

International

Die Zeitschrift für internationale Politik

I/2017 • 7,50 €



„... the Russians out,
the Americans in,
and the Germans down.“

Vom Verteidigungs- zum Angriffsbündnis.
Die Rolle der NATO im Wandel der Zeit.

General Hastings Ismay

Europäische Sicherheit | **NATO** | Naher Osten | **Lateinamerika** | Mexiko
Türkei | Bosnien & Herzegowina | **Südsudan** | Mikronationen | **Brexit** | EU



EUROPÄISCHE SICHERHEIT UND FRIEDEN

Die globale Verantwortung Europas für den Frieden

Europa ist gefordert. Die neuen Herausforderungen kommen vor allem aus dem Süden. Sie sind langfristig schwieriger zu bewältigen als die aus dem Osten. Der Süden ist nicht mehr ein rein geographischer Begriff, sondern seine Probleme haben globale Konsequenzen. Mit den Kriegen im Mittleren Osten verbunden sind Flüchtlingsströme, Millionen von heimatvertriebenen Personen und Terrorismus. Die Wiederaufbauarbeiten der vom Krieg zerstörten Gesellschaften und Staaten werden Jahrzehnte dauern. Europa muss den Blick mehr nach dem Süden richten.

Von **Heinz Gärtner**

Die mit dem Staatenzerfall verbundenen gewaltsamen Konflikte, Krisen und menschliches Leiden gefährden Europa selbst. Durch langfristiges Engagement kann damit auch der Schutz von Menschenrechten verbessert werden. In einem größeren Zusammenhang geht es darum, Konflikte zu verhindern, menschliche Sicherheit zu erhöhen, die Ursachen von Instabilitäten anzusprechen und für eine sicherere Welt zu arbeiten. Weitere Herausforderungen sind Umweltzerstö-

rung, Ressourcenknappheit, transnationale Kriminalität und internationaler Terrorismus

Eine andere Einstellung ist gefragt

Die EU und ihre Nachbarschaftspolitik hatte in der Vergangenheit ihre Politik als Übertragung ihrer Normen und Werte auf den Süden verstanden, ohne sich wirklich mit den Normen und Werten der südlichen Partner mit den

sozialen Strukturen und Dynamiken in diesen Ländern auseinanderzusetzen. Viele der Schwierigkeiten Europas, mit den neuen Herausforderungen und Dynamiken des Südens umzugehen, kann auf die Wahrnehmung zurückgeführt werden, dass die Zivilisationen und Kulturen von europäischen und ‚islamischen Gesellschaften‘ grundsätzlich unterschiedlich seien. Aus dieser Perspektive wird der Islam als eine alle sozialen, kulturellen und politischen Dimensionen durchdringende Religion verstanden und als wesentliche Ursache der Konflikte zwischen dem Westen und dem Mittleren Osten und daher als Hindernis für Demokratisierung verstanden. Gerade die Anerkennung dieser strukturellen Unterschiede zwischen dem säkularem und dem islamischen Verständnis von Gesellschaft macht gemeinsame Überlegungen zur Sicherheit unerlässlich. Wegen des eigenen Migrations- und Populismus-Problems versäumte die EU aber die Gelegenheit, zu dem von dem neuen US-Präsidenten im Frühling 2017 verhängten Einreiseverbot von Staatsbürgern aus mehreren mehrheitlich muslimischen Ländern klar Stellung zu beziehen.

Mit der OSZE-Charta von Paris 1990 sollte die Blockteilung in Europa beendet, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als einzig verbindliche Regierungsform anerkannt und Menschenrechte und Grundfreiheiten eingehalten werden. Die Gipfelerklärung von Astana formulierte auf der Grundlage eines umfassenden Sicherheitsbegriffs „den Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ (2010). Seither wird dieser Ansatz aber wegen der verschärften Spannungen zwischen Russland und dem Westen blockiert. Grund dafür ist nicht nur der Konflikt in der Ukraine, sondern auch geopolitische Konfrontationen in anderen Gegenden der Welt wie zum Beispiel die Situation in Syrien.

In der Vergangenheit hat die EU bei ihren Forderungen nach demokratischen Reformen weitgehend die unterschiedlichen Traditionen, sozialen Strukturen und Werte außer Acht gelassen. Eine effektive Nachbarschaftspolitik muss diese Entwicklungen berücksichtigen und über die Vermittlung europäischer Werte hinausgehen.

Eine immer mehr vernetzte Welt erfordert Verbundenheit und Engagement mit anderen. Europa muss durch gezieltes Engagement über die engere Nachbarschaft der EU hinaus die Ursachen von Konflikt und Armut bekämpfen sowie die Flüchtlingskrise bewältigen. Europa muss sich öffnen und global engagieren. Auch die EU muss sich über ihre Grenzen hinaus in verschiedenen Regionen mit unterschiedlichen Themen engagieren. Die Instrumente dafür sind diplomatische, politische, zivile und militärische Maßnahmen.

Eine zentrale Rolle muss dabei die „menschlichen Sicherheit“ spielen. Menschliche Sicherheit stellt die Sicherheit des Individuums und nicht des Staates oder eines Territoriums in den Mittelpunkt. Menschliche Sicherheit wendet in der Regel Methoden der Friedensschaffung an, wie präventive Diplomatie, Sicherheitssektor-Reform, nachhaltige Sicherheit und Entwicklung, Konfliktverhütung, Verhandlungen sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen.

Chancen der OSZE

Die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) konzentriert sich seit 2014 auf die Überwachungsmission in der Ukraine. Sie sollte dabei nicht vergessen, dass ihr übergeordnetes Ziel die Vision einer Sicherheitsgemein-

schaft von Vancouver bis Wladiwostok auf der Grundlage kooperativer Sicherheit ist. Die Herausforderungen aus dem Süden können nur bewältigt werden, wenn sich die OSZE ihrer globalen Rolle bewusst wird.

Die OSZE könnte auch ein Modell für regionale Kooperation bieten. Machtpolitik sollte ergänzt werden durch gemeinsame Regeln, Prinzipien und Normen, die den Frieden zwischen den Mächten erhalten sollten. Es gibt aber einige Schwächen dieser Analogie. Sie scheint weit entfernt von der gegenwärtigen Situation von vielen Regionen des Südens zu sein, weil es zu vielfältige Konfliktlinien gibt. Eine zweite Ebene mit externen Mächten müsste eingezo-gen werden. Ein weiterer offener Punkt ist die Frage, wie man mit asymmetrischen Konflikten in der Region umgeht. Eine Vermittlerrolle der OSZE wäre möglich.

Ein Beispiel ist das Wiener Nuklearabkommen vom 14. Juli 2015. Die fünf Weltmächte des Sicherheitsrates der UNO und Deutschland verhandelten mit dem Iran einen gemeinsamen, umfassenden Aktionsplan, der sicherstellen soll, dass Irans Nuklearprogramm nur zu friedlichen bzw. zivilen Zwecken dient. Das Wiener Abkommen ist eine erfolgreiche Alternative zum Krieg und ein Sieg der multilateralen Diplomatie über Gewaltandrohungen. Möglicherweise eröffnet das Abkommen dem Iran aber auch neue Wege, die in der Integration in die Staatengemeinschaft und Erlangung wirtschaftlicher Stärke münden. Es ist ferner durchaus denkbar, dass das Wiener Iran-Abkommen auch eine neue Iran-Politik der USA ermöglicht, was zu einer regionalen Annäherung zwischen Iran und Saudi Arabien führen kann.

In der Golfregion könnte in Zukunft ein regionales Dialogforum errichtet werden, das bescheiden beginnt und mit vertrauens- und sicherheitspolitischen Maßnahmen Themen wie Terrorismus, Extremismus und Radikalisierung behandelt. Es könnte sich später zu einem formaleren Forum mit den Dimensionen der OSZE (Sicherheit, Wirtschaft/ Umwelt und menschliche Komponente) entwickeln.

Der internationalen Gemeinschaft wurde mit dem Konzept der internationalen Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“, R2P)¹ ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sie bei schweren Menschenrechtsverletzungen intervenieren kann. Die Legitimation dafür muss jedoch von den Vereinten Nationen selbst kommen, und darf nicht von einzelnen Staaten oder anderen internationalen Organisationen in Anspruch genommen werden, es sei denn sie handeln im Sinne der Charta der Vereinten Nationen. Europa muss im Rahmen von R2P eine Antwort darauf finden, damit es gar nicht zu massiven menschlichen Katastrophen kommt.

Das Konzept der R2P besteht aus drei Säulen: Die erste Säule betont die Verantwortung jedes Staates, die eigene Bevölkerung gegen derartige Übergriffe zu schützen. Die zweite Säule bietet die diplomatische, politische und humanitäre Hilfe der internationalen Gemeinschaft an, falls die entsprechenden Staaten entweder nicht willens oder nicht in der Lage sind, die eigene Bevölkerung zu schützen. Erst die dritte Säule sieht militärische Zwangsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft vor. Insgesamt kommt das Konzept in über 50 UN-Resolutionen vor. Eine Friedensstrategie muss die ersten beiden Säulen

¹ Bericht der Internationalen Kommission zu Schutzverantwortung und Staatensouveränität: „Responsibility to Protect“, Dezember 2001.

ausschöpfen und die dritte Säule nur in letzter Instanz einsetzen.

Militärische Interventionen können nur begrenzt politische Lösungen bringen. Die militärischen Interventionen in Afghanistan 2001, Irak 2003 brachten trotz dem Sturz von Regierungen und Wiederaufbau- und Nation Building-Versuchen keine Stabilität. Der Luftkrieg in Libyen brachte Regimewechsel und hatte politische Destabilisierung zu Folge. In Syrien bleibt das Regime vorerst an der Macht, es gibt aber keine gute militärische Lösung, um die Gewalt zu beenden. Die Debatte über das Konzept der „Schutzverantwortung“ konzentrierte sich auf den Aspekt der „Reaktion“; es sieht aber auch die Dimensionen der „Verhütung“ und des „Wiederaufbaus“ vor. Letzteres wurde im Falle Libyens sträflich vernachlässigt.

Eine globale Friedensstrategie Europas

Die NATO bereitet sich mehr und mehr auf einen Konflikt mit Russland vor. Die Beschwörung der Beistandsverpflichtungen, die Forderung nach Erhöhung der Militärausgaben der Mitgliedstaaten, die vermehrten Truppenstationierungen in Polen und den baltischen Staaten sind deutliche Zeichen dafür. Diese Maßnahmen beruhen auf Bedrohungswahrnehmungen und nicht Bedrohungsanalysen, betragen doch die Verteidigungsausgaben Russlands nur acht Prozent jener der NATO. Auch die manchmal vorgetragene Forderung nach einer „Europaarmee“ sieht eher aus wie ein vorausseilender Gehorsam gegenüber des US-Präsidenten Donald Trump, der die Europäer aufforderte, mehr für ihre Verteidigung zu tun.

Europa muss sich hingegen praktisch und prinzipiell bei Konfliktverhütung, -management und -lösung sowie bei Friedensschaffung engagieren. Zielgebiet sind die angrenzenden Regionen nicht nur im Osten, sondern auch im Süden, aber auch fallweise weiter entfernte Gebiete. Verantwortungsvolles Engagement ist für die Glaubwürdigkeit Europas entscheidend.

Innerhalb der OSZE müssen die europäischen Staaten und die USA ihre Strategie der kooperativen Sicherheit gegenüber den Herausforderungen aus dem Süden gemeinsam mit Russland verfolgen. Das betrifft sowohl den militärischen als auch den politischen sowie den wirtschaftlichen und menschlichen Bereich. Konkrete Schritte könnten vor allem bei der Antiterrorpolitik unter bei der Radikalisierung und Extremismus unternommen werden.

Die OSZE verfolgt einen umfassenden Sicherheitsansatz aufbauend auf kooperativen Strategien, die nicht nur Staaten, sondern auch andere internationale Organisationen mit einschließen. Die Schaffung umfassender und ungeteilter Sicherheit in Europa ist nur möglich, wenn Konfliktverhütung und Konfliktmanagement über den OSZE-Raum hinaus angewendet werden. Das schließt den Schutz von Menschenrechten und demokratischen und rechtsstaatlichen Einrichtungen, Abrüstung, vertrauensbildende Maßnahmen sowie Terrorismusbekämpfung mit ein.

Die Idee der gemeinsamen Sicherheit ermöglicht die Teilnahme an Krisenmanagement- und Friedensoperationen von verschiedenen internationalen Arrangements und Organisationen. Sie muss auf präventive Friedensschaffung und Diplomatie beruhen. Sie müssen auch bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zur Anwendung kommen.

„Soft“ und „Hard“ Power

Der Bericht der Hohen Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union Federica Mogherini über eine neue globale Strategie der EU (EUGS)² geht ein Stück in diese Richtung. Während der Vertrag von Lissabon vor allem mit dem Aufbau der Europäischen Union nach innen behandelt, richtet die EUGS den Blick nach außen. Die Hohe Repräsentantin der EU will den Begriff „global“ nicht lediglich im geographischen sondern im umfassenden Sinne verstanden wissen. Er schließt „soft“ wie „hard power“, die EU als zivile wie als militärische Macht ein. In dem Papier wird eine Reihe von zentralen Begriffen verwendet, auf die im Folgenden eingegangen wird. Es sind dies Engagement, menschliche Sicherheit, Partnerschaft und Kooperation, sowie sektorale Zielsetzungen.

Bei der Implementierung der Schutzverantwortung stellt sich die Frage nach der Autorisierung. Sind es die Vereinten Staaten, denen die Entscheidungskompetenz zukommt, Russland, die Europäische Union, die Afrikanische Union, die Organisation Amerikanischer Staaten, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit oder noch eine andere Organisation? Unilaterale Militäreinsätze einem Staat oder einer Organisation zu erlauben, bedeutet, sie allen zu erlauben. Es steht außer Frage, dass der UN-Sicherheitsrat die einzige rechtmäßige Entscheidungsinstanz zur Legitimierung militärischer Gewalt ist und die internationale Anerkennung dieser Funktion für die Vermeidung von Fallgruben und Gesetzeslücken in den Legitimitätskriterien notwendig ist. Der UN-Sicherheitsrat ist eine schlechte Autorität, Gewalt zu legitimieren, aber die beste, die es gibt. Bei einem Fehlen dieser international anerkannten Entscheidungsinstanz besteht die Gefahr, dass Staaten sich das Recht vorbehalten, alleine, ohne eine Autorisierung des Einsatzes zu intervenieren, wann immer sie es für richtig oder notwendig erachten.

Sollte der Sicherheitsrat inaktiv bleiben, könnten neben dem Sicherheitsrat regionale Organisationen relevanter werden. Die OSZE hat sich beispielsweise nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen als solche erklärt. Regionale Organisationen sollen auch dann handeln, wenn humanitäre Katastrophen direkte Auswirkungen innerhalb ihrer definierten Grenzen haben, wie etwa Flüchtlingsströme, Radikalisierung oder Terrorismus. Die Charta der Vereinten Nationen erwartet von diesen Abmachungen und Einrichtungen, dass sie örtlich begrenzte Konflikte und Streitigkeiten friedlich beilegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen (VIII/52/2).

Die mit der OSZE-Charta von Paris verbundene Schutzverantwortung konnte in vielen derartigen Fällen nicht erfüllt werden. Beim Krieg in Syrien mit 300.000 Opfern war die Schutzverantwortung nicht anwendbar. Genauso wenig konnte sie das Entstehen des sog. »Islami-schen Staates« (IS), in dem unschuldige Menschen geköpft und Frauen und Kinder versklavt werden, verhindern. In gleicher Weise ist auch nach Libyen der Bürgerkrieg zurückgekehrt, da die Verantwortung für den Wiederaufbau des Landes von der Staatengemeinschaft nicht mehr wahrgenommen wurde.

Die Entwicklung des R2P-Konzeptes ist Ausdruck für einen Wandel in den Normen der Staatssouveränität, als es dem Menschenrechtsschutz sowie einem neuen Verständ-

² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.*

nis von der Komplexität der Normen bezüglich Legitimität und Autorität Vorrang gegenüber der staatlichen Souveränität gibt. Die Frage bezüglich der Durchsetzung von Zielen humanitärer Art bleibt aber umstritten, wenn das politische Ziel einer Intervention etwa der Regimewechsel ist.

Das Konzept bewegt sich an der Schnittstelle des Interventionsverbotes der UN-Charta (Art. 2/4) und dem Schutz von Menschenrechten und Zivilisten durch die internationale Gemeinschaft. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Aufrechterhaltung der Souveränität der einzelnen Staaten und der Betonung von universellen Werten ist in den modernen internationalen Beziehungen immer vorhanden gewesen. Auch die KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 hatte die territoriale Nachkriegsordnung und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anerkannt, formulierte gleichzeitig aber einen Wertekatalog über Menschenrechte und Grundfreiheiten, der große Sprengkraft besaß. Damit militärische Intervention im Rahmen von R2P als Instrument gar nicht erforderlich wird, muss sich Europa praktisch und prinzipiell bei Konfliktverhütung, -management und -lösung sowie bei der Friedensschaffung engagieren.

Die EUGS betont die „gemeinsamen Interessen durch verantwortungsvolles Engagement und Partnerschaften mit anderen“. Kooperative Sicherheit ermöglicht die Teilnahme an Krisenmanagement- und Friedensoperationen von verschiedenen internationalen Arrangements und Organisationen. Ihre globale Rolle kann die EU nur wahrnehmen, wenn sie sie mit Partnern teilt. Diese können Staaten, internationale und regionale Organisationen sein. Mit ihnen könne ein System von Solidarität und kollektiver Sicherheit aufgebaut werden. Zuerst werden die USA und die NATO genannt. Die EU wird sich aber auch um Partner in Asien, Afrika und Lateinamerika bemühen.

Der Begriff des „Partners“ geht geographisch wie politisch weit über die eng begrenzte Gruppe der „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) der NATO hinaus. Partner sind nicht Teil der kollektiven Verteidigung, die ein Bündnis gegen einen äußeren Feind ist, sondern können ein System kollektiver Sicherheit werden. Diese richtet sich nicht gegen einen bestimmten Staat oder eine Staatengruppe.


Die EU will sich praktisch und prinzipiell bei Konfliktverhütung, -management und -lösung sowie bei der Friedensschaffung engagieren. Zielgebiet seien die angrenzenden Regionen im Osten und Süden, aber auch fallweise weiter entfernte Gebiete. Verantwortungsvolles Engagement ist für die Glaubwürdigkeit der EU entscheidend. „Engagement“ bedeutet aber auch die diplomatische Öffnung zu nicht befreundeten Staaten, wie China und dem Iran. Der Begriff „Engagement“ in der EUSG soll den Willen der EU demonstrieren, sich über ihre Grenzen hinaus in verschiedenen Regionen mit unterschiedlichen Themen zu engagieren. Die Instrumente sind diplomatische, politische, zivile und militärische Maßnahmen.

Nukleare Abrüstung?

Präsident Obama hatte in Prag 2009 die Vision einer Welt ohne Nuklearwaffen verkündet. Er hat guten Willen gezeigt, die Anzahl von Nuklearwaffen zu reduzieren, stieß aber auf wenig Gegenliebe in Moskau und im US-Kongress. Bis zur Erreichung dieses Ziels sollen die USA laut Obama eine wirksame nukleare Abschreckung aufrechterhalten.

Seine vorgeschlagenen Maßnahmen gingen jedoch über Rüstungskontrollabkommen mit Moskau, wie wir sie im Kalten Krieg kennen gelernt haben, nicht hinaus. So wurde das START-Nachfolgeabkommen mit bescheidenen Reduktionen der strategischen Nuklearwaffen verhandelt. Eine Vorlage, des Kernwaffenteststopp-Vertrags (CTBT) im Kongress – dessen Ratifizierung allerdings bereits 1999 vom Senat abgelehnt wurde – fand nicht statt. Ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material („Fissile Material Cut-off Treaty“ – FMCT) kam trotz der Bemühungen des amerikanischen Präsidenten ebenfalls nicht zustande. Weitere Rüstungskontrollabkommen sind auch wegen der neuen Eiszeit mit Russland nach der Ukraine-Krise 2014 blockiert. Eine wirkliche nukleare Abrüstung wird es wohl nur geben, wenn das Konzept der gegenseitigen nuklearen Abschreckung, das im Kalten Krieg für den massiven Aufrüstungsprozess verantwortlich war, prinzipiell in Frage gestellt wird. Der Welt hat jener Aufrüstungsprozess auch nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ein riesiges nukleares Arsenal hinterlassen, das nur langsam abgebaut werden kann, da sich die früheren Gegner immer noch ein gutes Maß an Misstrauen entgegenbringen.

Manchmal taucht wieder die Forderung auf, die Europa müsse eine Nuklearmacht werden. Das würde ein nukleares Wettrüsten zwischen Europa und Russland hervorrufen und den Atomwaffensperrvertrag in Frage stellen. Dieser würde eine neue Nuklearmacht nicht zulassen, wenn auch theoretisch Frankreich und Großbritanniens Nuklearwaffen integriert werden würden. Es würde zudem eine Vertrauenskrise in Europa auslösen, wenn die Frage über die Entscheidungskompetenz über den Einsatz dieser Waffen gestellt wird. Vertrauen London, Paris, London, Athen, Warschau einander tatsächlich Existenzfragen an? Nach dem Brexit müsste auch ein völlig neues Gremium geschaffen werden.

Fortschritt bei der nuklearen Rüstungskontrolldebatte erzielte eine bescheidenere Initiative. Die UNO-Generalversammlung beschloss im Oktober 2016 eine Resolution, die den Beginn von Verhandlungen für ein Verbot von Nuklearwaffen für 2017 vorsieht. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, ein rechtlich bindendes Instrument zu schaffen, das Nuklearwaffen „verbietet und das zur totalen Vernichtung von Nuklearwaffen führt“. Ende 2014 entstand auf Initiative Österreichs der sogenannte „Humanitarian Pledge“, ein Versprechen „die rechtliche Lücke eines Verbots und der Abschaffung von Nuklearwaffen zu füllen“; er wurde von 127 Staaten unterstützt. 

Heinz Gärtner ist Professor für Politikwissenschaft und Autor des neu erschienen Buches „Der Kalte Krieg“ (marix-wissen, 2017). Er hat regelmäßige Forschungsaufenthalte an nordamerikanischen Universitäten (z.B. Stanford).

E-Mail: heinz.gaertner@univie.ac.at