

# Politik und Krieg

Hubert Isak

## I. Zur Abgrenzung der Fragestellung

Das Symposium ist einem leider nach wie vor ebenso aktuellen wie zentralen Thema der internationalen Beziehungen und Politik gewidmet. Meine Aufgabe ist es, einige der mit diesem umfassenden Thema zusammenhängenden Fragestellungen anzureißen und damit eine Diskussion unter Beteiligung möglichst vieler Teilnehmer an dieser Veranstaltung anzuregen. Ein wenig ist diese Vorgangsweise natürlich auch ein Gebot der Not: Wer könnte so vermessen sein, hier eine systematische, geschweige denn eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse jener vielfältigen Facetten geben zu wollen, in denen ein Thema schillert, das so alt ist wie die Menschheit? Ich denke daher, dass es nicht nur legitim, sondern auch zweckmäßig ist, sich auf einige wenige Aspekte zu konzentrieren, deren Auswahl naturgemäß immer auch subjektiv und gewillkürt, wenngleich nicht willkürlich sein wird.

Im Hinblick auf das Generalthema soll das Schwergewicht auf zwei Fragestellungen gelegt werden, die in letzter Zeit Politik und einschlägige Wissenschaft beschäftigt haben – und dies wohl auch in der Zukunft tun werden: Dies ist zum Einen die Frage nach der *Legitimität und Legalität des Einsatzes massiver militärischer Gewalt zum Schutz von Individuen oder Gruppen*, den Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen dies geschehen kann, somit dem Problem, das gemeinhin unter der Chiffre „*humanitäre Intervention*“ verstanden wird; zum Anderen möchte ich einige Aspekte des Bemühens der EU 15 um den *Aufbau einer (substanziellen) Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der Europäischen Union* darstellen um aufzuzeigen, inwieweit sich die Europäische Union bereits zu einem sicherheitspolitisch relevanten Akteur entwickelt hat.

Bei der Auswahl dieser beiden Fragestellungen bin ich von folgenden zwei Prämissen ausgegangen:

1. Dieser Beitrag befasst sich nicht mit Fällen von *Krieg im formellen Sinn*, sondern mit *seiner einzigen, praktisch relevanten Erscheinungsform*, nämlich der Ausübung *bewaffneter Gewalt*, ohne dass es zu einer formellen Kriegserklärung gekommen ist.
2. Der Zugang zur Fragestellung ist der, zu dem ich aufgrund meiner Ausbildung und Tätigkeit befähigt und befugt bin, nämlich der des *Rechts*, genauer des Völker- und des Europarechts. Genau genommen werde ich also nicht von Krieg und Politik, sondern von Krieg und (Völker-) Recht handeln. Wenn viele meinen, dass kaum eine Situation vorstellbar sei, in der die Würde und Integrität des Menschen, und damit das diese Werte schützende Recht massiver mißachtet und mit Füßen getreten würde als die des Horrors des Krieges, so kann ich dem nicht wirklich widersprechen. Aber ich erlaube mir die Frage hinzuzufügen, wie denn dieselben Kriegssituationen aussehen würden, wenn es nicht ein Minimum an rechtlicher „Verfassung“ auch für derartige extreme Ausnahmelagen menschlicher und staatlicher Existenz gäbe, und wenn es nicht ein Minimum an internationaler Überwachung gäbe, sei es durch Internationale Organisationen oder durch die Arbeit der Medien, denen – bei aller berechtigten Kritik, die zuweilen an deren Methoden angebracht sein mag – mit gutem Grund ein eigener Abschnitt dieser Tagung gewidmet ist.

## II. Einige historische Anmerkungen

Lassen Sie mich in aller gebotenen Kürze einige rechtlich-historische Grundlagen in Erinnerung rufen:

Das christliche Europa des Mittelalters wie schon das antike Rom kannten die Doktrin vom gerechten Krieg (*bellum iustum*) – im Islam existiert sie nach wie vor –, die zwar scheinbar eine *Einschränkung* der Möglichkeit zur Kriegsführung implizierte, in Wahrheit durch die kaum

überprüfbar und weitgehend diskretionäre Berufung auf eine *iusta causa* (trotz formaler Bindung an die Autorität des Papstes) aber nur allzu oft zu nahezu schrankenloser Ausübung von Gewalt zur Beseitigung eines wie immer definierten „Unrechts“ führte.

Mit dem Wegfall der Autorität des Papstes als einer (moralisch-rechtlichen) Instanz auch der Staaten wurde zwar von diesen nach wie vor oft die Rechtfertigung des „gerechten Kriegsgrundes“ bemüht, doch in Wahrheit stellte sich nunmehr das (unbegrenzte) Recht zur Kriegsführung schlicht als ein *Element staatlicher Souveränität* und als ein allgemein akzeptiertes Instrument politischen Handelns dar. In einer Vorstellung vom *bellum iustum ex utraque parte* sind es ausschließlich Überlegungen der politischen Nützlichkeit wie zB das Interesse an der Bewahrung eines labilen europäischen Gleichgewichts, die den Ausschlag für oder gegen den Einsatz des Krieges als politisches Instrument geben.

Wegen des zunehmenden Einsatzes von Waffen mit großer Vernichtungskraft setzen Bemühungen um eine Humanisierung, aber auch um eine rechtliche Einhegung des Kriegsgeschehens ein: Es seien nur das III. Haager Übereinkommen 1907, das das *ius ad bellum* formalisiert (Notwendigkeit der Abgabe einer begründeten Kriegserklärung oder Ultimatums mit bedingter Kriegserklärung) sowie die berühmte „cooling-off“-Bestimmung in Art 12 der Völkerbund-Satzung, die den Beteiligten, bevor sie zum (in der Satzung nach wie vor) erlaubten Krieg schreiten durften, eine „Abkühlungsphase“ von drei Monaten vorschrieb, erwähnt<sup>1</sup>.

Ein *ius contra bellum* statuiert erst der 1928 geschlossene Briand-Kellogg-Pakt, in dem sich die Vertragsstaaten (vor Ausbruch des WK II über 60) zum *Verzicht auf den (Angriffs-) Krieg als Instrument staatlicher Politik* verständigten, allerdings ohne Festlegung von Sanktionen für den Fall der Verletzung dieser Verpflichtung und zusätzlich entschärft durch einen durch einschränkende Erklärungen einzelner Großmächte stark reduzierten Anwendungsbereich. Die USA gründeten auf diesen Vertrag 1932 die berühmte Stimson-Doktrin, mit der die USA erklärten, keinen durch völkerrechtswidrige Anwendung von Gewalt zustande gekommenen Gebietserwerb anerkennen zu wollen.

Erst die Schrecken des II. Weltkrieges bringen zwei mE entscheidende Fortschritte im Bemühen um die rechtliche Domestizierung internationaler Gewaltausübung.

1. Durch die Anerkennung einer über die Staatenverantwortlichkeit hinausgehenden *individuellen völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit* für massive Verletzungen (ua) des Kriegsrechts (Kriegsverbrechen) und die anschließende Kodifikation dieses Völkergewohnheitsrechts durch die Genfer Konventionen 1949 und später das Protokoll I (Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte). Diese positive Bewertung wird auch nicht durch verschiedentlich geäußerte Kritik an dieser so genannten „Siegerjustiz“ der Alliierten Mächte geschmälert: Die gerichtliche Auseinandersetzung mit den Kriegsverbrechen (wie auch den Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit) durch die beiden Militärgerichtshöfe ist bei allen Mängeln, die sie gehabt haben mögen, in meinen Augen unbestritten als Fortschritt zu qualifizieren. Es hat allerdings weitere 50 Jahre gedauert, bis mit den vom UN-SR eingerichteten *Sondergerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien* bzw *Ruanda*<sup>2</sup> wieder internationale Instanzen zur Verfolgung und Aburteilung individueller Verbrechen gegen das Kriegs- und Humanitätsrecht tätig werden, und zwar, fast möchte ich sagen nicht überraschend, wieder unter der Hypothek, dass deren Legitimität insoweit in Zweifel gezogen wird, als die Zuständigkeit des SR zu deren Errichtung (als Ausfluss seiner Kompetenz zur Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit) in Frage gestellt wird. Und doch denke ich, dass die Nachrichten aus Den Haag ermutigend sind,

---

<sup>1</sup> Siehe aber auch die Bemühungen um eine rechtliche Beschränkung der in einem Krieg zur Anwendung kommenden Mittel durch das *ius in bello*.

<sup>2</sup> UN-SR-Res 827 (1993) bzw. Res 955 (1994).

selbst wenn die „großen Tiere“ (noch) mehr oder weniger unbehelligt ihr Dasein fristen können. Das Ruanda-Tribunal hat in einer anderen Hinsicht einen bemerkenswerten Fortschritt gebracht: Erstmals wird im Statut dieses Tribunals nämlich festgestellt, dass die Verletzung völkerrechtlicher Normen in *nicht-internationalen bewaffneten* Konflikten ebenfalls individuelle Verantwortlichkeit begründet<sup>3</sup>.

Ich will damit keineswegs die enormen rechtlichen und praktisch-politischen Probleme, die mit diesem Thema noch verbunden sind (Streit um Tatbestände und deren Auslegung, Mitwirkungspflichten der Staaten bei der Verfolgung von Straftätern, Beweisverfahren usw) in Abrede stellen, aber ich denke, dass die Staatengemeinschaft damit auf dem richtigen Weg ist. Ich übersehe auch nicht die Schwierigkeiten, die einem effektiven Tätigwerden des mittlerweile auf völkervertraglicher Grundlage geschaffenen Internationalen Strafgerichtshofs<sup>4</sup> noch entgegenstehen, aber er eröffnet die Chance auf eine ständige Völkerstrafgerichtsbarkeit, die zumindest nicht mit dem Einwand der fehlenden oder unzureichenden Rechtsgrundlage konfrontiert sein dürfte, nachdem die Staaten sich vertraglich darauf verstanden haben.

2. Eine zweite positive Konsequenz des II. Weltkrieges ist die Errichtung der Organisation der Vereinten Nationen (OVN), insb aber die Verankerung eines *umfassenden Gewaltverbots* in Art 2 Ziff 4 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN): Art 2 Ziff 4 verbietet nicht nur den Krieg, sondern (Waffen-) Gewalt an sich; und zwar nicht nur die Anwendung, sondern bereits die Androhung solcher Gewalt durch andere Staaten fällt unter das Verbot; das Verbot gilt schließlich generell in den „internationalen Beziehungen“ und damit auch gegenüber Nichtmitgliedern der OVN, die im Übrigen nach Art 2 Ziff 6 das Gewaltverbot ebenfalls zu achten haben. Die Androhung oder Anwendung bewaffneter Gewalt ist damit nur mehr in Ausübung des *Rechts auf Selbstverteidigung* (Art 51 SVN) oder als *Sanktion* durch die hierfür zuständigen internationalen Organe, dh insb durch den UN-Sicherheitsrat oder eine vom SR ermächtigte Regionalorganisation oder – wenngleich umstritten – einen von SR ermächtigten Staat oder eine Staatengruppe<sup>5</sup> erlaubt. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Gewaltverbot heute *universell* gilt.

Die Verankerung des Gewaltverbots ging (notwendigerweise) Hand in Hand mit der Übertragung des Gewaltmonopols (von den genannten Ausnahmen abgesehen) an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Rahmen des *Systems kollektiver Sicherheit*<sup>6</sup>. Wir kennen die Bedingungen seines Funktionierens ebenso wie die Gründe für sein Nichtfunktionieren: Letztere liegen zum Einen in der – letztlich der internationalen Wirklichkeit entsprechenden –

---

<sup>3</sup> Vgl *Zemanek*, Das Kriegs- und Humanitätsrecht, in *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 3.Aufl. 1997, Bd I Rz 2584. Siehe dazu auch Art 3 der Genfer Konventionen betr. Mindestbestimmungen humanitärer Art für nicht-internationale bewaffnete Konflikte für nicht (mehr) an Feindseligkeiten teilnehmende Personen; 2.Genfer ZP zum Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (1977) hinsichtlich des Schutzes bestimmter Personengruppen und Objekte und die Grundsatzentscheidung des Jugoslawien-Tribunals, wonach die wesentlichen Grundsätze des in internationalen bewaffneten Konflikten geltenden Völkerrechts auch in nicht-internationalen Konflikten anzuwenden sind.

<sup>4</sup> Mit 9.Juni 2000 haben 12 Staaten das 1998 in Rom angenommene Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert und 97 Staaten – darunter Österreich – unterzeichnet. Als Beispiel für eine prinzipielle Anerkennung der Idee individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit unter dem Völkerrecht – allerdings außerhalb kriegerischer Situationen angesiedelt – kann auch die das Bestehen einer Immunität vor Strafverfolgung des früheren chilenischen Diktators Pinochet verneinende Entscheidung der fünf Richter des britischen Oberhauses gesehen werden; vgl dazu *Simma/Paulus*, Ein Erfolg für das Völkerstrafrecht. Anmerkungen zum Fall Pinochet aus völkerrechtlicher Sicht, *NZZ Internat.* Ausgabe Nr 276 vom 27.November 1998, 5.

<sup>5</sup> Vgl die seinerzeitige Diskussion um die Legitimität des Eingreifens der Allianz im Golfkrieg.

<sup>6</sup> Vgl nur *Köck*, Legalität und Legitimität der Anwendung militärischer Gewalt. Betrachtungen zum Gewaltmonopol der Vereinten Nationen und seinen Grenzen, *ZÖR* 54 (1999) 133 ff, insb 141 ff.

Konstruktion des Entscheidungsorgans SR und andererseits darin, dass die OVN als solche nicht über die erforderlichen, geschweige denn über ausreichende eigene Zwangsmittel verfügt, um ihren Entscheidungen ggf mit Militärgewalt Nachdruck zu verleihen. Diese Entwicklungsstufe, die einem Weltstaat gleichkäme, wird dieses System kaum je erreichen. Vielmehr dürfte es dabei bleiben, dass die Staaten sich aus gutem Grund auf ein internationales Steuerungssystem einlassen, sich dabei aber zugleich *die letzte Handlungsfreiheit*, auch in Sachen Anwendung militärischer Gewalt, vorbehalten.

Genau in dieser Zwischenlage (international gesteuertes System, aber Vorbehalt nationalen Handelns, wenn dringender Handlungsbedarf gesehen wird) ist nun mE der erste Problemkreis angesiedelt, den ich – als Anregung zur Diskussion – ansprechen möchte, nämlich die Frage der *humanitären Intervention*.

### **III. Gewaltverbot, Menschenrechtsschutz und Interventionsverbot**

Unter einer völkerrechtlich verbotenen Intervention wird jede rechtswidrige, unterhalb der Schwelle militärischer Gewaltanwendung liegende Einflußnahme in die inneren Angelegenheiten eines Staates verstanden. Die Einzelheiten des Interventionsverbots sind insb deshalb umstritten, weil es gilt, den Ausgleich zwischen legitimen Ansprüchen staatlicher Souveränität und ebenso legitimen Interessen der Staatengemeinschaft an einer Einflußnahme auf die Gegebenheiten in einem Staat zur Sicherstellung von allgemein anerkannten Werten oder Rechtspositionen zu finden<sup>7</sup>.

Dementsprechend widersprüchlich bzw vage sind auch die verschiedenen Versuche einer rechtlichen Festlegung – und damit Einengung – des Handlungsspielraums insb der großen Staaten; als Beispiele seien nur die *Deklaration über die Unzulässigkeit der Intervention in die inneren Angelegenheiten der Staaten* (GV-Res 2131[XX], eine sowjetische Initiative), Prinzip Nr 3 der *Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten gemäß der SVN* (Annex zu GV-Res 2625 [XXV]), Prinzip Nr VI der *Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten* (*Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, 1975) und die stark vom radikalen Flügel der Dritten Welt beeinflusste, daher von den maßgeblichen westlichen Staaten (darunter Österreich) abgelehnte *Deklaration über die Unzulässigkeit der Intervention und Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten* (Annex zur GV-Res 36/103 aus dem Jahre 1981).

Zu den Rechtsgütern, in deren Interesse (ua) eine Intervention zu rechtfertigen versucht wird, gehört insb der Menschenrechtsschutz bzw die massive Verletzung elementarer Menschenrechte durch einen Staat<sup>8</sup>. Dies umso mehr, als der ursprünglich von den Staaten selbst zu gewährleistende Menschenrechtsschutz im Laufe der Entwicklung (wiederum als Reaktion auf die Erfahrungen des WK II) eine beachtliche Internationalisierung erfahren hat und es „nur“ mehr darum geht, taugliche und anerkannte Kriterien dafür zu finden, ab welchem Grad der Verletzung bzw bei Verletzung welcher Menschenrechtsschutznormen der Eingriff als rechtmäßig anzusehen wäre. Unter Zugrundelegung dieser Kriterien könnten etwa systematische, schwere und häufige Verletzungen

---

<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang ist auch auf das Problem der Zulässigkeit des Eingriffs der Staatengemeinschaft zur Unterstützung eines Selbstbestimmungsprozesses in Gestalt der (beabsichtigten) Sezession eines Teiles des Staatsgebietes eines souveränen Staates hinzuweisen, das zwar im Fall selbstverständlich auch eine Rolle spielt(e), hier aber nicht weiter verfolgt werden kann. Vgl aber etwa *Hilpold*, Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte? ZÖR 54 (1999) 529 ff.

<sup>8</sup> Für einen Problemaufriss siehe etwa *Blanke*, Menschenrechte als völkerrechtliche Interventionstitel, ArchVR 36 (1998) 257 ff, der versucht, die Antinomie von Menschenrechtsschutz und Gebot der Nichteinmischung in Abhängigkeit vom jeweiligen Interventionstypus aufzulösen (264 ff).

oder Menschenrechtsverletzungen, die den Tatbestand des Völkermords konstituieren, eine Intervention rechtfertigen – ohne dass damit schon etwas darüber gesagt wäre, *wer* (ein Staat, mehrere Staaten oder eine IO?) gegebenenfalls zur Intervention befugt sein könnte und *mit welchen Mitteln* eine solche legitimerweise nur erfolgen könnte.

### **A. Der Anlassfall Jugoslawien/Kosovo**

Ich kann und will hier nicht in eine „Datendebatte“ eintreten, aber ich gehe von einem Konsens darüber aus, dass den militärischen Aktionen gegenüber der BR Jugoslawien unter der Führung der NATO im letzten Jahr relativ massive und systematische Menschenrechtsverletzungen verschiedenster Art vorangegangen sind bzw auch während der Kampfhandlungen angedauert haben (Stichwort: *ethnic cleansing*). Ob es sich dabei bereits um Völkermord iS der Konvention bzw des Völkerrechts gehandelt hat, soll hier nicht näher untersucht werden.

Ich will auch nicht wirklich beurteilen, ob die Aktion im Lichte ihrer Ergebnisse „erfolgreich“ bzw verhältnismäßig gewesen ist, da mir hierzu verlässliche Informationen fehlen. Von außen betrachtet kann man nur sagen, dass zwar die Vertreibung der Kosovo-Albaner aufgehört hat, diese weitgehend in den Kosovo bzw ihre Dörfer zurückgekehrt sind, es aber andererseits offenbar zu einer weitgehenden Aussiedlung bzw -wanderung der serbischen Volksgruppe, dh zu einer „ethnischen Säuberung“ im gegenteiligen Sinn gekommen ist; nichts geändert hat sich schließlich an der für die Kosovo-Politik verantwortlichen Führung in Belgrad.

Lassen Sie mich nun anhand der Positionen dreier renommierter Experten die *Rechtsfrage nach der Legalität der NATO-Aktion* im Lichte des völkerrechtlichen Gewaltverbots im Allgemeinen und des UN-Systems im Besonderen kurz skizzieren und sodann den vom Schweizer Völker- und Staatsrechtler *Thürer* ventilierten „Lösungsvorschlag“ zur Diskussion, der einen möglichen Ausweg aus dem Dilemma aufzeigt.

### **B. Exemplarische Darstellung der unterschiedlichen Sichtweisen**

Auszugehen ist davon, dass der UN-SR als das zuständige Organ sich wiederholt mit der Situation im Kosovo befasst und auch mehrere Resolutionen angenommen hat, von denen die beiden folgenden für unsere Fragestellung maßgeblich sind:

In Res 1160 (1998) vom 31.März 1998 hat der SR die Streitparteien unter anderem zu einem politischen Dialog zur Lösung des Problems aufgefordert, im Wesentlichen auf der Basis des Vorschlags der Kontaktgruppe und mit der Zielsetzung der Bewahrung der territorialen Integrität Jugoslawiens einerseits und der Schaffung eines *enhanced status for Kosovo which would include a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration* (Ziff 5) auf der anderen Seite; des weiteren wurde ein Waffenembargo verhängt (Ziff 8). Schließlich hat der SR beschlossen, die Situation weiter zu überwachen (Ziff 16).

In Res 1199 (1998) vom 23. September 1999 fordert der SR die Parteien zur sofortigen Einstellung der Feindseligkeiten und Einhaltung eines Waffenstillstandes (Ziff 1) und sowohl die Führung der BRJ und der Kosovo-Albaner dazu auf, unverzüglich Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Situation zu ergreifen; Ziff 16 des Resolution schließlich lautet wie folgt:

„Decides, should the concrete measures demanded on this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, *to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*“ (Herv.H.I.).

Zu einer konkreten Ermächtigung zu militärischen Zwangsmaßnahmen gemäß Kap VII ist es also nicht gekommen, bzw wurde gar nicht versucht, einen entsprechenden Beschluss herbeizuführen, da das Veto Russlands absehbar war. Nach längeren Verzögerungen und weiteren Ultimaten kam es dann im Frühjahr 1999 zum Luftkrieg gegen die BRJ.

Als einer der ersten hat sich der Münchner Völkerrechtler *Bruno Simma* zu diesem unter Völkerrechtlern äußerst umstrittenen Thema<sup>9</sup> geäußert<sup>10</sup>. Er kommt zusammengefasst zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Eine Rechtfertigung der Anwendung bewaffneter Gewalt durch Art 51 SVN kommt nicht in Frage, da es am dafür erforderlichen „Angriff mit Waffengewalt gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen“ fehlt. Auch die mögliche Rechtfertigung als Aktion einer Regionalorganisation iS des Kap VIII SVN scheidet aus, da es hierfür ebenfalls einer Ermächtigung durch den SR bedarf. Eine solche liegt definitiv nicht vor, selbst wenn man anerkennt, dass Res 1199 eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit durch die Situation im Kosovo annimmt; ausdrücklich werden aber weitere Maßnahmen vorbehalten und von weiteren Erörterungen abhängig gemacht.
- Allerdings seien nach *Simma* auch noch andere Aspekte zu berücksichtigen, die ihn auch von einem „schmalen Grat“ sprechen lassen, die diese Maßnahmen von der Legalität trennen: Die beiden Resolutionen reichten zwar als Rechtsgrundlage nicht aus, gingen aber in die „richtige Richtung“. Der logische Schritt habe wegen des zu erwartenden Vetos Russlands nicht getan werden können; die Situation im Kosovo sei aber bedrohlich gewesen. Dennoch könne auch eine positive Beurteilung der NATO-Aktion bzw ihres Ergebnisses quasi ex post, nämlich in Gestalt der Vereinbarungen zwischen NATO/OSZE und der BRJ (siehe auch SR-Res 1203 [1999]), nicht als eine nachfolgende Ermächtigung der Aktion durch den SR interpretiert werden. Der Versuch der NATO, zur militärischen Durchsetzung von Völkerrechtspositionen ohne Ermächtigung durch den SR zu schreiten, sei auch Ausdruck einer neuen Rivalität in den NATO/UN-Beziehungen, zumal die NATO gerade im Begriff sei, ihre Rolle im 21. Jahrhundert in Form eines neuen strategischen Konzepts zu definieren.
- Unter Berücksichtigung aller Umstände kommt *Simma* zum Schluss, dass die NATO-Aktion nur durch einen schmalen Grat von der Legalität getrennt sei. Ob man sie als eine Ersatzmaßnahme zu Kapitel VII SVN, als humanitäre Intervention oder als Androhung kollektiver Gegenmaßnahmen unter Einschluss bewaffneter Gewalt betrachte: In jedem Fall bliebe der Versuch einer strikten rechtlichen Rechtfertigung unbefriedigend; vielmehr sollte die Aktion als ein durch überragende humanitäre Notwendigkeit zu vertretender Einzelfall gesehen werden, aus dem daher auch keine allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen werden dürften. Das Vorgehen sei als Ausnahme, ad hoc-Aktion und ultima ratio vertretbar gewesen; als Bestandteil einer neuen NATO-Strategie könne sie indes nicht toleriert werden (gewissermaßen als Rechtfertigung für Maßnahmen nicht bloß „out of area“, sondern gar „out of the Treaty“)<sup>11</sup>, wenn die NATO diese Vorgangsweise gewissermaßen zum Bestandteil ihrer neuen Strategie machen würde (iS von out of the treaty an Stelle von out of area).

In Erwiderung darauf veröffentlichte das *European Journal* eine Stellungnahme des Vorsitzenden Richters der Berufungskammer und ehemaligen Präsidenten des Jugoslawien-Strafgerichtshofs, *A. Cassese*<sup>12</sup>. *Cassese* teilt *Simmas* Auffassung vom Verstoß gegen Art 2 Ziff 4, (obwohl von einem ethischen Standpunkt aus gerechtfertigt), geht aber in der Kritik weiter und sieht darin eine radikale Abweichung vom System kollektiver Sicherheit, wie es in der SVN verankert ist. Zugleich meint *Cassese* aber, dass es doch eine Rechtfertigung für derartige Aktionen

---

<sup>9</sup> Vgl nur die Debatte hierzu in AJIL 93 (1999) 824 ff unter „Editorial Comments: NATO’S Kosovo Intervention. Kosovo and the Law of „Humanitarian Intervention“ mit zahlreichen Stellungnahmen zT namhafter Völkerrechtler.

<sup>10</sup> *Simma*, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, EJIL 10 (1999), 1-22. and *Opinio Necessitatis*, <http://www.ejil.org/journal/Vol10/No4/ab6.html>.

<sup>11</sup> *Simma*, EJIL 10 (1999) 6 ff, 14, 21 f.

<sup>12</sup> *Cassese*, Ex iniuria ius non oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? EJIL 10 (1999) 23 ff.

auch ohne Ermächtigung durch den SR<sup>13</sup> geben könne, und zwar, wenn sich langsam eine *allgemeine Regel des Völkerrechts* herauskristallisieren sollte, *die in struktureller Parallelität zu Art 51 SVN* unter strengen Voraussetzungen derartige Maßnahmen zu dem ausschließlichen Zweck zulassen würde, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschheit zu beenden.

Die Bedingungen wären also massive Menschenrechtsverletzungen, die den Charakter von Verbrechen gegen die Menschheit annehmen; Handlungsunfähigkeit des SR; Ausschöpfung aller friedlichen Mittel; Handeln einer Gruppe von Staaten, nicht eines einzelnen; Einsatz der bewaffneten Gewalt ausschließlich zu diesem Ziel. Der legitime Einsatz bewaffneter Gewalt würde demnach sehr spezielle und einmalige Umstände voraussetzen, er hätte eindeutig den Charakter einer *ultima ratio*, müsste streng auf den Zweck abstellen – nämlich die Beendigung der Menschenrechtsverletzungen – und ebenso streng verhältnismäßig zu diesem Ziel sein, wobei letztlich so rasch wie möglich ein kollektives Vorgehen im Rahmen der OVN anzustreben sei.

Allerdings: Dies alles würde auch nach *Cassese* voraussetzen, dass sich eine entsprechende Norm völkergewohnheitsrechtlich herausgebildet hat. Aufgrund einer Analyse der Auffassungen der Staaten, die nach der Kosovokrise zum Ausdruck gebracht wurden, kommt *Cassese* in einem weiteren Beitrag<sup>14</sup> allerdings zu dem Schluss, dass sich zwar eine *opinio necessitatis* herauszubilden im Begriffe sei, es aber an einer einheitlichen Übung fehle, weshalb humanitäre Maßnahmen außerhalb des Rahmens der SVN weiterhin nach geltendem Völkerrecht nicht zulässig seien.

Angesichts dieser skeptischen Rechtfertigungsversuche, die sich immerhin noch auf relativ festem Grund bewegen, müssen andere, weit darüber hinausgehende Argumentationslinien, wie sie beispielsweise von *Knut Ipsen* verfolgt wurden<sup>15</sup>, als einigermaßen unrealistisch bezeichnet werden. In einer Kaskade von Eventualrechtfertigungen bietet *Ipsen* zunächst die SVN<sup>16</sup> selbst, sodann das Recht auf Selbstverteidigung<sup>17</sup>, den übergesetzlichen Notstand<sup>18</sup> oder zuletzt die

---

<sup>13</sup> Für humanitäre Interventionen *durch die OVN* hatte 1993 *Richard B. Illich* brauchbare Kriterien zu entwickeln versucht: *Illich*, Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria, *ZaöRV* 53 (1993) 557 ff.

<sup>14</sup> *Cassese*, A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necessitatis*, <http://www.ejil.org/journal/Vol10/No4/ab6.html>.

<sup>15</sup> *Ipsen*, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldigbar? *DIE FRIEDENS-WARTE* 74 (1999) 1-2, 19 ff.

<sup>16</sup> Die SVN sei wie jeder Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte des Ziels und Zwecks auszulegen. Der Schutzzweck von Art 2 Ziff 4 gehe dahin, dass Gewaltanwendung verboten sei, wenn sie gegen die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität gehe oder sonst mit den Zielen der OVN unvereinbar sei. Ziel sei die Wahrung des Weltfriedens, der internationalen Sicherheit und der Menschenrechte. Großformatige, schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte (wie ethnische Säuberung, Vertreibung usw) stellten nicht nur eine Menschenrechtsverletzung, sondern eine Friedensbedrohung dar. Die Situation im Kosovo sei also insgesamt nicht unter dem Schutz der Souveränität (der BRJ) gestanden.

<sup>17</sup> Es liege zwar kein Angriff gegen einen Staat vor, wohl aber gegen eine ethnische Volksgruppe im eigenen Staat, denen partielle VR-Subjektivität und damit auch Schutz gegen Gewaltanwendung nach VÖR zustehe (das sei allerdings noch nicht geltendes VÖR).

<sup>18</sup> Eine Berufung auf übergesetzlichen Notstand als Rechtfertigungs- oder Entschuldigungsgrund komme in Frage, wenn ein durch die Rechtsordnung geschütztes Gut von höchstem Wert nur dadurch vor Verletzung oder Vernichtung bewahrt werden kann, dass eine andere Rechtsvorschrift verletzt wird; es sei dies ein allgemeiner Rechtsgrundsatz iS des Art 38 IGH-Statut

Repressalie<sup>19</sup> als völkerrechtliche Rechtfertigungs- bzw. Entschuldigungsgründe für militärisches Eingreifen in derartigen Situationen an.

Dass die Idee einer völkerrechtlich erlaubten militärischen Intervention selbst bei Vorliegen massivster und anhaltender Verletzungen elementarer Menschenrechte vielmehr nach wie vor auf zT strikte Ablehnung stößt, kann am Beispiel der Schweizer Völker- und Europarechtlerin *Astrid Epiney* illustriert werden, die indes mit ihrer Haltung keineswegs allein steht. In einem knappen, einige Monate nach dem Ende der Kampfhandlungen und somit auch mit einiger Distanz zum Höhepunkt der wissenschaftlichen (und politischen) Debatte, erschienenen Kommentar in der renommierten NEUEN ZÜRCHER ZEITUNG<sup>20</sup> äußert sie erhebliche Zweifel, ob auf der Grundlage geltenden Völkerrechts davon ausgegangen werden kann, dass militärische Interventionen außerhalb der SVN gerechtfertigt werden können. NATO-General Solana und der deutsche Außenminister Fischer hätten ausdrücklich den Ausnahmecharakter der Maßnahme betont bzw. unterstrichen, dass damit gerade *kein neues Rechtsinstrument* geschaffen und das Gewaltmonopol des SR nicht allgemein in Frage gestellt werden sollte; andernfalls würde der Krieg wieder als Fortsetzung der Politik anerkannt bzw. die Figur des gerechten Krieges wieder eingeführt. Die (zu erwartende) Ausübung des Veto-Rechts (durch Russland), die das Zustandekommen eines entsprechenden Beschlusses des SR nach allgemeiner Auffassung von vornherein aussichtslos habe erscheinen lassen, sei kein Missbrauch: es sei ja gerade der Sinn der Regelung, dass bestimmte Staaten Zwangsmaßnahmen verhindern können. Bestrebungen zu einer allgemeinen Anerkennung eines „Rechts“ auf humanitäre Intervention seien daher mit Skepsis zu beurteilen. Allenfalls akzeptabel sei lediglich eine *Ersatzvornahme*, wenn der SR „versagt“, weil er auf eine offensichtliche und gravierende Notsituation in Bezug auf seine Hauptaufgabe nicht reagiert, handlungsunfähig ist und damit seinen Pflichten nicht nachkommt; also eine Art *extra-konstitutionelles Notrecht*, gebunden an die Voraussetzungen der Entscheidungsunfähigkeit des SR, das Vorliegen einer immanenten und großen Gefahr für den Weltfrieden bzw. für fundamentale Menschenrechte und an das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Im Übrigen stelle sich die Frage, ob es tatsächlich ein „Fortschritt“ des Völkerrechts wäre, wenn das Gewaltmonopol des SR als fundamentales Ordnungsprinzip aufgegeben würde.

### C. Der Vorschlag *Daniel Thürers*

*Thürers* Vorschlag<sup>21</sup> repräsentiert einen „offensiveren“ Ansatz, dessen gegenüber *Epiney* radikal andere Prämisse darin besteht, dass er ein unbedingtes Festhaltenmüssen an den Bestimmungen der SVN schon deshalb für nicht geboten erachtet, weil sich die Weltordnung seit 1945 massiv geändert habe und daher die bloße Berufung auf den Text der SVN nicht mehr ausreiche. So müsse man sich zB fragen, ob die in der SVN formulierten und anerkannten Ausnahmen vom Gewaltverbot und das auf zwischenstaatliche Konflikte zugeschnittene Gewaltmonopol des SR noch gerechtfertigt werden könnten in einer Welt, in der sich die Gewaltanwendung zunehmend in den *innerstaatlichen Bereich* verschoben hat? Damit könne aber das Selbstverteidigungsrecht nicht mehr allein und absolut im Mittelpunkt stehen. Und wenn der SR den Frieden nicht umfassend und effektiv sichern habe können – brauche es da nicht die *Rechtsdurchsetzung in den Händen Einzelner*?

Die Völkerrechtsordnung weise heute einen allgemein akzeptierten Verfassungskern auf mit Grundsätzen, die *erga omnes* wirken. Einzelne Staaten müssten daher auch ohne formale Ermächtigung durch SR das Recht haben, sich gegen gravierende Menschenrechtsverletzungen in anderen

---

<sup>19</sup>Die Repressalie gilt als letztes Mittel zur Erzwingung völkerrechtskonformen Verhaltens: Ein Bruch des Völkerrechts wird mit weiteren (jedoch verhältnismäßigen) VR-Verletzung gegenüber dem Rechtsbrecher beantwortet.

<sup>20</sup> NZZ Internationale Ausgabe Nr 4 vom 6.1.2000, 4.

<sup>21</sup> NZZ Internationale Ausgabe Nr 77 vom 3./4. April 1999, 5.



Staaten zur Wehr zu setzen! Schließlich ginge es nicht bloß darum, einen status quo zu sichern, sondern eine Wertordnung durchzusetzen; da sei es nicht plausibel, dass die Staatengemeinschaft zusehen müsse, wenn der SR untätig sei. *Thürers* Schlussfolgerung daraus:

„In einem beschränkten, genau zu definierenden Umfang sollte daher heute jedenfalls das Recht zur „humanitären Intervention“ bejaht werden.“

Selbstverständlich sieht *Thürer* die eminente Gefahr eines gefährlichen Präzedenzfalls durch den Versuch, die NATO-Aktion auf diesem Wege zu rechtfertigen. Er erachtet es daher als absolut notwendig, klare Einschränkungen für eine Öffnung des Regelungssystems für Gewaltanwendung zu definieren:

- Ein solcher Eingriff sei nur bei Gefährdung von Fundamentalwerten (Völkermord, Verbrechen gegen Menschlichkeit, schwere Verstöße gegen humanitäres Kriegsrecht) zulässig.
- Das Verhältnismäßigkeitsgebot, dh die Eignung der eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles sei unbedingt zu beachten (und daher zB fraglich bei reinen Luftangriffen gegen eine humanitäre Katastrophe!); traditionelle Methoden der friedlichen Streitbeilegung müssten ausgeschöpft oder sich als offensichtlich aussichtslos erwiesen haben; der Gewalteininsatz könne stets nur *ultima ratio* sein; die zu schützenden Werte müssten schwerer wiegen als die durch die Aktion gefährdeten (wozu in einer langfristigen Betrachtungsweise auch die Stabilität und Autorität der internationalen Rechtsordnung gehörten!).
- Schließlich müsse die Maßnahme von einem legitimen Organ beschlossen werden, wobei dem kollektiven Vorgehen von Staaten höhere Glaubwürdigkeit zukomme als der Aktion eines einzelnen Staates und Beschlüsse repräsentativer politischer Organisationen mehr Gewicht als jene von Spezialorganisationen (zB Militärbündnisse) haben würden.

Allgemein rechtfertigt *Thürer* seine Überlegungen auch damit, dass auch im Völkerrecht globales verfassungsrechtliches Denken geboten und erforderlich sei, das die Probleme im Gesamtzusammenhang sieht, verbunden mit dem „Mut zum rechtspolitischen schöpferischen ‚institution building‘“.

Lassen Sie mich eine kurze Zwischenbilanz ziehen: Wir stellen fest, dass das Völkerrecht nach wie vor Schwierigkeiten hat, mit gewissen aktuellen Konfliktlagen iS von Krieg adäquat umzugehen. Zugleich zeigt sich ein deutlich erkennbares Bemühen, den Boden des Völkerrechts nicht leichtfertig zu verlassen, etwa bloß um ein – vielleicht sogar nur auf kurze Sicht – wünschenswertes Ziel durch gewaltsame Interpretation geltenden Völkerrechts erreichen zu können. Wohl aber scheint ein Konsens insoweit zu bestehen, dass der Weiterentwicklung des globalen Systems Rechnung zu tragen sei und sich daher wohl auch das Völkerrecht entsprechend weiterentwickeln müsse, wenn es seiner Lenkungs- und Steuerungsfunktion sozialer Vorgänge gerecht werden soll. So vereinen die in der Literatur erörterten Lösungsvorschläge Bewahrung und Innovation, ohne die Büchse der Pandora gänzlich zu öffnen und damit unkontrollierter individueller Gewaltausübung den Weg zu ebnen.

In der Folge soll nun am Beispiel der Europäischen Union gezeigt werden, wie auf *europäischer* Ebene der Aufbau einer *regionalen* Sicherheitsordnung zum Zwecke der Vermeidung bzw möglichst raschen Eindämmung bewaffneter Konflikte unternommen wird.

## IV. Der Aufbau einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) als Teil einer „neuen europäischen Sicherheitsarchitektur“

### **A. Die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU durch den Vertrag von Amsterdam**

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) wurde eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) als so genannte Zweite Säule der mit diesem Vertrag errichteten Europäischen Union etabliert. Die GASP ist die Fortentwicklung der seit den 70er Jahren gepflogenen, 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte erstmals vertraglich verankerten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Sie soll von der Union erarbeitet und verwirklicht werden und erstreckt sich, anders als noch die EPZ, auf *alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik*. Ihre *Ziele* sind in Art 11 EU aufgelistet und umfassen die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union; die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen; die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen; die Förderung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Zugleich ist die GASP aber auch ein *Instrument* zur Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene (Art 2 2. Spiegelstrich EU). Im Interesse der notwendigen Kohärenz mit anderen, in der Zuständigkeit der Gemeinschaft liegenden Aspekten der Außenpolitik wie der Gemeinsamen Handels- oder der Entwicklungspolitik sind Rat und Kommission zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Die auffälligste institutionelle Neuerung des AV in der Zweiten Säule besteht sicherlich in der Einführung des *Hohen Vertreters für die GASP* in der Person des Generalsekretärs des Rates (zu dessen Entlastung die Verwaltung des Generalsekretariats dem stellvertretenden Generalsekretär übertragen wird). In der medialen Vermittlung und entsprechend auch in der Perzeption durch die Öffentlichkeit allgemein als "Mister GASP" bezeichnet, der gewissermaßen den "Außenminister der Europäischen Union" darstellt, stellen sich seine Aufgaben auf dem Boden des Vertrages etwas nüchterner dar: Der Hohe Vertreter für die GASP „unterstützt“ einerseits den Vorsitz (Art 18 Abs 3 EU) und andererseits den Rat in Angelegenheiten der GASP, indem er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen „beiträgt“ und ggf *auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt* (Art 26 EU). Für besondere politische Fragen kann der Rat aber unabhängig davon auch einen Sonderbeauftragten ernennen, wenn er dies für erforderlich hält (Art 18 Abs 5 EU). Als eine Art Keimzelle einer eigenen außenpolitischen Planungskompetenz der Union sehen manche die durch *Erklärung (Nr 6) zur Schlussakte* des AV geschaffene *Strategieplanungs- und Frühwarninheit*. Diese wurde im Generalsekretariat des Rates unter der Verantwortung des Generalsekretärs (und Hohen Vertreters der GASP) eingerichtet, hat aber im Interesse der Kohärenz "eine angemessene Zusammenarbeit mit der Kommission" zu pflegen. Das Personal dieser Einheit rekrutiert sich aus dem Generalsekretariat, den Mitgliedstaaten, der Kommission und der WEU. Zu ihren Aufgaben gehört die Überwachung und Analyse der Entwicklungen in den unter die GASP fallenden Bereichen; die Beurteilung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Union und Ermittlung möglicher künftiger Schwerpunktbereiche der GASP; die rechtzeitige Bewertung von Ereignissen oder Situationen, die bedeutende Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Union haben können, einschließlich potentieller politischer Krisen und die frühzeitige Warnung vor solchen Ereignissen oder Situationen; schließlich – auf Aufforderung des Rates oder des Vorsitzes oder auch von sich aus – die Ausarbeitung von ausführlich begründeten Dokumenten über politische Optionen, die unter der Verantwortung des Vorsitzes als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat zu unterbreiten sind und welche Analysen, Empfehlung und Strategien für die

GASP enthalten können (Ziff 2 der Erklärung). Die Strategieplanungs- und Frühwarninheit ist (auch) als logistische Unterstützung des Hohen Vertreters der GASP gedacht.

## B. Die sicherheitspolitische Dimension der EU

Bereits in der Fassung des Vertrages von Maastricht (Art J.4 Abs 1 EUV) umfasste die GASP, was die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension der EU anlangt, „sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen“, wozu gemäß *auf längere Sicht* auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehörte, die *zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen können sollte*<sup>22</sup>. In der Amsterdamer Fassung dieser Bestimmung (nunmehr Art 17 Abs 1 EU) lautet der Fahrplan folgendermaßen:

"Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die *schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik* gehört, die *zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte*, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen."

Damit ist zunächst einmal deutlich gemacht, dass die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nicht erst "auf längere Sicht" angestrebt werden soll, sondern unmittelbar deren "schrittweise Festlegung erfolgen soll"; in weiterer Folge kann diese Verteidigungspolitik nicht mehr nur in einer mehr oder weniger fernen Zukunft "zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen", sondern schon konkret dann, "wenn der Europäische Rat dies beschließen sollte".

Gewissermaßen als „militärischen Arm“ der EU sieht sowohl die Maastrichter als auch noch die Amsterdamer Fassung des Unionsvertrages die Westeuropäische Union, die „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union“ ist, der Union „den Zugang zu einer operativen Kapazität (eröffnet)“ und die Union „bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt“ (Art 17 Abs 1 UAbs 2 EU). Im gegebenen Fall kann die Union die WEU für die Ausarbeitung und Durchführung von Entscheidungen und Aktionen mit verteidigungspolitischen Bezügen „in Anspruch nehmen“<sup>23</sup> (Art 17 Abs 3 UAbs 1 und 2 EU). Die für die Regierungskonferenz 1996 geplante Integration der WEU in die Union ist allerdings nicht gelungen; es ist lediglich eine Förderung engerer institutioneller Beziehungen zwischen den beiden Institutionen<sup>24</sup> sowie allenfalls die spätere Integration nach dem auch für den Übergang zur Verteidigungsunion vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahren vorgesehen (Art 17 Abs 1 UAbs 2 EU).

---

<sup>22</sup> Hervorhebung jeweils H.I.

<sup>23</sup> Mit dieser Formulierung wird einerseits zum Ausdruck gebracht, dass die WEU nach dem AV stärker als zuvor mit der EU verflochten sein wird, andererseits aber eine Festlegung hinsichtlich einer allfälligen rechtlichen Bindung oder gar Unterordnung der WEU unter die EU vermieden wird. Wenn weiters in Art 17 Abs 3 UAbs 2 EU ausdrücklich festgehalten wird, dass die Befugnis des Europäischen Rates zur Festlegung von Leitlinien auch in Bezug auf die WEU bei diesen Angelegenheiten gilt, für welche die Union die WEU in Anspruch nimmt, so wird damit zwar eine gewisse Bindung zum Ausdruck gebracht, die allerdings angesichts des unabhängigen und selbständigen Status der WEU nicht rechtlicher Natur sein kann. Eine zumindest politische Bindungswirkung ergibt sich aber daraus, dass an der Beschlussfassung über diese Leitlinien auch jene MS der Union mitwirken, die zugleich MS der WEU sind. Hinsichtlich der Mitwirkung der MS der EU an derartigen, von der WEU durchgeführten Operationen siehe Art 17 Abs 3 UAbs 3 EU.

<sup>24</sup> Vgl auch Protokoll (Nr 1) zu Art 17 des Vertrags über die Europäische Union.

Das auch für unsere Fragestellung zentrale, neue Element des sicherheitspolitischen Kapitels des Unionsvertrages nach Amsterdam ist jedoch die Einbeziehung der (nach der entsprechenden Erklärung der WEU-Staaten von 1992) so genannten „Petersberg-Aufgaben“ in den Tätigkeits- und Kompetenzbereich der Union. Gemäß Art 17 Abs 2 EU gehören nämlich mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 zu den die Sicherheit der Union betreffenden Fragen auch *humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen*. Österreich hat mit der Novellierung des Art 23 f B-VG die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass es auch an solchen Maßnahmen der GASP mitwirken kann<sup>25</sup>.

### **C. Die Herausbildung einer eigenständigen Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Amsterdam – die Beschlüsse der Europäischen Räte von Köln und Helsinki (1999)**

Wohl unter dem Eindruck der Ereignisse im Kosovo reifte in der Union allerdings sehr bald die Erkenntnis, dass zum Einen ein langfristiger Diskussionsprozess über das Ob und Wie einer Integration der WEU in die EU, der besonders durch die Frage der Verankerung einer militärischen Beistandspflicht belastet wird, wenig zielführend ist und andererseits jede ernst zu nehmende Sicherheitspolitik der Union mit der Existenz einer zumindest minimalen *eigenen militärischen Kapazität* steht und fällt.

Folgerichtig hat schon der Europäische Rat in Köln am 3. und 4. Juni 1999<sup>26</sup> in der *Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* seine Absicht bekräftigt,

„der Europäischen Union die *notwendigen Mittel und Fähigkeiten* an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann.“ Der Rat müsse die Fähigkeit haben, „Beschlüsse über die *gesamte Palette* ... der sogenannten ‚Petersberg-Aufgaben‘ ... zu fassen. Im Hinblick darauf *muß die Union die Fähigkeit zu autonomem Handeln*, *gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen Einsatz zu beschließen*, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren. ... Wir verpflichten uns daher, auf den Ausbau von wirksamen europäischen militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage der bestehenden nationalen, binationalen und multinationalen Fähigkeiten hinzuwirken und zu diesem Zweck unsere eigenen Fähigkeiten zu stärken.“

Mit Blick auf die NATO formuliert die Erklärung das Ziel, „eine effektive EU-geführte Krisenbewältigung [zu] entwickeln, in deren Rahmen sich *sowohl der NATO angehörende als auch*

---

<sup>25</sup> BGBl I Nr 83/1998. Bei Beschlüssen gemäß Art 17 EU wird das Stimmrecht Österreichs *im Einvernehmen zwischen dem Bundeskanzler und dem Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten* auszuüben sein. Ferner darf eine Zustimmung zu derartigen Maßnahmen, wenn damit eine Verpflichtung Österreichs zur Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen bewirkt würde, nur unter dem Vorbehalt gegeben werden, dass es diesbezüglich noch der Durchführung des für die Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen in das Ausland verfassungsrechtlich, nämlich im sog KSE-BVG, vorgesehenen Verfahrens bedarf (Art 23f Abs 4 B-VG).

<sup>26</sup> *Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Bulletin (hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) Nr 49 vom 16. August 1999, 509 ff; insb dessen Anhang III (532 ff); dazu *Primosch*, Die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Perspektive des Europäischen Rates von Köln, ÖMZ Nr 5/99, 627 ff.

*neutrale und bündnisfreie EU-Mitgliedstaaten in vollem Umfang und gleichberechtigt an den EU-Operationen beteiligen können.“*

Es fällt auf, dass in diesem Zusammenhang von der WEU keine Rede ist.

Die eigentliche Beschlussfassung darüber erfolgte schließlich durch den Europäischen Rat in Helsinki am 10./11.Dezember 1999<sup>27</sup>, nachdem am 4.12.1999 Großbritannien und Frankreich sich in der Erklärung von St. Malo diesbezüglich verständigt hatten<sup>28</sup> und auch die NATO durch US-Außenministerin Albright am 7.Dezember 1999 ihre Zustimmung signalisiert hatte<sup>29</sup>. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki will die Union ihren Beitrag zu internationalem Frieden und Sicherheit „im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ leisten, und zwar unter Anerkennung der „vorrangigen Verantwortung des Sicherheitsrates der VN für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit“ (Ziff 26). Der Europäische Rat ist entschlossen, „die Union in die Lage zu versetzen, *autonom Beschlüsse zu fassen* und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht einbezogen ist, als Reaktion auf internationale Krisen *EU-geführte militärische<sup>30</sup> Operationen einzuleiten und durchzuführen...*“ (Ziff 27). Es soll also sowohl NATO-Operationen<sup>31</sup> als auch „EU-geführte“ militärische Operationen geben; um letztere auch tatsächlich durchführen zu können, muß die Union über eine eigene Kapazität verfügen. Konkret wurde in Helsinki vereinbart:

„Spätestens im Jahr 2003 müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen der *freiwilligen Zusammenarbeit<sup>32</sup>* bei EU-geführten Operationen in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang von *50.000 bis 60.000 Personen*, die imstande sind, den Petersberg-Aufgaben in ihrer ganzen Bandbreite gerecht zu werden, zu verlegen und dafür zu sorgen, daß diese Kräfte für *mindestens ein Jahr* im Einsatz gehalten werden können“.

Der Aufbau einer autonomen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapazität der EU erfordert auch neue politische und militärische Gremien und Strukturen, die die Union unter Wahrung des einheitlichen institutionellen Rahmens in die Lage versetzen, die notwendige politische und strategische Leitung dieser Operationen zu gewährleisten. So sind ein *Ständiger Ausschuss für Politische und Sicherheitsfragen (APS)*, ein *Militärausschuss (MA)* und ein

---

<sup>27</sup> Text der Schlussfolgerungen des Vorsitzes (vorläufige Fassung) in EU-Nachrichten. Dokumentation Nr 4 vom 13.Dezember 1999; vgl die Ziff 25-29 der Schlussfolgerungen, in denen auch formell der Begriff der GESVP eingeführt wird.

<sup>28</sup> Großbritannien war von seiner rein transatlantischen Sicherheitskonzeption abgerückt und Frankreich von der Idee einer vollständig autonom bestimmten europäischen Verteidigung, allerdings mit dem Vorbehalt eines (europäischen) „droit du premier refus“ im Falle eines Engagements der NATO als Ganzes.

<sup>29</sup> Diese allerdings unter der Bedingung der Gewährleistung der „3 D“: *No duplication* (of assets), *no discrimination* (of NATO members not member states of the EU) und *no decoupling*, dh keine Abkoppelung der GESVP von der NATO.

<sup>30</sup> Es soll aber auch einen Mechanismus zur *nichtmilitärischen* Krisenbewältigung geben, auf den hier allerdings nicht näher eingegangen werden kann.

<sup>31</sup> Wofür es konkreter Vereinbarungen zwischen EU und NATO bedürfen wird: „Unter Berücksichtigung der Erfordernisse aller EU-Mitgliedstaaten werden Regelungen für eine umfassende Konsultation und Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO und für die Transparenz in den gegenseitigen Beziehungen entwickelt.“ (Ziff 28 der Schlussfolgerungen des ER).

<sup>32</sup> Man wird aber wohl davon ausgehen können, dass eine *prinzipielle* Verpflichtung aller MS besteht, sich an dieser „freiwilligen Zusammenarbeit“ zu beteiligen; welcher Art der Beitrag eines jeden MS konkret ist, das soll die souveräne Entscheidung des betreffenden Staates sein (vgl dazu den Zwischenbericht des Vorsitzes an den ER, Anlage 1 zu Anlage IV der Schlussfolgerungen von Helsinki).

*Militärstab* (MS) vorgesehen<sup>33</sup>. Der APS, zusammengesetzt aus nationalen Vertretern auf der Ebene Hoher Beamter bzw Botschafter, wird sich mit allen Aspekten der GASP einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) befassen, bei entsprechenden Operationen die politische Kontrolle und strategische Leitung derselben ausüben und dem Militärausschuss Leitlinien vorgeben. Der Militärausschuss wird die Stabschefs umfassen und seine Aufgabe wird die militärische Beratung des APS und die Erstattung von Empfehlungen sein. Auch wird der Militärausschuss militärische Leitvorgaben für den Militärstab setzen. Mit dem Militärstab soll militärisches Fachwissen und die erforderliche Unterstützung für die GESVP bereit gestellt werden. Auch Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung im Hinblick auf die Ausführung der Petersberg-Missionen werden Aufgaben dieses Militärstabes sein.

Man wird erst sehen müssen, inwieweit die Mitgliedstaaten bereit sein werden, die durch den Vertrag von Amsterdam und die Beschlüsse von Helsinki eröffneten Möglichkeiten auch tatsächlich zu nützen. Es wird zu einem guten Teil auch Aufgabe der französischen Präsidentschaft sein, diesen Prozess in gesicherte Bahnen zu lenken. Die formalen Voraussetzungen scheinen jedenfalls gegeben, dass sich die Europäische Union nach dem eklatanten Versagen in der Jugoslawien- und Kosovo-Krise nun doch als sicherheitspolitisch valabler Akteur in Europa zu etablieren vermag und damit letztlich auch die eigene *raison d'être* zu stärken vermag.

## **V. Schlußbemerkungen**

Wie schon einleitend vermerkt, musste dieser Beitrag von vornherein viele nicht minder wichtige Facetten des Verhältnisses von Politik bzw. Recht und Krieg außer Acht lassen; man denke nur an das weite Feld des *Peacekeeping*, die immer bedeutender werdenden so genannten *post-conflict-measures* (Aufbau ziviler Struktur, Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsschutz); das nach wie vor nicht umfassend geklärte Verhältnis von Gewaltverbot und (gewaltsamer) Sezession usw.

Trotzdem hoffe ich gezeigt zu haben, dass der Krieg (iS der Anwendung massiver militärischer Gewalt) ein absolut präsent Thema in der internationalen Rechtsentwicklung ist und leider auch bleiben wird (müssen). Mit den von mir gewählten zwei Beispielfällen sollte jedoch demonstriert werden, dass die Staatengemeinschaft doch an einer behutsamen Entwicklung ihrer Rechtsordnung interessiert ist, um unübersehbaren neuen Herausforderungen adäquat begegnen und damit das (Völker-) Recht als relevantes Steuerungsinstrument für diese Staatengemeinschaft sichern zu können. Wie so oft in der Geschichte des VÖR stand dabei – nimmt man nur das Beispiel NATO-Intervention im Kosovo – möglicherweise einmal mehr der Völkerrechtsbruch am Beginn einer vielleicht fruchtbringenden Entwicklung!

Die Entwicklung der GESVP wiederum sollte vor Augen führen, dass sich ein solcher Prozess der (Selbst-) Bindung von Staaten in sicherheitspolitischen Belangen umso „behutsamer“ vollzieht, je konkreter die von den Staaten eingegangenen (rechtlichen) Verbindlichkeiten und Bindungen sind. Das größte Manko aber dürfte sein, dass es auch für diese Entwicklungslinie im Prozess der Europäischen Integration an einer klaren Zielvorgabe fehlt. Dasselbe gilt für den Beitrag, den Österreich leisten kann und für die Rolle, die es dereinst in einem neuen *europäischen* Sicherheitssystem einnehmen wird (können)!

---

<sup>33</sup> Die *Interimsorgane* der GESVP wurden im Februar 2000 konstituiert.