrages* und des *Vertrages über den Offenen Himmel (Open Skies)* vom März 1992. Die **Open Skies** Consultative Commission ist die Implementierungskommission des gleichnamigen Vertrages, der im Jahr 2002 in Kraft getreten war und ein Regime von unbewaffneten Beobachtungsflügen über die Territorien der ursprünglich 34 Unterzeichnerstaaten zur Grundlage hat. Open Skies ist die bisher am weitesten gehende internationale Anstrengung, um Offenheit und Transparenz von Streitkräften und deren Aktivitäten zu gewährleisten. Eine Überprüfungskonferenz zu Open Skies findet (so ist es geplant) alle 5 Jahre statt. Das zentrale Problem von Open Skies liegt darin, dass Russland diesen am 18. Dezem-

ber 2021 aufgekündigt hatte, nachdem die USA unter Präsident Donald J. Trump den Open Skies-Vertrag im November 2020 verlassen hatten. **Nach dem Austritt der USA und Russlands aus Open Skies sind nur mehr 32 Staaten Teil des Vertragswerkes.** Der Vertrag ist somit von den eigentlichen Zielsetzungen her obsolet geworden.

Zentrale Dokumente, die im FSK beraten und weiterentwickelt werden, sind u.a. *das Wiener Dokument zu VSBM*, der *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit* (grundlegende Regeln für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte) und das *Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen*. Die Arbeit des Forums in diesem Bereich entwickelte sich schrittweise vom ursprünglichen Informationsaustausch nach der Verabschiedung der Dokumente zu konkretem Handeln. Die OSZE reagiert auf Hilfsersuchen von Teilnehmerstaaten bezüglich der Vernichtung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie der Sicherung und Verwaltung von Lagerbeständen. Weitere Schwerpunkte bilden auch die Unterstützung bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Organisation von Seminaren über Militärdoktrinen und des Grenzschutzes. Auch die Umsetzung der Rüstungskontrollbestimmungen des Dayton-Friedensabkommens vom 21. November 1995 in Bosnien-Herzegowina (Anhang 1B des Artikels IV, Regionale Stabilisierung) stand bis Ende 2014 unter der Schirmherrschaft der OSZE.

Am 3. Dezember 1994 beschloss die OSZE in Budapest den **OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit**: darin werden die Teilnehmerstaaten aufgerufen, für die demokratische Kontrolle ihrer Streitkräfte zu sorgen und zu vermitteln, dass Angehörige von Streitkräften nach dem innerstaatlichen und dem Völkerrecht für ihre Handlungen individuell verantwortlich sind. Die Verantwortung der Vorgesetzten unterbindet die Untergebenen nicht von ihrer individuellen Verantwortung. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich weiters, ihre Streitkräfte nicht gegen andere

Staaten einzusetzen – auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und der KSZE-Schlussakte von Helsinki. Die OSZE-Staaten haben sich auch bereit erklärt, terroristische Akte nicht zu unterstützen und geeignete Maßnahmen zu erlassen, um Terrorismus vorzubeugen und zu bekämpfen.

Im Rahmen der **Wirtschaftlichen und Umweltpolitischen Dimension** erfolgte die Einrichtung des Wirtschafts- und Umweltforums. Es tagt einmal jährlich in Prag. Das Amt des Wirtschaftskordinators wurde eingerichtet, um den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Sicherheit mehr Nachdruck zu verleihen. Der Zuständigkeitsbogen reicht von Geldwäschebekämpfung, Transportsicherheit, Migration, Grenzschutz, Zoll, Wassermanagement, Kontrolle von gefährlichem Abfall bis zum Klimawandel.

Es geht insbesondere darum, den wirtschaftlichen Transformationsprozessen und dem Umweltschutz in den Teilnehmerstaaten politische Impulse zu geben. Das zentrale OSZE-Dokument dazu ist das *Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, in welchem sich die OSZE-Staaten zu den Grundprinzipien der Marktwirtschaft bekennen.

Dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Rechtsstaatlichkeit und dem Aufbau demokratischer Institutionen dienen die Verpflichtung der **Menschlichen Dimension**. Der Schutz der Menschenrechte in der OSZE basiert auf der KSZE-Schlussakte von Helsinki aus 1975 (Korb 1, Prinzip VII, sowie Korb 3, Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen). 1989 hat sich die Menschliche Dimension der KSZE/OSZE in der *Charta von Paris für ein Neues Europa* und 1990 im *Dokument von Kopenhagen* manifestiert. Der Katalog humaner Verpflichtungen wurde in den 1990er Jahren erweitert und umschließt Themen wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung, Antisemitismus, die Rolle von Medien in demokratischen Gesellschaften sowie die Gleichberechtigung von Frau und Mann. Die Menschliche Dimension gehört auch zum Aufgabenbereich jeder OSZE-Feldmission.

Die **OSZE** ist ein Rahmen für traditionelle Mittel kooperativer Sicherheitspolitik – wie **Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle** –, aber auch für die neuere Kategorie der **Präventivdiplomatie** im Bereich ethnischer und kultureller Herausforderungen. Bereits die KSZE stand Pate für den zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt zustande gekommenen **Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE)**. Gemäß dem VKSE mussten die Vertragsunterzeichner mehr als 60.000 große Waffensysteme zerstören (Kampfpanzer, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge, Kampfhelikopter und gepanzerte Fahrzeuge). Dieser Vertrag galt als Grundpfeiler der Stabilität und Sicherheit in Europa. Der VKSE wurde am 19. November 1990 in Paris von 22 Staaten unterzeichnet (16 damalige NATO-Mitglieder sowie 6 Staaten des Warschauer Paktes). In Kraft getreten war der VKSE am 17. Juli 1992. Am 19. November 1999 wurde der VKSE adaptiert, dessen Unterzeichnung erfolgte während des OSZE-Gipfels in Istanbul. **Folglich wurden die ehemaligen Truppenbeschränkungen auf Blockbasis (NATO/Warschauer Pakt) durch ein System der nationalen und territorialen Beschränkungen ersetzt.** Dieser adaptierte Vertrag sah mehr Inspektionen vor und sollte in Kraft treten, wenn alle 30 Parteien diesen adaptierten VKSE unterzeichnet haben. Mit August 2006 haben diesen Schritt nur Belarus, Kasachstan, Russland und die Ukraine gemacht. Die NATO-Staaten verknüpften die Unterzeichnung jedoch mit den politischen Verpflichtungen von Russland während des Istanbul OSZE-Gipfels 1999, seine Truppen aus Georgien und Moldawien abzuziehen. Russland kritisiert diese Verknüpfung und suspendierte am 12. Dezember 2007 diesen Vertrag. In der Folge hatten Ende 2011 die NATO-Staaten und auch die Republik Moldau sowie Georgien dessen Implementierung gegenüber Russland suspendiert. Anfang 2015 folgte die Ukraine. Im März 2015 hatte sich Russland aus der „Gemeinsamen Beratungsgruppe“ des Vertrages zurückgezogen. Russland verletzte durch die Annexion der Krim im Jahr 2014 und mit der ebenso

danach beginnenden Unterstützung von Separatisten in Donezk und Luhansk und dem seit 24. Februar 2022 vollmilitärisch ausgetragenen Krieg gegen die Ukraine die grundlegenden Prinzipien der UN-Charta, der KSZE-Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris. Dieser Krieg beeinträchtigt auch die Entwicklungen innerhalb der OSZE, die auf kooperative Sicherheit aufgebaut ist.

Sicherheitspolitisch bleibt die OSZE für 1,2 Mrd. Einwohner in 57 Staaten das Instrument für Frühwarnung, Konfliktprävention, ziviles Krisenmanagement, Konfliktnachsorge, Rüstungskontrolle, Abrüstung im konventionellen Bereich und für die Bewältigung transnationaler Herausforderungen wie Terrorismus, Radikalisierung und Gefahren im Bereich Informationstechnologie.

## Wesen und Stellenwert der Neutralität

Das Konzept der Neutralität liegt ursprünglich in der **Idee der Nichtangriffspakte**, indem sich der neutrale Staat verpflichtet, Konfliktparteien keine Hilfeleistungen zu stellen. Was den rechtlichen Stellenwert der Neutralität betrifft, wird unterschieden zwischen der

- a) **temporären**, d.h. der nur im Falle eines Krieges und für dessen Dauer eintretenden Neutralität und der
- b) **permanenten** („immerwährenden“) Neutralität. In diesem Falle verpflichtet sich der neutrale Staat, alles zu unternehmen, damit dieser in einem künftigen Konflikt weder selbst Kriegspartei noch aufgrund seines Verhaltens in Friedenszeiten selbst in einen späteren Krieg hineingezogen wird. Eine gewöhnliche Neutralität endet mit der Beendigung eines Krieges, bei einem Angriff einer der kriegführenden Parteien auf den Neutralen oder beim Eintritt eines Neutralen in einen Krieg auf der Seite eines Kriegführenden.

Zudem wird nach Schweizer Modell unterschieden zwischen der

- a) **aktiven bzw. differenziellen Neutralität**, d.h. in dem sich ein neutraler Staat zwar an wirtschaftlichen Sanktionen z.B.: im Rahmender UNO beteiligt, jedoch nicht an militärischen UNO-Maßnahmen (außer bei Friedensmissionen unter UNO-Mandat)
- b) **absolute bzw. integrale Neutralität**, also Nichtbeteiligung an wirtschaftlichen und militärischen Maßnahmen.

Das Staatsgebiet eines neutralen Staates darf nicht von einem Kriegführenden missbraucht werden, deshalb muss sich ein Neutraler verteidigen können, um zu verhindern, dass Kampfhandlungen auf neutralem Staatsgebiet stattfinden können. **Beispiele** für die Beendigung und Missachtung der Neutralität:

- gewöhnliche Neutralität – Kriegseintritt: USA. Die Haltung der USA im Ersten Weltkrieg (während der Zeit 1914 - 1917) war neutral. 1917: Kriegseintritt der USA auf Seiten der Entente unter der Führung Frankreichs und Großbritanniens, somit dadurch Ende des Neutralitätsstatus.
- Missachtung der Neutralität von Griechenland durch Frankreich und Großbritannien 1915: Thessaloniki wurde damals zu einer Versorgungsbasis durch ein britisch-französisches Expeditionskorps ausgebaut, dieses marschierte über griechisches Staatsgebiet in das damals serbische Mazedonien ein.

Zu Beginn des Kalten Krieges erfolgte die Blockbildung zwischen West (NATO) und Ost (Warschauer Pakt). Beide Organisationen bezogen sich auf Artikel 51 der UN-Charta (kollektive Verteidigung) und verstanden sich ausschließlich als defensive Bündnisse. Bei einer möglichen militärischen Auseinandersetzung wären auch neutrale Staaten wie die Schweiz oder Österreich darin miteinbezogen gewesen. Die Alliierten haben in der Präambel des Staatsvertrages bestätigt, dass sie die Aufnahme Österreichs in die UNO unterstützen würden. So waren – ausgehend vom Moskauer Memorandum und vom Staatsvertrag – nach österreichischer Interpretation die Ständigen Sicherheitsratsmitglieder von der Vereinbarkeit der Neutralität mit der UN-Charta überzeugt. Gemäß der Charta der Vereinten Nationen (Friedensrecht) schien aber durch das Gewaltverbot in Art. 2 Abs. 4 dem Kriegsvölkerrecht und dem Neutralitätsrecht die Grundlage entzogen zu sein. Durch die Bildung von zwei politisch-ideologischen Blöcken, dem Kalten Krieg und die daraus resultierende Neutralität erfolgte jedoch eine **Relativierung des Gewaltverbots**.

Die einzige Institution, die **gemäß UN-Charta Maßnahmen zur Gewaltanwendung** einleiten darf, ist der Sicherheitsrat. In der UNO sind alle Mitgliedstaaten an die Beschlüsse des Sicherheitsrates gebunden und damit zur Mitwirkung an Maßnahmen

im Sinne der Art. 39, 41 und 42 der UN-Charta (politische, wirtschaftliche und militärische Sanktionen) verpflichtet. Auf der Basis von Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates z.B. erteilte die österreichische Bundesregierung den Westmächten während des Golfkriegs 1991 8.000 Überflugs- und 103 Bergepanzer-Durchfuhrgenehmigungen durch Tirol. Dies verletzte zwar eigentlich die Neutralität, **Österreich ist aber als UN-Mitglied primär zu kollektivem Beistand verpflichtet**. Der Beistand Österreichs zeigte sich in der Zurverfügungstellung seiner Verkehrsinfrastruktur für den kollektiven Sicherheitseinsatz der UNO. Die **UN-Charta hat daher Vorrang gegenüber dem Neutralitätsgesetz**. Laut Art. 103 der UN-Charta sind auch sämtliche internationale Abkommen gegenüber der Satzung der Vereinten Nationen als nachrangig zu behandeln, wenn sie der Satzung widersprechen.

**Rechtsgrundlagen des Neutralitätsrechts** – so auch für die für Österreich relevante Neutralität – ist das V. Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges von 1907 (RGBl. Nr. 181 / 1913). Es legt die Rechte und Pflichten eines neutralen Staates fest. Das wichtigste dieser Rechte ist die Unverletzlichkeit des Staatsgebietes. Zu den wichtigsten Pflichten gehört es,

- sich der Teilnahme an Kriegen zu enthalten,
- seine Selbstverteidigung sicherzustellen und
- den Kriegsparteien sein Staatsgebiet nicht zur Verfügung zu stellen.

Dieses Abkommen ist bis heute nicht durch neue Verträge modifiziert, es stammt aus einer Zeit, als das „Recht zum Krieg“ ein legitimes Mittel der Politik war. Diese Rechtsgrundlage wurde jedoch ab 1945 völkerrechtlich durch das in der UN-Charta verankerte Gewaltverbot abgelöst. Somit haben Änderungen des Neutralitätsrechts sich international aus der uneinheitlichen

Staatenpraxis ergeben, die in einer großen Menge von Details „*ein rechtlich diffuses Bild ergibt*“ (Zitat Peter Fender, S. 211: Vgl. Literaturteil).

Für Österreich speziell hat der Status der Neutralität durch den EU-Beitritt und die Teilnahme an der NATO-Partnerschaft für den Frieden ab 1995 Änderungen erfahren,

- die Unterstützung eines anderen Mitgliedstaates im Rahmen der **Beistandsklausel**: „*Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.*“ (Art. 42 (7) EU-Vertrag von Lissabon). Hier kann jeder Mitgliedstaat die Art des Beistandes selbst bestimmen, ist jedoch europarechtlich nicht zu automatischem militärischen Beistand verpflichtet. Anlässlich der Terroranschläge von Paris am 13. November 2015 (130 Tote, 352 Verletzte) hatte Frankreich 4 Tage später den Beistandsartikel 42 (7) EUV ausgerufen und den „Krieg gegen den Islamischen Staat“ erklärt. Österreich hatte seine Solidarität mit Frankreich ausgedrückt, jedoch verwies Österreichs damaliger Bundeskanzler Werner Faymann auch auf die Neutralität. Neutralität, so Faymann damals, bedeutet jedoch nicht Teilnahmslosigkeit, sondern Engagement bei Friedensmissionen. Österreich stockte deshalb sein Kontingent in der EU-Operation in Mali daraufhin um 6 Soldaten auf und stellte ein Transportflugzeug (Lockheed C-130) Frankreich kurz zur Verfügung.
- **Solidaritätsklausel** (Art. 222 Vertrag über die Arbeitsweise der EU): Solidarität im Falle eines terroristischen Angriffes, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe. Hier wird der Einsatz militärischer Maßnahmen ebenso nicht ausgeschlossen.

- **Militärische Maßnahmen** außerhalb des Staatsgebietes der EU-Mitgliedstaaten (Krisenmanagement). **Maßnahmen der internationalen militärischen Zusammenarbeit** wie innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden (Ausbildung, Übungen) und auch Rüstungsk Kooperationen sind „*aus neutralitätsrechtlicher Sicht zulässig*“. (Zitat Peter Fender, S. 221: Vgl. Literaturteil). Das betrifft auch die Teilnahme Österreichs am Raketenabwehrprogramm **European Sky Shield**, wobei von Österreich betont wurde, selbst über die Kontrolle des österreichischen Teils des Abwehrprogramms zu verfügen.

## Österreich

Gemäß der **Moskauer Deklaration** vom 30. Oktober 1943 galt **Österreich** 1945 nach dem Zweiten Weltkrieg **als befreites und nicht als besiegtes Land**. Es war bis Oktober 1955 von Frankreich, Großbritannien, der Sowjetunion und den USA besetzt. Oberstes Ziel der österreichischen Bundesregierungen war die Wiederherstellung der Souveränität Österreichs. Dies wurde 1955 mit dem Staatsvertrag von Wien erreicht. Allein zwischen Januar 1947 und April 1955 gab es 370 Sitzungen unterschiedlicher interalliiert Gremien über Verhandlungen zum österreichischen Staatsvertrag. Doch musste sich Österreich im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 verpflichten, „*immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.*“ Die „*immerwährende Neutralität*“ wurde jedoch nicht im Staatsvertrag (15. Mai 1955) verankert, weil dies den Anschein gehabt hätte, als ob die Neutralität Österreich aufoktroziert worden wäre. So erfolgte die Erklärung der „*immerwährenden*“ Neutralität „*aus freien Stücken*“, d.h. sie wurde vom österreichischen Nationalrat somit auf parlamentarischem Wege beschlossen. In der Folge beschloss der Nationalrat am 26. Oktober **1955** das **Neutralitätsgesetz** (Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211). Die Unterzeichnung des Staats-

vertrages wiederum brachte das Ende der Alliierten Kommission sowie den Abzug der Besatzungstruppen.

Die Alliierten anerkannten den Status der „immerwährenden Neutralität“ durch gleichlautende Noten vom 6. Dezember 1955. Am 14. Dezember **1955** nahm die **UN-Generalversammlung** auf Empfehlung des **UN-Sicherheitsrates**, dem die 4 früheren Besatzungsmächte angehör(t)en, **Österreich als Mitglied** auf. Österreich gab bereits zuvor während des Beitrittsverfahrens im August 1952 die Erklärung ab, dass es bereit sei, jede Bestimmung der UN-Charta gewissenhaft zu erfüllen, worunter auch die kollektiven Zwangsmaßnahmen gegen Friedensbrecher fallen (militärische Maßnahmen). Die **Neutralität Österreichs** verstand sich weder ideologisch noch wirtschaftlich, sondern ausschließlich **militärisch**. Noch Ende der 1950er Jahre strebten vereinzelt christlich-soziale und auch sozialdemokratische Politiker die Aufnahme Österreichs in die damals neu gegründeten Europäischen Gemeinschaften an. Die Sowjetunion lehnte derartige Vorschläge mit dem Argument ab, dass die damaligen sechs EG-Mitgliedstaaten allesamt NATO-Mitglieder seien.

Während dieser Zeit wurde vom damaligen Außenminister und späteren Bundeskanzler Bruno Kreisky der Begriff „**aktive Neutralitätspolitik**“ geschaffen. Die Neutralitätspolitik sollte sich vor allem auf friedliches Engagement in internationalen Organisationen wie UNO oder Institutionen wie der späteren KSZE stützen („Solidarität“). So war mit der **Aufnahme des neutralen Österreichs in das kollektive Sicherheitsbündnis der UNO** der Modellcharakter der Schweizer Neutralität nicht mehr gegeben. Die Schweiz erachtete es im 20. Jahrhundert als Widerspruch, neutral zu sein und gleichzeitig einem kollektiven Sicherheitsbündnis der UNO anzugehören. Die Schweiz trat erst sehr spät der UNO bei, am 10. September 2002.

Als Zeichen der Solidarität beteiligte sich Österreich seit 1960 an friedensunterstützenden Operationen der UNO. Seit dem

ersten Friedenseinsatz im Kongo nahmen ab 1960 weit über 100.000 Soldatinnen und Soldaten des Österreichischen Bundesheeres an über 100 internationalen Operationen teil. Das österreichische Innenministerium beteiligt sich seit 1964 an internationalen Friedenseinsätzen. Insgesamt haben bis Anfang 2026 über 2000 Exekutivbeamte an friedenssichernden Operationen teilgenommen

Die Neutralität schützte Österreich nicht vor Terroranschlägen, wie am 21. Dezember 1975 auf die OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) oder am 1. Mai 1981 vor dem Mord am Wiener Stadtrat und Präsidenten der Österreichisch-Israelischen Gesellschaft Heinz Nittel, sowie vor Anschlägen auf jüdische bzw. israelische Einrichtungen (z.B. Gepäckschalter der israelischen Fluglinie *El-Al* am Flughafen Schwechat am 27. Dezember 1985), welche vor allem durch die Terrorgruppe von Abu Nidal durchgeführt wurden. Während der Jugoslawien-Krise Anfang der 1990er Jahre plädierte Außenminister Alois Mock 1992 für die rasche Anerkennung von Slowenien und Kroatien. Österreich ergriff somit während der Sezessionskriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens dezidiert Partei.

**1995** wurde Österreich ohne Neutralitätsvorbehalt gemeinsam mit den damaligen ebenfalls „neutralen“ UN-Mitgliedern Finnland und Schweden **Mitglied der Europäischen Union**. Die EU war bereits bestrebt, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit einer Verteidigungspolitik zu entwickeln. Im Dezember 1994 hatte der Nationalrat kurz vor dem EU-Beitritt die Neutralität noch einmal präzisiert und in den Kernpunkten aufrechterhalten. Diese **Kernpunkte der Neutralität** lauten seither: Nicht-Beteiligung an Militärbündnissen und an Kriegen sowie das Verbot des Durchmarsches und der Stationierung ausländischer Truppen im Kriegsfall. Durch die europäische Integration und wirtschaftliche Globalisierung ist jedoch die staatliche Souveränität und somit die Neutralität in einer zunehmend

komplexeren sicherheitspolitischen und verteidigungspolitischen EU nur mehr sehr eingeschränkt gegeben. Österreich hat sich kurz nach seinem EU-Beitritt bereit erklärt, sich an friedensschaffenden militärischen EU-Kriseneinsätzen im obersten Segment zu beteiligen, sowie auch an Maßnahmen, mit denen die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittland oder mehreren Drittländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden können.

1997 wurde in den EU-Vertrag mit den „Petersberg-Aufgaben“ erstmals auch die Möglichkeit von Kampfeinsätzen aufgenommen, in Österreich erfolgte die **Aufnahme der „Petersberg-Aufgaben“** in den **Verfassungsrang 1998 durch Artikel 23f (seit 2010: Artikel 23j) des Bundes-Verfassungsgesetzes**. Im Jahr 2000 hatte die ÖVP/FPÖ-Koalition unter dem damaligen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel erstmals angeregt, eine Beistandspflicht in den EU-Vertrag zu verankern. In einem möglichen Regierungsprogramm zwischen der ÖVP und der SPÖ wurde Anfang 2000 die Aufnahme der EU-Beistandspflicht in den Europäischen Unionsvertrag ebenfalls überlegt. Die ÖVP/FPÖ-Regierung beschloss folglich am 12. Dezember 2001 eine neue **Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin**. **Österreich** wurde darin aufgrund seiner Verpflichtungen aus der EU-Mitgliedschaft als **allianzfreier, nicht mehr** aber als **neutraler** Staat bezeichnet. Schließlich versteht sich die Europäische Union nicht nur als Werte- und Wirtschaftsbündnis, sondern auch als Sicherheitsgemeinschaft, vielleicht auch in Zukunft als Verteidigungsgemeinschaft. Teile der SPÖ und der Grünen konnten sich 2001 auch eine **Aufhebung des Neutralitätsgesetzes** vorstellen, falls tatsächlich eine gemeinsame EU-Armee gebildet werden sollte. Mit der Einführung der **Österreichischen Sicherheitsstrategie** 2013 wird jedoch wieder die **Neutralität Österreichs** hervorgehoben.

Österreich hat seine Neutralität stets **„dynamisch“ interpretiert**, d.h. den jeweiligen innen- und außenpolitischen Verhältnissen angepasst. Die Neutralität Österreichs war von Beginn an von einem Spannungsver-

hältnis zu Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in bestimmten Internationalen Organisationen gekennzeichnet. Eine Änderung bzw. Aufhebung der verfassungsmäßig verankerten Neutralität kann nur durch eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat erfolgen. Außerdem müsste – allein schon aus politischen Gründen – eine Volksabstimmung durchgeführt werden, wenn dies ein Drittel der Nationalratsmitglieder oder der Bundesratsmitglieder verlangt (Art. 44 Abs. 3 B-VG).

Nach österreichischer Interpretation gilt die Neutralität ausschließlich im Falle eines Krieges bzw. ohne Mandat der UNO, d.h. in einem derartigen **Kriegsfall** wären das Neutralitätsgesetz und das Kriegsmaterialgesetz anzuwenden. Ein Beispiel eines Krieges, für den kein Mandat der UNO vorlag, war die von der NATO im Frühjahr 1999 durchgeführte „Operation Allied Force“ gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, die zum Ziel hatte, die „ethnischen Säuberungen“ und Massenvertreibungen im Kosovo einzudämmen. Mit Verweis auf das fehlende UN-Mandat lehnte die damalige SPÖ/ÖVP-Regierung unter Bundeskanzler Viktor Klima und Außenminister Wolfgang Schüssel eine Öffnung des österreichischen Luftraumes ab, was für eine starke Verstimmung bei den NATO- und übrigen EU-Ländern sorgte. Im April 1999 wurde das Überflugverbot etwas gelockert und Genehmigungen für Militärflugzeuge mit humanitären Gütern an Bord erteilt. Während des US-geführten Krieges gegen die irakische Führung unter Saddam Hussein im Frühjahr 2003 riefen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel und Außenministerin Benita Ferrero-Waldner den Neutralitätsfall aus. Es lag hier ebenso kein UN-Mandat vor. Der Neutralitätsfall Österreichs gilt auch im Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine seit 24. Februar 2022, sodass Österreich auch keine Waffen an die angegriffene Ukraine liefert. Politisch unterstützt Österreich die Ukraine weiterhin, ihre volle Souveränität zu erhalten. Im europäischen Verbund beteiligt sich Österreich wie die Schweiz am gemeinsamen Luftabwehrsystem European Skyshield im Einklang mit der Neutralität. Falls jedoch Österreich der NATO beitreten

sollte, drohte Russlands ehemaliger Präsident Dmitri Medwedew mit Gegenmaßnahmen. Folglich bewegt sich Österreich „auf sehr dünnem Eis“, meinte der ehemalige Generaltruppeninspektor Horst Pleiner. Falls Österreich im Krisenfall einen Durchmarsch von Truppen aus NATO- und EU-Mitgliedstaaten gewähre, werde es von Russland bedroht (da neutralitätswidriges Verhalten). Wenn Österreich keinen Durchmarsch gewähre, werde es aufgrund mangelnder Solidarität zum „Paria“. So sei es notwendig, hier eine klare Strategie zu finden.

## Irland

Militärische Neutralität: Die irische Neutralität ist nicht in der Verfassung verankert und richtet sich gegen eine zu starke militärische Abhängigkeit von Großbritannien. Irland – in den Jahren 1922 bis 1937 von Großbritannien schrittweise unabhängig geworden (1949 wurde Irland Republik) – lehnte nach dem Zweiten Weltkrieg einen Beitritt zur NATO ab, da dies seiner Ansicht nach eine Anerkennung der Teilung Irlands bedeuten hätte (Nordirland-Konflikt). Die Neutralität Irlands beruht auf der traditionellen Politik der **militärischen Neutralität**. 1947 wurde die Aufnahme Irlands in die UNO durch die Sowjetunion verhindert, die Sowjets stimmten jedoch 1955 einer Mitgliedschaft Irlands auf der Grundlage ihrer damaligen „Strategie der friedlichen Koexistenz“ mit dem Westen zu. So wurde Irland gemeinsam mit Österreich, Finnland und Schweden in die UNO am 14. Dezember 1955 aufgenommen. Mitglied der EFTA (European Free Trade Association) wurde Irland im Gegensatz zu Großbritannien nie, jedoch schloss die irische Regierung wie jene von Großbritannien eine Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften nicht aus. So trat Irland als erstes neutrales Land 1973 gemeinsam mit Großbritannien und Dänemark den Europäischen Gemeinschaften bei, die zuvor aus sechs NATO-Ländern bestanden hatte.

Irland betonte stets gegenüber den Europäischen Gemeinschaften und der EU

seine militärische Neutralität. Der damalige Premierminister Berthie Ahern legte z.B. am 21. Juni 2002 eine Deklaration vor, in der die militärische Neutralität seines Landes seitens der damaligen EU-15 wieder bestätigt wurde. Ziel dieser Deklaration war es, die irische Bevölkerung für den Vertrag von Nizza, über den am 19. Oktober 2002 ein zweites Mal abgestimmt werden musste, positiv zu stimmen. Irland betont, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU die traditionelle Politik der militärischen Neutralität nicht berührt. Abgeleitet wurde dies vom ersten EU-Vertrag, damals noch in der Fassung des Vertrags von Maastricht, in dem bereits 1992 diese **„irische Klausel“** (im Vertrag von Lissabon: Artikel 42 (7) EU-Vertrag) verankert wurde. Nach diesem Artikel berührt die Politik der Union nicht den „besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“, vor allem was eine NATO-Mitgliedschaft und insbesondere nach irischer und österreichischer Interpretation die Neutralität betrifft. Irland erklärt sich jedoch weiterhin bereit, an EU-Krisenbewältigungseinsätzen sowie an UN-Friedenseinsätzen mitzuwirken und dass es prinzipiell – wie jedes Mitgliedsland der EU – der GASP verpflichtet ist. Aus irischer Sicht wird klargestellt, dass die Neutralität durch den Vertrag von Lissabon völlig geschützt sei. Diesbezüglich hatte Irland im Juni 2009 seitens der EU eine rechtliche Garantie erhalten.

Im Gegensatz zu Österreich hat sich Irland jedoch dazu entschlossen, im Rahmen der EU Military Assistance Mission anlässlich des Russland-Krieges gegen die Ukraine (Beginn: 24. Februar 2022) ab Ende 2023 ukrainische Soldaten in den Bereichen Entminung, medizinische Einsätze im Krieg und im Pionierwesen auszubilden. Zudem wurden auch ukrainische Soldaten in grundlegende Waffenhandhabung und Militärtaktik ausgebildet – so auch in Deutschland und auf Zypern.

## Malta

Militärische Neutralität: Die Neutralität Maltas wurde rechtlich in der Verfassung verankert (Kapitel I, Art. 1(3)). Malta führte ab 1976 Verhandlungen mit Italien, Frankreich sowie Libyen und Algerien betreffend Anerkennung einer möglichen Neutralität Maltas. Aufgrund seiner geostrategischen Position peilte Malta, das seit 1964 durch ein gegenseitiges Verteidigungsübereinkommen mit Großbritannien gebunden war, ab Mitte der 1970er Jahre die Einführung der Neutralität an. In Italien fand Malta einen großen Unterstützer seiner Neutralität, Italiens damaliger Ministerpräsident Aldo Moro intervenierte sowohl bei Großbritannien als auch bei der NATO, um 1979 die **Schließung der britischen Militärbasen** zu erreichen. Am 15. September 1980 erfolgte die Unterzeichnung des **Neutralitätsvertrages zwischen Malta und Italien**. Im April 2008 wurde Malta – nach zwölfjähriger Unterbrechung – wieder Teilnehmerstaat der NATO-Partnerschaft für den Frieden.

## Schweiz

Dauernde Neutralität: Die Schweiz verstand sich seit dem 16. Jahrhundert als **neutral**. Völkerrechtlich wurde die Schweizer Neutralität erstmals am 20. März 1815 beim Wiener Kongress verankert und von den europäischen Mächten anerkannt. Die Neutralität der Schweiz sollte „perpétuelle“ (immerwährend) sein, so hatte die Schweiz eine Armee zu gründen, um nicht wieder zum Spielball der europäischen Großmächte zu werden. 1848 fand die Neutralität Eingang in die Schweizer Verfassung (Artikel 85, Artikel 102 Ziff. 9). Die dauernde Neutralität der Schweiz ist in der Bundesverfassung verankert (Artikel 173 und 185). Während des Zweiten Weltkrieges wurde die Schweizer Neutralität mehrmals durch die deutsche Luftwaffe verletzt, Amerikaner und Briten bombardierten darauf irrtümlich Schaffhausen und Basel. Die Schweiz gewährte während des Zweiten Weltkrieges dem Dritten

Reich auch Kredite für Rüstungskäufe und lieferte Waffen an die Wehrmacht. Nach dem Zweiten Weltkrieg verstand sich die Schweiz zur westlichen Staatengemeinschaft zugehörig. Der Historiker Mauro Mantovani enthüllte 1995, dass sich die Schweiz im Kriegsfall zwischen Ost und West der NATO angeschlossen hätte. Bis zuletzt, d.h. bis zur effektiven feindlichen Invasion, hätte die Schweizer Neutralität aufrechterhalten werden sollen, ein Hilfesuch an den Westen hätte erst dann erwartet werden können. Seit 1953 beteiligt sich die Schweiz an den Kommissionen für die Repatriierung der Kriegsgefangenen nach dem Koreakrieg (1950 bis 1953) sowie für die Überwachung des Waffenstillstands zwischen Nord- und Südkorea. Die Ermächtigung zur Mitwirkung beschloss der Bundesrat am 7. Juli 1953. Somit bildet die Neutral Nations Supervisory Commission in Korea (NNSC) die älteste friedensfördernde Mission der Schweizer Armee. 1995 gestattete die Schweiz den Transit von Militärpersonen und Material der NATO-geführten Einsätze IFOR/SFOR in Bosnien-Herzegowina und ab 1999 der KFOR in Kosovo. 1996 wurde die Schweiz Teilnehmerstaat der NATO-Partnerschaft für den Frieden.

Im sicherheitspolitischen Bericht der Schweiz von 1999 wurde der Beitritt der Eidgenossenschaft zur UNO und EU als strategisches Ziel des Bundesrates festgehalten, ein NATO-Beitritt wird weiterhin ausgeschlossen. Bis 2002 trat die Schweiz insgesamt 28 Unterorganisationen der UNO bei und wurde am 10. September 2002 UN-Vollmitglied. Seit 1990 entsandte die Schweizer Regierung UN-Militärbeobachter („Blaumützen“) sowie KSZE/OSZE-Beobachter („Gelbmützen“) in den Nahen Osten, in das ehemalige Jugoslawien, nach Georgien und nach Tadschikistan. Am 23. Juni 1999 fällte der Bundesrat den Grundsatzentscheid, sich auf der Grundlage der UN-Resolution 1244 an der Kosovo-Friedenstruppe KFOR mit bis zu 220 Soldaten zu beteiligen. (**SWISSCOY** – Swiss Company). SWISSCOY übernahm im Jahr 2024 vom Österreichischen Bundesheer die

Transportkompanie der KFOR (Kosovo Force) und stellte zuvor einen Transportzug, welcher der multinationalen Transportkompanie der KFOR unter der Führung des Bundesheeres zugewiesen war. Lautete 1955 für Österreich gemäß dem Moskauer Memorandum die Devise, eine Neutralität nach Schweizer Vorbild zu üben, empfiehlt der sicherheitspolitische Bericht des Schweizer Bundesrates von 1999, dass sich die Schweiz künftig an der Neutralitätspolitik Österreichs orientieren soll. Friedrich Schillers Diktum „Der Starke ist am mächtigsten alleine“ wurde durch das Motto „Nur in der Kooperation sind wir stark“ abgelöst. Die Schweizer Neutralität hatte noch das Mandat einer „**Schutzmacht**“. Die Schweiz trat erstmals als „Schutzmacht“ im deutsch-französischen Krieg 1870/71 auf, wo es galt, die Interessen des Königreichs Bayern und des Großherzogtums Baden in Frankreich wahrzunehmen. Während des Zweiten Weltkrieges vertrat die Schweiz Interessen von 35 Staaten mit über 200 Einzelmandaten. 1973 wurde mit 24 Schweizer Mandaten der Höchststand in der Nachkriegsperiode erreicht. 2015 endete die Wahrnehmung der diplomatischen Interessen der USA in Kuba seit 1961, mit all den heiklen Phasen der Konfliktschärfung um die Schweinebucht 1962. Die Neutralität der Schweiz ist als *aktive bzw. differenzielle* Neutralität zu verstehen. Im Falle eines Angriffs auf Schweizer Staatsgebiet ist die **Schweiz** jedoch **bestrebt**, sich **mit europäischen NATO-Partnern gegen einen Aggressor zu wehren**, das betonte die damalige Bundespräsidentin und Verteidigungsministerin der Schweiz, Viola Amherd, anlässlich ihres Besuches am 9. April 2024 in Wien. Die Schweiz betonte stets die Zugehörigkeit zur westlichen Wertegemeinschaft, war aber trotz Neutralität ein Ziel hybrider Angriffe „aus dem Lager der autoritären, demokratiefeindlichen Staaten“. Für die Schweiz gilt es nun, den „neutralitätspolitischen Restbestand zum westlichen Lager auf das neutralitätsrechtlich absolute Minimum zu reduzieren“, erläuterte der Sicherheitsexperte Fritz Kälin.

## Zypern

Zwischen 1961 und Mai 2004 war Zypern Teil der Blockfreienbewegung. Mit der Aufnahme in die EU verließ Zypern diese Bewegung, ist jedoch weiterhin als Gastnation bei den Blockfreientreffen eingeladen. Zypern wurde am 1. Mai 2004 in die EU aufgenommen (völkerrechtlich wurde die gesamte Insel Mitglied der EU), der Norden der Insel ist jedoch seit 1974 von türkischen Truppen besetzt. Die Türkei erhielt mit 3. Oktober 2005 EU-Beitrittskandidatenstatus.

Im griechischen Süden der Insel befindet sich die Regierung der Republik Zypern, die Türkei anerkennt die Regierung Zyperns nicht. Eine Lösung des Zypern-Konflikts ist weiterhin nicht in Sicht. Die letzten Verhandlungsgespräche waren am 7. Juli 2017 gescheitert. Das Verhältnis zwischen der EU und der Türkei hat sich nach dem gescheiterten Putschversuch Mitte Juli 2016 in der Türkei deutlich verschlechtert, im Frühjahr 2017 belastete die Abstimmung über erweiterte verfassungsmäßige Rechte des türkischen Präsidenten die Vermittlungen der Vereinten Nationen im **Zypernkonflikt**. Laut UN-Generalsekretär António Guterres gab es einige Themen, bei denen die Streitparteien von einer Lösung weit entfernt waren. Zypern, Griechenland, die UNO und die EU wollen das veraltete Konzept der Garantiemächte Großbritannien, Griechenland und Türkei aufgeben, die Türkei beharrte auf Eingriffsmöglichkeiten zum Schutz der türkischen Volksgruppe. Zudem gibt es bei einer möglichen Ausbeutung von Bodenschätzen am Meeresgrund in der völkerrechtlich definierten Ausschließlichen Wirtschaftszone von Zypern Spannungen mit der Türkei, die „Nordzypern“ als Staat anerkennt und dort auch Hoheitsrechte gegenüber dieser „Türkischen Republik Nordzypern“ zu verteidigen sieht. Derzeit wird in Zypern auf militärischer und administrativer Ebene an einem Beitritt des Landes in die NATO gearbeitet. Die Türkei lehnt ein derartiges Vorhaben Zyperns ab.

## Das NATO-Raketenabwehrsystem für Europa

Für die **USA** ist das Raketenabwehrprogramm eine nationale Initiative, unabhängig von der NATO. Aus Sicht der USA verlangt das geplante System daher auch keine Zustimmung der Alliierten. Die Verhandlungen werden mit den betroffenen Staaten auf bilateraler Ebene geführt. Deutschlands damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte, die US-Raketenabwehr zum gemeinsamen Projekt bzw. unter der Verantwortung der **NATO** zu machen. Bereits im Jahr 2002 hatte der Nordatlantische Rat in Prag grundsätzlich den Aufbau einer Raketenabwehr unter der Ägide der Allianz beschlossen. Während des NATO-Gipfels von Riga 2006 wurde dazu seitens der Allianz die 10.000 Seiten umfassende Studie über die Errichtung einer Raketenabwehr vorgestellt, bei der für den Schutz der NATO-Territorien die Schaffung von Langstreckeninterzeptoren und Sensoren sowie des ALTBMD (Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence) gegen Kurz- und Mittelstreckenraketen empfohlen wurde. 2002 begannen auch die Arbeiten an einem gemeinsamen TMD-Programm (Theatre Missile Defence – Gefechtsfeldabwehrsystem) zwischen der NATO und Russland mit dem Ziel, im Bereich TMD die gemeinsame Ausbildung zu koordinieren und die Interoperabilität im Fall von Krisenbewältigungsoperationen (Crisis Response Operations) sicherzustellen. Die Aktivitäten konzentrieren sich auf folgende fünf Bereiche:

- Entwicklung eines Kompendiums von TMD-Fachausdrücken in den Sprachen Englisch, Französisch und Russisch;
- Entwicklung eines experimentellen TMD-Konzepts;
- Entwicklung eines experimentellen TMD-Operationskonzepts (CONOPS);
- Ausbildung und Übungen;
- Erstellung einer technischen Interoperabilitätsstudie.

Dazu wurde eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe NATO-Russland über TMD ins Leben gerufen, um die technische und operationelle Interoperabilität zwischen den TMD-Streitkräften der NATO und Russlands zu erhöhen. Die bisher letzte und insgesamt fünfte TMD-Übung wurde im Rahmen des NATO-Russland-Rates in Übereinstimmung mit den Zielen des NATO-Russland-Gipfels von Lissabon 2010 in Ottobrunn / Deutschland vom 26. bis 30. März 2012 durchgeführt – als Computer assisted exercise (CAX).

US-Präsident **Barack H. Obama** modifizierte mit 17. September 2009 das Raketenabwehrprojekt seines Vorgängers George W. Bush in Europa: Keine schweren Abfangraketen in Polen, keine Radarstationen in Tschechien. Dafür jedoch mit dem Warn- und Feuerleitsystem AEGIS und SM-3-Raketen (SM = Standard Missile) ausgestattete US-Kriegsschiffe im Mittelmeer und im Schwarzen Meer (seit 2011), sodann die Stationierung bodengestützter SM-3 in Südosteuropa (ab 2015), und weiterer boden- und seegestützter SM-3 (ab 2018). Im Februar 2008 schoss eine SM-3 einen außer Kontrolle geratenen Satelliten in 240 km Höhe ab.

Beim **NATO-Gipfel von Lissabon im November 2010** beschlossen die Staats- und Regierungschefs des Bündnisses, ein territoriales, europäisches **Raketenabwehrsystem** (Ballistic Missile Defence – BMD) zu entwickeln. Am 8. Juli 2016 übernahm die NATO von den USA das Kommando über das Raketenabwehrsystem zum Schutz West-, Mittel- und Südosteuropas (NATO Ballistic Missile Defence – NATO BMD – als Komponente des NATO Integrated Air and Missile Defence – IAMD). Es besteht aus folgenden Komponenten:

- 1 Raketenabschussbasis (Aegis Ashore Site) auf der Deveselu Air Base (Rumänien)
- 1 Raketenabschussbasis (Aegis Ashore Site) in Redzikowo (Polen)
- 4 in Rota (Spanien) stationierten Schiffen
- 1 US-Radaranlage in Kürecik (Türkei)
- 1 Kommandozentrale in Ramstein (Deutschland)

Künftig soll jedoch die EU über ein eigenes Luftschutzabwehrschild verfügen, das das gesamte Spektrum der Luft- und Raketenabwehr abdecken und mit der NATO kompatibel werden soll.

## Strategische Kultur

Der Begriff „strategische Kultur“ bezog sich zunächst auf den spezifischen nationalen Charakter von Militärstrategie. Laut Jack L. Snyder, Politikwissenschaftler aus den USA, ist der Begriff „strategische Kultur“ als eine Gesamtheit „der Ideen, bedingten emotionalen Reaktionen und gewohnheitsmäßigen Verhaltensmuster, die Mitglieder einer nationalen strategischen Gemeinschaft durch Unterweisung und Nachahmung erworben haben und miteinander teilen“ in Hinblick auf Sicherheitsbelange des Militärs zu verstehen. Dieser Begriff hat sich mittlerweile gesamtstaatlich entwickelt: Colin Dueck, Militärstrategie aus den USA, sieht den Begriff „strategische Kultur“ in der Folge als die Summe ineinandergreifender und gemeinsamer von der jeweiligen Bevölkerung eines Staates vertretenen Werte, Überzeugungen und Annahmen, die sich auf politische sowie auf militärische strategische Belange beziehen und die ebenso durch Sozialisierung vermittelt werden. „Strategische Kultur“ – so der österreichische Militärwissenschaftler Franz-Stefan Gady – ist ein „Sammelbegriff für historische, kulturelle und geografische Faktoren, die politische und militärische Entscheidungsträger in ihren Urteilen und ihren Prioritätensetzungen maßgeblich beeinflussen. Von der strategischen Kultur eines Landes lässt sich einiges über dessen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie über die Streitkräfte ableiten.“

Abgeleitet davon folgt das Konzept der „strategischen Kultur“ prinzipiell einem **„kulturellen Ansatz, der den Einfluss von geschichtlichen Erfahrungen, politischer Kultur im weitesten Sinn, Ideen, Werten und Normen in der strategischen Entscheidungsfindung von Staaten bzw. in einem erweiterten Ansatz**

**von ‚strategischen Akteuren‘ betont. Hiermit wendet sich der Ansatz der strategischen Kultur strikt gegen Modelle des nach rein rationalen, objektiven Gesichtspunkten und machtpolitischen Kalkülen handelnden Akteurs [...].“**

**„Strategische Kulturen“ von internationalen Organisationen sind im Gegensatz dazu von gemeinsamen rechtlichen Grundlagen und deren Willen zur Durchsetzung geprägt** sowie im Wesen und Wirken einer Verhandlungskultur, also ebenso auf der Grundlage von Normen und auch Werten, die sich bestenfalls auf ein gemeinsames Verständnis von Sicherheit beziehen. Internationale Organisationen zeigen sich aufgrund der Einzelinteressen ihrer Mitgliedstaaten bei der Bildung „strategischer Kulturen“ komplexer und auch fragiler als souveräne Staaten. Ohne Mitgliedstaaten, die sich gemeinsame politische Ziele teilen, kann sich keine „strategische Kultur“ entwickeln. So erweist sich der Begriff der „strategischen Kultur“ im Kern primär jeweils auf die Identität eines Staates bezogen:

„Staaten mit einer intakten strategischen Kultur hätten ein Grundbedürfnis danach, das Maß an Sicherheit für sich zu gewährleisten, das sie benötigen, um die ihnen jeweils spezifische Lebensart und die dafür notwendigen Voraussetzungen in Gegenwart und Zukunft zu erhalten. Die fundamentale Pflicht politischer Entscheidungsträger bestehe hier darin, für den Erhalt ihrer Lebenswelt einzutreten,“ erläuterte der deutsche Politikwissenschaftler Maximilian Terhalle. **Internationale Organisationen – auch supranational ausgerichtete wie die Europäische Union – zeigen sich als kleinster gemeinsamer Nenner von unterschiedlichen Staaten – und somit von unterschiedlichen Interessen.**

## Anhang: Die EU-Missionen und -Operationen bis April 2026

Folgende Missionen und Operationen der EU wurden bis Anfang 2024 durchgeführt:

### Afrika:

- **EUFOR Artemis in der Demokratischen Republik Kongo (2003):** Militäroperation zwischen Anfang Juni und September 2003 unter französischer Führung zur Stabilisierung der Sicherheitslage und zur Verbesserung der humanitären Lage in und um die Stadt Bunia sowie zur Sicherung des Flughafens Bunia (Region Ituri) im Nordosten des Kongos (1.800 Soldaten, *Interim Emergency Multinational Force*). Mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1484 (2003) vom 30. Mai 2003 erfolgte die Genehmigung des EU-Einsatzes. Zwischen 1999 und Sommer 2003 kamen bei rivalisierenden Milizen und darauf folgenden interethnischen Konflikten zwischen den Völkern der Hema (unterstützt von der ruandesischen Regierung) und der Lendu (unterstützt von der Regierung in Kinshasa) in der Region Bunia ca. 50.000 Menschen ums Leben, an die 500.000 Menschen wurden vertrieben. Die Massaker der Milizen richteten sich vor allem gegen die Zivilbevölkerung. Am 1. September 2003 wurde die EUFOR Artemis von der ca. 4.000 Soldaten umfassenden Ituri-Brigade der UNO unter der Führung von Bangladesch abgelöst. Soldaten kamen für diese Nachfolgeoperation zudem aus Indien, Indonesien, Nepal, Pakistan und Uruguay zum Einsatz.
- **EUPOL Kinshasa in der Demokratischen Republik Kongo (2005 bis 2007):** Am 12. April 2005 wurde die zivile Krisenbewältigungsmission EUPOL Kinshasa eingeleitet. Diese ESVP-Mission mit 29 Mitarbeitern hatte den Auftrag, die kongolische Integrierte Polizeieinheit (IPU) zu beobachten, anzuleiten und zu beraten. Die IPU hatte den Auftrag, Institutionen und hohe Regierungsbehörden der Übergangsregierung zu schützen und während der allgemeinen Wahlen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in der Hauptstadt beizutragen. Sie löste die UN-Kräfte der MONUC ab, die bis zu diesem Zeitpunkt für die Sicherheit in Kinshasa verantwortlich waren (30 Zivilisten). Parallel dazu wurde
- mit **EUSEC RD Congo (2005-2016)** am 8. Juni 2005 eine Beratungs- und Unterstützungsmission im Verteidigungsministerium von Kongo-Kinshasa im Zusammenhang mit der Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) eingerichtet. Diese Mission, die auch in den Militärregionen Goma, Bukavu, Kisangani und Bunia durchgeführt wurde – sie umfasste 79 Mitarbeiter im Dezember 2012 – sollte zu einer erfolgreichen Integration der Armee in der DRK beitragen und war die erste ihrer Art. Sie stellte mit ihren Beratungstätigkeiten bei der Militär- und Verwaltungsreform (u.a. die Registrierung von 129.000 Soldaten) somit ein konkretes Beispiel für die Umsetzung des *Aktionsplanes für die ESVP-Unterstützung für Frieden und Sicherheit in Afrika* und damit der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 dar (zivil-militärisch).
- Unter dem Codenamen **EUFOR RD Congo (2006)** führte die EU im Sommer/Frühherbst 2006 unter

deutsch-französischer Leitung mit ca. 2.400 Soldaten aus 21 Ländern (darunter aus der Schweiz und der Türkei) einen Militäreinsatz auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1671 (2006) durch. Die Kernzeit der EU-Operation begann mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 30. Juli 2006, das Hauptquartier der *EUFOR RD Congo* befand sich in Potsdam. Die UNO hatte die EU um Hilfe bei der Absicherung dieser seit mehr als vier Jahrzehnten ersten freien Wahlen in Kongo-Kinshasa gebeten. Die europäischen Truppen – davon waren 400 bis 450 Soldaten in der kongolesischen Hauptstadt stationiert – hatten bei der Stabilisierungs-/Sicherungs- bzw. notfalls auch Evakuierungsoperation die ca. 16.000 Soldaten der UN-Mission MONUC unterstützt. Der finanzielle Bezugsbetrag der gemeinsamen Kosten dieser viermonatigen Operation belief sich auf 16,7 Millionen Euro.

- **Unterstützung der Operation AMIS II der Afrikanischen Union (AU) (2005 bis 2006)** bei der Stabilisierung der westsudanesischen Region **Darfur**. Bei der internationalen Geberkonferenz in Addis Abeba am 26. Mai 2005 wurde der AU die Unterstützung der militärischen Komponente von AMIS II sowie der Polizei von AMIS II zugesagt. Durch die EU wurden insgesamt 50 Personen (Experten und 20 Militärbeobachter) entsandt, deren primäre Aufgabe die Unterstützung der AU in der Vorbereitung und Führung der Operation und die Ausbildung von Beobachtern der AU war. Durch AMIS wurde der AU sowohl im militärischen als auch im Polizeibereich praktische Unterstützung zuteil, so z.B. beim Transport afrikanischer Friedenstruppen in das

Einsatzgebiet (zivil-militärisch). Die sudanesischen Regierung weigerte sich jedoch, eine Verstärkung der AU-Soldaten durch nicht-afrikanische Truppen zuzulassen.

- **EUPOL RD Congo (2007-2014)**, Nachfolgemission der EUPOL Kinshasa. Ziel: Reform des Sicherheitssektors im Bereich Polizei in Interaktion mit der Justiz. EUPOL RD Congo ist seit 2009 auch im krisenreichen Osten des Landes (Goma, Bukavu) präsent und unterstützt die Polizei beim Prozess der Stabilisierung des Ostkongos. An der EUPOL RD Congo beteiligten sich im Dezember 2012 53 Polizei- und Strafrechtsexperten.
- **EUFOR Tschad/Zentralafrikanische Republik (EUFOR Tchad / RCA, 2008 bis 2009)**: Überbrückungsmilitäroperation im Osten des Tschads und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik. Mit der UN-Resolution 1778 (2007) vom 25. September 2007 genehmigte der UN-Sicherheitsrat die Etablierung einer UN-Mission im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik (MINURCAT) und autorisierte die EU, Truppen in diese Länder zu verlegen – für eine Periode von 12 Monaten ab Beginn der Entsendung der Truppen. Der Auftrag dieser Operation lautete: Schutz von sich in Gefahr befindenden Zivilisten, vor allem von Flüchtlingen und Vertriebenen, Schutz des Personals von internationalen Hilfsorganisationen und von UN-Einrichtungen (3.700 Soldaten)
- **EU SSR Guinea-Bissau (2008 bis 2010)**, auf der Grundlage der Gemeinsamen Aktion des Rates 2008/112/CFSP vom 12. Februar

2008. 33 Personen (zivil-militärisch) nahmen im Mai 2010 teil. Ziel der EU SSR ist es, Guinea-Bissau bei der Implementierung einer Nationalen Sicherheitsstrategie, bei der Modernisierung des Sicherheits- und Verteidigungssektors sowie bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu unterstützen. Die EU hat für diese Mission 5,6 Millionen Euro bereitgestellt.

- **EU NAVFOR Operation Atalanta (seit Dezember 2008 bzw. European Union Naval Force Military Operation Atalanta):** Diese Operation wird auf der Grundlage der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) und 1851 (2008) durchgeführt mit dem Ziel, die Schiffe des World Food Programme (WFP) der UNO zu schützen, damit diese Nahrungsmittel an somalische Flüchtlinge und Teile der Bevölkerung zustellen können. Zudem sollen weitere „verletzbare“ Schiffe, die sich entlang der Küste Somalias befinden, geschützt werden, sowie auch gegen Piraten vorgegangen werden (Abschreckung, Prävention vor Überfällen sowie Repression).
- **EUTM Somalia (seit Mai 2010):** Ausbildung von somalischen Sicherheitskräften, die Mitte Mai 2010 begann. Die Mission selbst fand zunächst in Uganda, seit Frühjahr 2014 findet diese in Mogadishu statt – in Koordination mit der AU-Mission in Somalia (AMISOM) und mit folgenden Partnern: den Regierungen in Somalia und Uganda, der Afrikanischen Union, der UNO und den USA. Schwierigkeiten bestehen vor allem darin, dass es für die somalische Übergangsre-

gierung schwierig ist, Rekruten aller somalischen Volksgruppen für die Ausbildung von Soldaten vorzuschlagen. Die Balance zwischen den Stämmen ist Voraussetzung für das Entstehen einer schlagkräftigen somalischen Armee.

- **EUFOR Libya (2011):** Eine ursprünglich in Libyen geplante Militäroperation, um humanitäre Einsätze wie Evakuierungsoperationen während des Bürgerkrieges in Libyen durchzuführen und zu unterstützen – auf Anfrage des UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).
- **EUCAP Somalia (European Union Capacity Building Mission), ehemals EUCAP NESTOR (2012-2016):** Mit der EUCAP NESTOR (Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean) hatte sich die EU ursprünglich zum Ziel gesetzt, den Aufbau regionaler maritimer Kapazitäten am Horn von Afrika und in zunächst fünf Staaten im Westen des Indischen Ozeans (Djibouti, Kenia, Somalia, Seychellen und Tansania) zu unterstützen. In dieser Region sollten Unterstützungsmaßnahmen zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und justiziellen Fähigkeiten realisiert werden. Zu diesem Zweck hat die EU strategische Partnerschaften mit der International Maritime Organisation (IMO), der UN Office on Drugs and Crime (UNDC) und dem UN Development Programme (UNDP) begründet. Zivile Mission mit militärischer Expertise, kohärent mit EUNAVFOR Atalanta und EUTM in Somalia. Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Somalia unter Miteinbeziehung der Regionen von Puntland und Somaliland. Im Jahr 2016 wurde EUCAP NES-

TOR zur EUCAP Somalia, das Hauptquartier wurde von Djibouti nach Somalia (Mogadischu) verlegt. Ziel der EUCAP Somalia ist die Stärkung maritimer Fähigkeiten des Landes, um in die Lage versetzt zu werden, das Seerecht effizienter umzusetzen. Feldbüros befinden sich in Hargeisa (Somaliland) und in Garowe (Puntland), eine Verwaltungs-„Back office“ befindet sich in Nairobi.

- **EUCAP SAHEL Niger (European Union Capacity Building Mission, 2012-2024):** Diese Mission hat zum Ziel, die Fähigkeiten der Sicherheitskräfte des Niger (Gendarmerie, Police nationale, Garde nationale) in Hinblick auf den Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität zu verbessern. Die EU besitzt mehrere Interessen in der Sahelregion, wie der Kampf gegen Unsicherheit und organisierte Kriminalität, die Aufrechterhaltung der Energiesicherheit und die Eindämmung der illegalen Migration. Diese Mission beinhaltet Ausbildung, Beaufsichtigung (Mentoring) und Assistenz.
- **European Union Aviation Security Mission in South Sudan (EU-AVSEC) (2012-2014):** Die Regierung des Südsudan hatte die EU ersucht, beim Ausbau sowie der Stärkung der Sicherheit am Internationalen Flughafen von Juba mitzuwirken. Ziel der Mission war es, in Hinblick auf die Schaffung eines sicheren Transporthubs für Fracht- und Passagierflugzeuge die südsudanesischen Behörden auszubilden und zu beaufsichtigen. Zudem beriet die EU die südsudanesischen Regierung beim Aufbau einer Sicherheitsorganisation für den Luftverkehr im Verkehrsministerium. Aufgabe der EU-Mission war es je-

doch nicht, bei der Kontrolle des Luftraumes über Juba und den Südsudan Unterstützungsarbeiten zu übernehmen oder bei der Flugsicherheit betreffend Unfallvorbeugung mitzuwirken. Die volle Operationsfähigkeit der EUAVSEC mit 44 internationalen und 20 lokalen Mitarbeitern wurde im Frühjahr 2013 erreicht.

- **EUMPM Niger (EU Military Partnership Mission, 2023-2024):** Ziel: Verbesserung der militärischen Fähigkeiten in Niger für den Kampf gegen den Terrorismus.
- **EUTM Mali (2013-2024):** Ausbildungsoperation für die Streitkräfte von Mali, das erste Vorauskommando traf am 8. Februar 2013 in der malischen Hauptstadt Bamako ein (ca. 80 Personen aus 6 Ländern). 580 Soldaten aus 23 EU-Staaten und fünf Partnerländern. Ziel ist es, die von der malischen Nationalversammlung am 29. Januar 2013 beschlossene Roadmap betreffend Herstellung der verfassungsmäßigen und demokratischen Ordnung zu unterstützen. Ziel ist es auch, die malischen Behörden bei der Herstellung der Souveränität über ganz Mali zu unterstützen sowie beim Aufbau angemessener Strukturen für Planung und Führung zu beraten. Es geht hier um die Neutralisierung der organisierten Kriminalität sowie terroristischer Bedrohungen. Die Ausbildung malischer Soldaten beinhaltet auch die Module Menschenrechte und internationaler Menschenrechtsschutz. Die EUTM ist nicht in Kampfoperationen involviert. Die EUTM wurde auf alle fünf Sahel-Länder ausgeweitet mit dem Ziel den Verteidigungssektor auszubauen.

- **EUBAM Libya (seit 2013):** EU Integrated Border Assistance Mission in Libya. Ziel: Aufbau, Beratung libyscher Behörden beim Grenzschutz. Entwicklung von Grenzschutzmanagement im Bereich Land-, Luft- und Seegrenzen. EUBAM Libya arbeitet mit der UN-Mission UNSMIL seit 2011 zusammen. In Hinblick auf den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen.
- **EUFOR RCA (2014 bis 2015):** Militäroperation in Zentralafrika auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 2134. Ziel war es, die Sicherheit im Raum der Hauptstadt Bangui herzustellen in Hinblick auf die künftige Überleitung der Mission zu afrikanischen Partnern. Ca. 800.000 Menschen waren 2014 auf der Flucht, davon die Hälfte in Bangui. Als Operations-HQ dient Larissa in Griechenland.
- **EUCAP Sahel Mali (European Union Capacity Building Mission, 2015):** Ziel: Aufbau, Beratung und Ausbildung der drei malischen Polizeikräfte Polizei, Gendarmerie und Garde nationale.
- **EUMAM RCA (2015-2016):** Militärberatungsmission mit dem Ziel, eine umfassende Sicherheitssektorreform einzuleiten. Moldawien, Georgien und Serbien nahmen ebenso an dieser Mission teil. Diese Mission wurde in enger Koordination mit der United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) durchgeführt.
- **EUTM RCA (seit 2016):** In enger Koordination mit der UN-Mission MINUSCA wird die Sicherheitssektorreform in der Zentralafrikanischen Republik für deren Streitkräfte (Forces Armées Centrafricaines – FACA) durchgeführt. Ziel ist der Aufbau einer modernen, effektiven, ethnisch ausbalancierten und demokratisch ausgerichteten Streitmacht. Schwerpunkt der EUTM bildet die Region um die Hauptstadt Bangui.
- **EUAM RCA (European Union Advisory Mission in Central African Republic, seit 2019):** Beratung des Innenministeriums und deren Truppen.
- **EU RACC Sahel (The EU Regional Advisory and Coordinated Cell for the Sahel, 2019-2026):** Ausbau der regionalen G5-Kooperation und Operationsstrukturen in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung.
- **EUTM Mosambique (European Union Training Mission, seit 2021-2024):** Unterstützung der Streitkräfte in Mosambik zur Krisenbewältigung in Cabo Delgado. Fähigkeitsausbau von elf Quick Reaction Forces (QRF) und Zertifizierung von 100 Ausbildnern.
- **EUMAM (EU Military Assistance Mission) in Mosambique (seit September 2024):** Ausbildung und Beratung der Sicherheitskräfte von Mosambique.
- **Coordinated Maritime Presences (CMP)** zur Koordination unterschiedlicher EU-Mitgliedsstaaten mit dem Ziel der Stärkung der Sicherheit auf den Meeren so im Golf von Guinea, seit 2021 sowie im Nordwestlichen Indischen Ozean (seit 2022)
- **EUSDI (European Union Security and Defence Initiative) in Ghana,**

**Benin. Elfenbeinküste, Togo (seit 2023)** gemäß der Bedürfnisse der örtlichen Streitkräfte und der zivilen Sicherheit.

- **EUNAVFOR Operation ASPIDES (seit 2024)** als Reaktion auf Angriffe von Huthi-Rebellen auf Handelsschiffe im Roten Meer. Ziel: Schutz von Handelsschiffen, Begleitung von Handelsschiffen auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 2722 (2024). HQ: Larissa, Griechenland.

*Asien:*

- **EU-Beobachtermission in Aceh / Indonesien** (*Aceh Monitoring Mission – AMM*) **(2005 bis 2006)** – unter Beteiligung einiger ASEAN-Staaten. Dabei handelte es sich um eine zivile und unbewaffnete EU-Beobachtermission, das Personal wies aber militärische Expertise auf. Die Aufgabe der für AMM tätigen 225 Personen bestand darin, der GAM (*Gerakan Aceh Merdeka – Free Aceh Movement*) einerseits und dem indonesischen Militär andererseits die Möglichkeit zur eigenständigen Implementierung eines Friedensabkommens zu eröffnen. Schwerpunkte der Mission: Abgabe und Zerstörung der Waffen der Kämpfer der Bewegung Freies Aceh (GAM), Wiedereingliederung von GAM-Kämpfern in die Zivilgesellschaft, Abzug indonesischer Truppen und Polizeieinheiten aus der Region, Beobachtung der Menschenrechtssituation (zivil-militärisch).
- **EUPOL in Afghanistan (2007-2016)**: Mitte Juni 2007 wurde seitens der EU diese zum Teil über 500 Personen umfassende Polizeimission eingeleitet. Diese Mission knüpfte an das bis Mitte 2007 tä-

tige GPPO (German Police Project Office) an. Ziele waren der Aufbau des Polizeiwesens und die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan.

*Europa:*

- **ECMM** (*European Community Monitoring Mission*) **(1991-2007)**, Schwerpunkt der Mission: **Ehemaliges Jugoslawien**. Die ECMM war die erste Mission der EG bzw. EU und wurde auf der Grundlage des am 7. Juli 1991 unterzeichneten Brioni-Übereinkommens durchgeführt. Dieses Abkommen hatte zum Ziel, den „Zehn-Tage-Krieg“ in Slowenien zu beenden. Die KSZE gab der EG/EU grünes Licht zur Durchführung dieser Mission. An der ECMM beteiligten sich damals auch Nicht-EG/EU-Staaten wie Kanada und Norwegen. Die unbewaffneten Militärbeobachter (1997 bis zu 600 Beobachter) waren alle in weiß uniformiert und wurden deshalb als „Eisverkäufer“ bezeichnet. Ziel der ECMM war es ursprünglich, den Abzug der Jugoslawischen Bundesarmee aus Slowenien zu überwachen. Als sich die Kriege auf Kroatien und Bosnien-Herzegowina ausweiteten, wurde das ECMM-Mandat auf diese beiden Länder erweitert (vorrangiger Auftrag: Überwachung von Waffenstillständen). 2000 wurde die EUMM als Nachfolgerin der ECMM seitens der EU beschlossen. Die EUMM hatte sechs Regionalzentren in Bosnien-Herzegowina, in Serbien, in Kroatien (bis 2004), in Albanien, in Mazedonien/FYROM und in Montenegro.
- **EUPM in Bosnien-Herzegowina (EU Police Mission – EUPM, 2003-2012)**: Mit 1. Januar 2003 übernahm die EU den Polizeieinsatz in

Bosnien-Herzegowina von der *International Police Task Force* der Vereinten Nationen. Ziel dieses ersten EU-Kriseneinsatzes ist es, in Übereinstimmung mit dem Paris/Dayton Agreement dem demokratischen Rechtsprozess zur Umsetzung zu verhelfen und zu überwachen, diese Region zu stabilisieren, die örtlichen Polizeikräfte bei der Anwendung von Recht und Gesetz sowie im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und gegen Korruption zu unterstützen und auch die Etablierung von bzw. die Bildung terroristischer Organisationen zu verhindern. Weitere Aufgaben der EUPM: Beobachtung, Beratung, Überprüfung der örtlichen Polizei bei der Erreichung von EU-Standards, Unterstützung der Staatsschutzbehörde SIPA durch die EUPM. Die Mission wurde vorerst von 500 Polizisten aus mehr als 30 Ländern – 15 EU-Staaten und 18 weiteren Nationen – durchgeführt. Die EUPM wurde durch eine Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 11. März 2002 zunächst für eine Dauer von 3 Jahren begründet. Die Übernahme der UNO-Mission durch die EU wurde vom Lenkungsrat des *Peace Implementation Council* (PIC) sowie durch die UNO-Sicherheitsratsresolution 1396 (2002) vom 5. März 2002 gebilligt.

- **EUFOR Concordia in Mazedonien (FYROM) (2003):** Militäroperation zwischen Ende März und Mitte Dezember 2003 zur Stabilisierung der Lage in Mazedonien (FYROM) unter Rückgriff auf NATO-Mittel und –Fähigkeiten. Ca. 400 Soldaten waren im Einsatz.
- **EUPOL Proxima in Mazedonien (FYROM) (2003-2005):** Auf Ersuchen der Regierung in Skopje wur-

de beschlossen, EUPOL Proxima nach Ablauf des Mandats am 15. Dezember 2004 um weitere 12 Monate zu verlängern. Diese Mission hatte den Aufbau eines professionellen Polizeidienstes in Mazedonien (FYROM) zum Ziel sowie die Erreichung rechtsstaatlicher EU-Standards, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Überwachung der Grenzen. Nach dem Ende des zweijährigen Polizeieinsatzes *EUPOL Proxima* am 14. Dezember 2005 (200 Personen) unterstützte die EU bis Juni 2006 mit der Übergangsmision

- **EU Police Advisory Team (EUPAT) (2005 bis 2006)** – einem Polizeiberaterenteam mit 30 Personen – in Mazedonien (FYROM) das Büro des EU-Sonderbeauftragten. Danach übernahm die Europäische Kommission mit eigenen Projekten Unterstützungsarbeiten.
- **EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina (seit 2004):** Am 2. Dezember 2004 übernahm die EU auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1575 den NATO-Einsatz in Bosnien-Herzegowina (SFOR) mit 7.000 Soldaten (Kontingente aus 22 EU-Staaten und 11 Drittländern, darunter auch aus Marokko und der Türkei). Die Operation selbst ist eine EU-geführte Operation mit Rückgriff auf gemeinsame Mittel und Fähigkeiten der NATO entsprechend den Berlin-Plus-Vereinbarungen. EUFOR Althea wird vom Stellvertretenden NATO-Oberbefehlshaber in Europa auf operativer Ebene (*Operation Commander*) geleitet. Der gesamtverantwortliche Kommandant (*Force Commander*) wechselt unter den EU-Staaten ab.

- **EU-Beobachtungsmission an der ukrainisch-moldawischen Grenze (2006-2025):** Mit 1. Dezember 2005 wurde diese EU-Beobachtermission (*Border Assistance Mission – BAM*) mittels eines „*Memorandum of Understanding*“ zwischen der EU-Kommission, der Republik Moldau und der Ukraine eingeleitet. Durch unangekündigte Besuche von EU-Beobachtern entlang der ukrainisch-moldawischen Grenze soll die Kooperation zwischen beiden Staaten in Grenzangelegenheiten verbessert werden. Ziel dieser Mission ist die Verhinderung von Schmuggel, Menschenhandel und Zollbetrug. EU BAM soll auch die Voraussetzungen für eine Lösung des Konflikts in Transnistrien schaffen, wo ein Kreml-treues Regime regiert und 3000 russische Soldaten stationiert sind.
- **EULEX Kosovo (seit 2008):** Bis zu 1.500 Experten aus den Bereichen Justiz, Polizei und Verwaltung sind für diese Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo tätig. Mit dieser größten Rechtsstaatlichkeitsmission der EU soll das Kosovo an den EU-Rechtsstandard und somit auch an die EU herangeführt werden.
- **EUAM Ukraine (seit 2014):** Am 22. Juli 2014 wurde seitens des Rates die EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine eingeleitet mit den Schwerpunkten Ausarbeitungen von Sicherheitsstrategien, Aufbau von Polizeifähigkeiten und Rechtsstaatlichkeit. EUAM ist eine unbewaffnete und ausschließlich beratende Mission. Das Hauptquartier der EUAM befindet sich in Kiew, jedoch soll der Operationsbereich dieser Mission auch auf andere Regionen der Ukraine ausgedehnt werden. Seit Frühjahr 2022 widmet sich EUAM der Unterstützung der Behörden in Kiew bei der Bewältigung von Flüchtlingsströmen in die Nachbarländer und bei der Organisation humanitärer Hilfe in der Ukraine. Zudem unterstützt EUAM die Justiz bei der Aufarbeitung und Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Kriegsverbrechen.
- **EUNAVFOR MED Sophia (2015-2020):** Militäroperation EUNAVFOR MED mit dem Hauptquartier in Rom – also unter italienischem Kommando – im südlichen zentralen Mittelmeer, die sich aus folgenden drei Phasen gliederte: *Phase 1:* Aufklärung und Informationsgewinnung über Flüchtlingsrouten sowie über An- und Ablegeplätze der Schlepperboote. Ziel: Aufdeckung und Beobachtung von Migrationsnetzwerken. *Phase 2:* Jene Boote/Schiffe wurden in internationalen Gewässern angehalten, durchsucht, beschlagnahmt und umgeleitet, bei denen Verdacht auf Nutzung von Menschenschmuggel bzw. -handel bestand. Schleuserverdächtige konnten an Bord genommen und an Strafverfolgungsbehörden eines EU-Staates übergeben werden. Den Schleppern wurde somit die Bewegungsfreiheit genommen, sich z.B. auf Hohe See zu begeben, um derartige Boote wieder an Land zu bringen, von denen Flüchtlinge aus Seenot gerettet wurden, um mit Hilfe dieser verlassenen Boote erneut ihr Geschäft zu betreiben. Am 28. September 2015 legten die Botschafter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee den Beginn dieser Phase für den 7. Oktober 2015 fest. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete am 9. Oktober 2015 die Resolution 2240, die den Einsatz ebenso

legitimierte. *Phase 3*: Der Operationsplan sah vor, in fremden Gewässern und auf fremden Territorium gegen von Schleppern genutzte Boote und zugehörige Gegenstände vorzugehen, bei denen der Verdacht bestand, dass sie für Menschenschmuggel benutzt werden, weiters die gezielte Zerstörung von Schlepperbooten durch Einheiten der EU-Mitgliedstaaten. In beiden Fällen war eine Resolution des UN-Sicherheitsrates oder die Zustimmung des betreffenden Staates notwendig.

- **EUNAVFOR MED IRINI (seit 2020):** Implementierung des UN-Waffenembargos gegen Libyen durch Luft- und Satelliten- sowie Seeunterstützung sowie Seeinspektionen vor der libyschen Küste in Hinblick auf mögliche Waffentransporte auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 2292 (2016). Überprüfungen auf mögliche illegale Exporte von Erdöl und Erdölprodukten aus Libyen. Zerschlagung des Geschäftsmodells von Menschenschmugglern. Ausbildung der libyschen Küstenwache und Marine.
- **EUPM Moldova (EU Partnership Mission in the Republic of Moldova, seit 2023):** Stärkung der Resilienz von Moldawien und somit dessen Sicherheitssektors. EUPM Moldova ist die erste zivile EU-Mission mit dem Schwerpunkt Kampf der hybriden Bedrohungen, der Stärkung der Cyber-Abwehr und des Kampfes gegen Desinformationskampagnen aus dem Ausland.

*Naher Osten:*

- **EU-Grenzbeobachtermission in Rafah (EU Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point,**

**seit 2005):** Am 15. Dezember 2005 schlossen Israel und die Palästinensische Autonomiebehörde ein Übereinkommen über die Öffnung des internationalen Grenzüberganges Rafah (Gaza-Streifen/Ägypten) ab. Es sah vor, dass während eines Jahres rund 70 EU-Beobachter den Zutritt und Verkehr an der Grenze überwachen. Diese Mission wäre ein wesentlicher Beitrag zum Nahost-Friedensprozess und wurde am 25. November 2005 operativ eingeleitet. Am 13. Juni 2007 – mit der Übernahme der Verwaltung in Gaza durch die Hamas – wurde diese Mission suspendiert.

- **EUPOL COPPS in Palästina (EU Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support, seit 2006):** Seit 1. Juni 2006 existiert diese EU-Polizeimission in den Palästinensischen Gebieten. Ziel dieser Mission ist der Aufbau einer tragfähigen und effektiven Polizeistruktur unter palästinensischer Eigenverantwortung, die im Einklang mit internationalen Standards und rechtsstaatlichen Prinzipien steht.
- **EUJUST Lex im Irak (2005-2013):** Die EU-Außenminister hatten am 21. Februar 2005 – während des Besuches von US-Präsident George W. Bush in Brüssel – die Einleitung einer Rechtsstaatlichkeitsmission zur Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten und Gefängnispersonal für den Irak beschlossen. Die EU eröffnete zudem ein Verbindungsbüro in Bagdad und war dadurch erstmals im Irak vertreten. Das Büro wurde von der EU mit rund 2,34 Millionen Euro finanziert und von Großbritannien bereitgestellt. Diese Rechtsstaatlichkeitsmission zur Unterstützung des Irak führte Ausbildungsmaßnahmen durch mit

dem Ziel, eine engere Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren des Strafrechtssystems in Irak zu fördern, die Führungskapazitäten und die Fachkompetenz hochrangiger Beamter insbesondere der Polizeibehörden, des Gerichtswesens und der Strafvollzugsbehörden zu stärken und die Verfahren im Bereich der strafrechtlichen Ermittlungen unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte zu fördern.

- **EUAM Irak (seit Oktober 2017):** Mit Beschluss des Rates vom 16. Oktober 2017 wurde auf Anfrage der irakischen Regierung an die EU eine Beratungs- und Unterstützungsmission eingeleitet – in Hinblick auf die Implementierung der zivilen Aspekte der irakischen Sicherheitssektorreform. Das Ziel der Mission liegt in der strategischen Beratung des Büros des Nationalen Sicherheitsberaters und des Innenministeriums. Missionsbeginn war in Bagdad am 22. November 2017. Das Hauptquartier befindet sich in Bagdad. Ziele der Mission sind die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Terrorismus und des gewalttätigen Extremismus (besonders jenem des „Islamischen Staates“) sowie der Schutz von Menschenrechten und die Gleichberechtigung.

#### *Südkaucasus:*

- **EUJUST Themis in Georgien (2004 bis 2005):** Mit 16. Juli 2004 eingeleitet, erste Rechtsstaatlichkeitsmission innerhalb der ESVP. Die EU unterstützte Georgien bei der Ausarbeitung einer horizontalen Regierungsstrategie. EUJUST Themis zielte auf die Stärkung der rechts-

staatlichen Strukturen und auf die Beratung bei der Strafrechtsreform (10 Zivilisten) ab.

- **EUMM Georgien (seit 2008):** Beobachtungsmission in Georgien an den Grenzen der Teilrepubliken zu Abchasien und Südossetien nach den kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Georgien und Russland im August 2008. Ziel: Stabilisierung der Lage in Georgien in Übereinstimmung mit dem Sechspunkteplan durch vertrauensbildende Maßnahmen (von Russland und Georgien unterzeichnet).
- **EUM Armenia (EU Mission in Armenia, seit 2023):** Beobachtermission, Beitrag zur menschlichen Sicherheit in Konfliktgebieten. Ziel: Vertrauensbildung der Bevölkerungen in Armenien und Aserbaidschan nach der Vertreibung von ca. 120.000 Zivilisten aus Berg-Karabach.

## Literaturhinweise

ANWAR, André, Die Neutralität der Skandinavien ist passé, in: Die Presse, 8. Juli 2016, S. 2 und 3.

AUINGER, Thomas, MAYER, Hilde, Salzburg wird Zentrum der Drohnenabwehr, in: Salzburger Nachrichten, Aus Stadt und Land, 21. Februar 2026, S. 6-7.

BBC, Nato alliance experiencing brain death, says Macron, BBC, 7. November 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-50335267> [10. November 2019].

BEHAM, Markus, FINK, Melanie, JANIK, Ralph, Völkerrecht verstehen, facultas Universitätsverlag, Wien 2015.

BERRETTA, Emmanuel, Espace Schengen, Europe passoire?, in Le Point, 21 novembre 2013, S. 40.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDESVERTEIDIGUNG, 15 Antworten zu ‚Sky Shield‘, Wien, 16. November 2023, <https://www.bundesheer.at/aktuelles/detail/15-antworten-zu-sky-shield> [24.01.2024].

CLAPP, Sebastian, At a Glance: Eastern Flank Watch and European Drone War, EPRS/European Parliamentary Research Service 2025.

DER OFFIZIER, EU: PESCO -- Permanent Structured Cooperation, in: Der Offizier, Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft, Ausgabe 4/2017 S. 8-9.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Organisationsstruktur, Arbeitsweise und sicherheitspolitische Relevanz. Wissenschaftliche Dienste. Deutscher Bundestag, WD1-3000-032/22, Berlin, 7. November 2022.

DIE WELT, „Sehr schwieriges Feld“ – EU-Militärchef hält Atomwaffendebatte für berechtigt, in: Die Welt, 16. Februar 2024, <https://www.welt.de/politik/ausland/article250121540/EU-Militaerchef-haelt-Atomwaffendebatte-fuer-berechtigt.html> [24.03.2024].

DORINGER, Gudrun, Was, wenn die Ukraine aufhört zu kämpfen, in: Salzburger Nachrichten, 21. Februar 2026, S. 1.

EPSTEIN, Kayla, Greenland and the Panama Canal aren't for sale. Why is Trump threatening to take them? BBC, 25. Dezember 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/c1lnzdz1zrmo> [30. Dezember 2024].

ERLANGER, Steven, SANGER, David E., Anxiety on security increases in Europe, in: The New York Times International Edition, 16. Februar 2024, S. 1 und 4.

EUROPEAN COMMISSION, White Paper for European Defence Readiness, Brüssel 2025.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Strategie und Programm für die EU-Verteidigungsindustrie vorgelegt, Brüssel, 5. März 2024, [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/strategie-und-programm-fur-die-eu-verteidigungsindustrie-vorgelegt-2024-03-05\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/strategie-und-programm-fur-die-eu-verteidigungsindustrie-vorgelegt-2024-03-05_de) [24.03.2024].

EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE COLLEGE (ESDC), Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union, Volume I, 4th edition, edited by Jochen Rehl, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, Armed Forces Printing Centre, Wien 2021.

EUROPEAN UNION, From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy – Year 1. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, Brussels, June 2017.

EUROPEAN UNION, External Action, MILEX 23 – EU Crisis Management Military Exercise 2023, 18. September 2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/milex-23-%E2%80%93-eu-crisis-management-military-exercise-2023\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/milex-23-%E2%80%93-eu-crisis-management-military-exercise-2023_en) [24.01.2024].

FENDER, Peter, Militärisches Einsatzrecht – Inland, Truppendienst-Handbuch, herausgegeben von der Republik Österreich / Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien 2013.

GADY, Franz-Stefan, Konfrontation zwischen Russland und der EU, in: Bundesministerium für Landesverteidigung, Risikobild 2026, Wien 2026, S. 183-187.

GALLAGHER, Conor, Irish troops to provide weapons training to Ukraine despite Government’s ‘non-lethal’ assistance pledge, The Irish Times, August 18, 2023 05.00 hours, <https://www.irishtimes.com/ireland/2023/08/18/irish-troops-provide-weapons-training-to-ukraine-despite-governments-non-lethal-assistance-pledge> [28.01.2024].

GAREIS, Sven Bernhard, The United Nations. An Introduction, 2<sup>nd</sup> Edition, Palgrave Macmillan, Houndsmills / Basingstoke 2012.

GAREIS, Sven Bernhard, HAUSER, Gunther, KERNIC, Franz, The European Union – A Global Actor?, Verlag Barbara Budrich, Opladen-Berlin-Toronto 2013.

GEHLER, Michael, Österreichs Weg in die Europäische Union, Studienverlag, Innsbruck-Wien-Bozen 2009.

GEHLER, Michael, Revolutionäre Ereignisse und geoökonomisch-strategische Ergebnisse: Die EU- und NATO-„Osterweiterungen“ 1989-2015 im Vergleich, ZEI Discussion Paper C239, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn 2017.

GEHLER, Michael, Die NATO. Fragen und Antworten zu Hintergründen, Motiven und Zielen, Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, Erfurt 2026.

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security (as approved by the Council at its meeting held on 21 March 2022), Brussels, 21 March 2022 (OR en) 7371/22 / RELEX.5.

GONSA, Christian, Schreiduell bei Zypern-Gesprächen, in: Die Presse, 8. Juli 2017, S. 5.

GUTERRES, António, Friedenssicherung an neueres Umfeld anpassen, in: Die Presse, 8. Juni 2017, S. 26.

HALL, Ben, FOY, Henry, MILNE, Richard, BRAITHWAITE, Tom, Rift with Europe deepens as Trump warns ‘no going back’ on Greenland, in: Financial Times, 21. Januar 2026, S. 1.

HAUSER, Gunther, Sicherheitspolitik und Völkerrecht, Verlag Peter Lang, Frankfurt/Main 2004.

HAUSER, Gunther, Die NATO – Transformation, Aufgaben, Ziele, Verlag Peter Lang, Frankfurt/Main 2008.

HAUSER, Gunther, Rüstungskontrollpolitik – Rechtliche Aspekte und politische Herausforderungen, in: FREISTETTER/WAGNSONNER (Hrsg.), Raketenabwehr und Weltraumethik, Institut für Religion und Frieden, BMLVS, Wien 2010, S. 91-135.

HAUSER, Gunther, Die OSZE—Konfliktmanagement im Spannungsfeld regionaler Interessen, WIFIS-aktuell, Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit e.V. (Hamburg), Band 56, Verlag Barbara Budrich, Opladen-Berlin-Toronto 2016.

HAUSER, Gunther, MANTOVANI, Mauro, Austria and Switzerland, in: Hugo Meijer & Marco Wyss (eds.), The Handbook of European Defence Policies & Armed Forces, Chapter 10, Oxford University Press, Oxford 2018, S. 197-213.

HAUSER, Gunther, The European Security and Defence Architecture – Challenges and Austrian Security Policy Priorities, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Band 12/2019, Wien 2019.

HAUSER Gunther: Strategischer Kompass und die „Strategische Kultur“, in: Andreas Alexa (Hrsg.), Streitkräfte Quo Vadis, Tagungsband der Militärwissenschaftlichen Tagung 2022 Militär.Schafft.Wissen, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 3/2023, Wien, Mai 2023, S. 27-33.

HAUSER, Gunther, Geopolitik und die EU – 33 Jahre nach ihrer Gründung: ein Lagebericht, in: ISS Lagebild Nr. 1/26. Strategie & Sicherheitspolitik. ACTA – Konferenz 2025. Zentrum und Peripherie – Wohin (mit) Europa?, 17. bis 19. September, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik (ISS) der Landesverteidigungsakademie, Wien, Januar 2026, S. 22-34.

HUBNER, Roland, Der NATO Defence Planning Process, in: Truppendienst 1/2017, S. 64-67.

HUMMER, Waldemar, Der Vertrag von Lissabon aus europarechtlicher Perspektive, AIES Fokus 2/2010, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik.

HUMMER, Waldemar (Hrsg.), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs. Eine juristische Analyse, Verlag Österreich, Wien 2007.

JANDL, Gerhard, Die Neutralität (erneut) als Identitätsmerkmal?, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung, Vierteljahreszeitschrift des Universitätszentrums für Friedensforschung (UZF), Nr. 170, März 1/2017, S. 17-22.

JANDL, Gerhard, Die NATO und ihre Bedeutung für Österreich – Österreich als Partner der NATO, STRATEG-Brief Nr. 18B, Stand: Juni 2017.

KÄLIN, Fritz, Mehr Gesamtverteidigung, weniger Neutralität, in: ASMZ. Sicherheit. Schweiz. Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 10 – Oktober 2024, hrsgg. von der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, S. 4-6.

KRAMAR, Konrad: „Asylverfahren in sieben Tagen ist möglich“, Interview mit Michael Spindelegger, Leiter des ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), in: Kurier, 11. April 2024, S. 6.

KREIS Georg, Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943, Haupt Verlag, Bern 2004.

LENZ, Carl Otto/BORCHARDT, Klaus-Dieter, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008.

LÖHRI, Bernhard, Neutralität Schweiz: Österreichs Vorbild feiert 200. Geburtstag, in: Wiener Zeitung, 16. Dezember 2015, S. 15.

MANNOIA-BOAGLIO (Hrsg.), Annemarie, UNO inside. The United Nations in Austria – Facts, Adventures and Anecdotes about the Vienna International Centre (VIC), omninum, Bad Vöslau 2014.

MENON, Rajan, It´s the end of NATO as we know it, in: The New York Times International Edition, 26. Januar 2026, S. 1.

NADERER, Otto, Österreich und die NATO. Die wesentlichen Programme der Partnerschaft für den Frieden, in: Der Soldat, 12. März 2014, S. 5.

NATO, NATO 2022 Strategic Concept adopted by Heads of State and Government of the NATO Summit in Madrid, 20 June 2022.

NATO, The Hague Summit Declaration, issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in The Hague, 25. Juni 2025.

ORF, Schweizer Präsidentin: Bei Angriff ist Neutralität hinfällig, ORF, 9. April 2024 13:35 Uhr, <https://orf.at/stories/3353956/> [10. April 2024].

OSTERMANN, Falk, Die NATO, UVK Verlag, München 2020.

RAABE, Julia, Die Krise des Weltstrafgerichts, in: Die Presse, 17. Januar 2019, S. 4.

RAUCHENSTEINER, Manfred, Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955, hrsg. vom Heeresgeschichtlichen Museum/Militärwissenschaftlichen Institut Wien, Styria Reprint, Graz 1995.

REGAN, Helen, What is Trump´s ‘Board of Peace’ and who is joining? Here´s what to know, CNN, 22. Januar 2026, <https://edition.cnn.com/2026/01/22/world/trump-board-of-peace-explainer-intl-hnk> [22. Januar 2026].

ROMBOLD, Wilfried, Österreich beschafft Raketenabwehr gemeinsam mit Deutschland, Kleine Zeitung, 13. September 2023, 08:35 Uhr, [https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/6321760/System-IRIST\\_Oesterreich-beschafft-Raketenabwehr-gemeinsam-mit-deutschland](https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/6321760/System-IRIST_Oesterreich-beschafft-Raketenabwehr-gemeinsam-mit-deutschland) [24.01.2024].

SALZBURGER NACHRICHTEN, Sicherheit in Europa. Donald Tusk: „Krieg ist kein Konzept mehr aus der Vergangenheit“, in: Salzburger Nachrichten, 30. März 2024, S. 5.

SALZBURGER NACHRICHTEN, Rätseln über Österreichs Verhalten im Krisenfall, in: Salzburger Nachrichten, 6. März 2026, S. 1.

SALZBURGER NACHRICHTEN, Zypern bereitet Nato-Beitritt vor, in: Salzburger Nachrichten, 7. März 2026, S. 4.

SCHMID, Johann, Das hybride Gesicht der Kriegsführung, in: Direktion für Sicherheitspolitik, Sicher. Und morgen?, Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2019, Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien 2018, S. 135-140.

SCHRIMPF Gerd, SHIRBRIG Steering Committee Meeting beim Kommando Internationale Einsätze in Graz, in: Der Soldat, 10. März 2005, S. 8.

SCHWEIZER SOLDAT, Schweiz übernimmt Transportkompanie der KFOR, in: Schweizer Soldat, Mai 2024, S. 32.

STOLTENBERG Jens, The Cold War is over, but big challenges remain, in: Defense News, 10. Dezember 2018, S. 10.

STOURZH Gerald, Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955, 4. Auflage, Verlag Böhlau, Wien 1998.

TRESCH, Tibor Szvircsev, WENGER, Andreas (Hrsg.), Sicherheit 2023. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich 2023.

VEROSTA, Stephan, Geschichte und Vorgeschichte der immerwährenden Neutralität Österreichs 1918-1955, in: 25 Jahre Österreichischer Staatsvertrag, mit Beiträgen von Stephan Verosta, Richard Georg Plaschka, Manfred Rauchensteiner, Gerald Stourzh, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1981, S. 5-37.

VIETH Amina, European Sky Shield – die Initiative im Überblick, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/european-sky-shield-die-initiative-im-ueberblick-5511066> [24.01.2024].

WESTERN EUROPEAN UNION (WEU), WEU Today, WEU Secretariat General, Brüssel 1997.

WINKLER, Hans, Austria's neutrality in changing times – adaption and continuity, in: Cercle diplomatique 2/2016, S. 48-49.

YILMAZ, Asiye Latife, Factbox – 26 countries named as founding members of Trump's 'Board of Peace', AA News, Anadolu Agency, 28. Januar 2026, <https://www.aa.com.tr/en/world/factbox-26-countries-named-as-founding-members-of-trump-s-board-of-peace-/3813131> [29. Januar 2026].

## **Internet-Seiten**

Europäische Union:  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Europarat:  
[www.coe.int](http://www.coe.int)

NATO:  
[www.nato.int](http://www.nato.int)

Österreichisches Bundesheer:  
[www.bundesheer.gv.at](http://www.bundesheer.gv.at)

OSZE:  
[www.osce.org](http://www.osce.org)

UNO:  
[www.un.org](http://www.un.org)

Die vorliegende Publikation gilt als Leitfaden, in dem die Zusammenhänge in der europäischen Sicherheitsarchitektur erklärt und verdeutlicht werden, insbesondere jene sicherheitspolitischen Kooperationen, die Stabilität und Frieden durch das Zusammenwirken der in diesem Kontext relevanten Organisationen in Europa – UNO, NATO, EU und OSZE – ermöglichen sollen. In der Folge wird der Stellenwert der Neutralität und Bündnisfreiheit sowie deren Interpretationen in Irland, Malta, Österreich, der Schweiz sowie in Zypern erläutert und diskutiert.

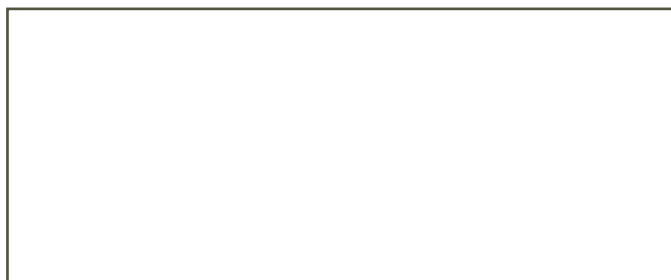
Mit diesem vorliegenden Lehrbehelf beabsichtigt das Bundesministerium für Landesverteidigung eine Basis zu schaffen, um die Diskussion über diese unsere Sicherheit betreffenden Thematiken beim Bundesheer sowie in der Öffentlichkeit zu vertiefen.

ISBN: 978-3-903548-26-8



**LANDESVERTEIDIGUNGS-AKADEMIE  
INSTITUT FÜR STRATEGIE UND SICHERHEITSPOLITIK**

—  
Dr. Gunther HAUSER  
Stiftgasse 2a  
1070 Wien  
Tel.: +43 (0) 50201 10-28330  
eMail: [gunther.hauser@bmlv.gv.at](mailto:gunther.hauser@bmlv.gv.at)



Postgebühr bar bezahlt