

antimilitarismus **i**nformation

Europäische Sicherheit



11 | 99

29. Jahrgang, Heft 11,
November 1999, DM 5,00

ISSN 0342-5789

INHALT

| | |
|--|------------|
| EDITORIAL | 3 |
| IMPRESSUM | 4 |
| <i>Karlheinz Koppe</i> Konfliktlinien in Europa | 5 |
| <i>Matthias Dembinski</i> Amerika und Europa oder vielmehr Amerika oder Europa. Zur Struktur und Zukunft amerikanisch-europäischer Militärbeziehungen | 13 |
| <i>Sabine Jaberg</i> Die OSZE: Zwischen kooperativem Anspruch und hegemonialer Ordnungspolitik | 23 |
| <i>Peter Cross</i> Welche Rolle spielt die WEU in Zukunft? | 31 |
| <i>Elisabeth Schroedter</i> Die Militarisierung der EU | 40 |
| <i>Muriel Asseburg / Tanja Schümer</i> Conflict Prevention Network. Fortschritte bei der Konfliktprävention durch die EU? | 48 |
| <i>Frank Möller</i> Die baltischen Staaten: Sicherheit durch Westintegration? | 58 |
| <i>Christian Schmidt</i> Die Anpassung des KSE-Vertrages. Konventionelle Abrüstung in Europa | 68 |
| <i>Helmut Dietrich</i> Fluchtwege. Strategien und Institutionen der Flüchtlingsabwehr in der EU | 83 |
| <i>Claudia Roth / Mark Holzberger</i> Anything Goes? Die polizeiliche Kooperation innerhalb der EU nach dem EU-Gipfel in Tampere | 90 |
| <i>Stefan Gose</i> Türkei: Panzer statt Menschenrechte | 105 |

Liebe LeserInnen und Leser,

i in dem vorliegenden Themenheft haben wir uns der Sicherheit im regionalen europäischen Kontext angenommen. Dabei versteht es sich von selbst, daß dieses Thema zu komplex ist, als daß es hier umfassend dargestellt werden könnte. Ja, wir erheben nicht einmal den Anspruch, den Themenbereich "Europäische Sicherheit" systematisch behandelt zu haben. Vielmehr bieten die Artikel in diesem Heft einen kaleidoskopartigen Blick auf Europa zehn Jahre nach der historischen ordnungspolitischen Zäsur. Viele Einzelschritte haben in dieser Zeit neue Tatsachen in Europa geschaffen: die Balkankriege, offensive Armeeerformen, neue multinationale Armeekorps, die erste Stufe der NATO-Osterweiterung, der Amsterdamer Vertrag der Europäischen Union, zuletzt das neue Strategische Konzept der NATO. Gemeinsam ist diesen Schritten ihr militärisch-expansiver Charakter, auch wenn sie mehrheitlich keinem Gesamtkonzept folgen. Eine mögliche "Friedensdividende" wurde in den vergangenen zehn Jahren verspielt, Chancen ziviler Konfliktprävention und Konfliktbewältigung wurden systematisch vertan. Der Ausblick auf die veränderten Kräfteverhältnisse und die geplanten Instrumente europäischer Sicherheit geben wenig Grund zu Optimismus, daß ein friedensfähiges, gemeinsames Europa im Entstehen begriffen ist.

Im Folgenden werden aus den verschiedenen Blickwinkeln der AutorInnen sicherheitspolitische Entwicklungen, Institutionen, Problemfelder und Szenarien schlaglichtartig erörtert. Die Artikel spiegeln nicht unbedingt unsere Meinung wider, doch wir hoffen, Euch damit Anregungen zu einer weitergehenden Auseinandersetzung geben zu können. Den Anfang macht **Karlheinz Koppe** mit seiner essayistischen Annäherung an die Debatte um die neuen "Sicherheitsrisiken". Nach Jahrzehnten der transatlantischen, antikommunistischen Blutsbruderschaft zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten, die mit der NATO das wohl schlagkräftigste Militärbündnis der Geschichte herausgebildet haben, befindet sich die Partnerschaft in einer Neubestimmung ihrer Zielsetzungen.

Matthias Dembinski untersucht die sich im Wandel befindlichen europäisch-amerikanischen Militärbeziehungen. **Sabine Jaberg** zeichnet die gescheiterte Karriere der OSZE als Kern einer gesam-

teuropäischen Sicherheitsarchitektur und deren Diskrepanz zwischen deklaratorischen Ansprüchen und machtpolitischer Wirklichkeit nach. Westeuropäische Sicherheitsinstitutionen haben sich hingegen als die dominierenden Arrangements etabliert, um die sich eine neue Regionalordnung formieren wird. Aus diesem Grund stellt **Peter Cross** die Frage nach der zukünftigen Rolle der WEU und **Elisabeth Schroedter** fokussiert den Weg der Militarisierung der EU. Als ein friedenspolitisch innovativer Schritt ist der Aufbau eines Instrumentariums der EU zur Konfliktprävention anzusehen, das seine Bedeutung in der Praxis jedoch erst noch unter Beweis stellen muß. **Muriel Asseburg und Tanja Schümer** stellen als "Insider" die Ziele, Strukturen und Arbeitsweisen des Conflict Prevention Network vor. Die besondere sub-regionale sicherheitspolitische Situation der drei baltischen Staaten beleuchtet **Frank Möller**. Im zweiten Teil des Heftes beschäftigen wir uns mit spezifischen Problemstellungen von Sicherheit in Europa. **Christian Schmidt** analysiert den Stand der Abrüstungsbemühungen im Bereich der konventionellen Waffen anhand der Anpassung des KSE-Vertrages. Im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffes befaßt sich **Helmut Dietrich** mit Ansätzen einer gemeinsamen Abschottungspolitik der EU gegenüber Flüchtlingen und **Claudia Roth und Mark Holzberger** mit dem Ausbau des europäischen Polizeiapparates. Aus aktuellem Anlaß soll auch das Highlight rot-grüner Menschenrechtspolitik nicht fehlen. **Stefan Gose** skizziert anhand des jüngsten Panzer-Verkaufes an die Türkei, daß Menschenrechte für die Bundesregierung im Sicherheitsfragen eine untergeordnete Rolle spielen.

Eure ami-Redaktion

P.S. Liebe AbonnentInnen, unsere Kontonummer hat sich verändert! Achtet also bitte bei den nächsten Überweisungen darauf. Die Bankleitzahl bleibt die alte.

IMPRESSUM

Herausgeber Verein für friedenspolitische Publizistik e.V., Kurfürstenstr. 14, 10785 Berlin, Fon/Fax 030/25 79 73 42
e-mail: ami@zedat.fu-berlin.de
<http://userpage.fu-berlin.de/~ami>

Redaktionskollektiv Markus Euskirchen, Stefan Gose, Ingrid Koschmieder, Jan Kurpan, Olivier Minkwitz, Heidrun Müller, Gerhard Piper, Christian Schmidt, Ursula Schröder, Björn Tolksdorf, Kristian Zitzlaff

Erscheinungsweise monatlich, darunter drei Themenhefte mit doppeltem Umfang
Preise Jahresabo DM 44 (plus DM 6 Porto/Inland bzw. DM 16 Porto/Ausland); Schnupperabo (2 Normalhefte, 1 Themenheft) DM 12 (incl. Porto); Einzelheft DM 3,50; Doppelheft DM 5 (plus Porto); alle Preise incl. 7% gesetzl. MwSt.

Kündigung Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Kalenderjahr, wenn nicht bis 30. November eine Kündigung zum Jahresende erfolgt ist.

Spendenkonto/Bankverbindung Verein für friedenspolitische Publizistik e.V., Konto-Nr. 539 777 9000, Berliner Volksbank, BLZ 100 900 00

Drucklegung 11. November 1999

In den Jahren 1989/90 kam die bipolare Konfrontation, die über vierzig Jahre lang die internationalen Beziehungen beherrscht hatte, zu einem gewaltfreien Ende und damit auch die beängstigende Sorge, daß diese Konfrontation aus geringem Anlaß - und sei es nur aus Fehlkalkulation, Irrtum oder menschlichem Versagen - in einem weltweiten atomaren Krieg münden könne. Doch die Erwartung, daß damit die Anzahl und vor allem die Intensität der Kriege abnehmen würde, erwies sich als trügerisch. Bis 1993 stieg die Anzahl der Kriege auf über 50, fiel dann jedoch stetig bis 1998 auf 30 gewaltsam ausgetragene Konflikte. (1)

Karlheinz Koppe

Konfliktlinien in Europa

*Ist dies schon Tollheit, hat es doch Methode.
(William Shakespeare, Hamlet, 2. Akt, 2. Aufzug)*

Dr. h.c. Karlheinz Koppe ist zur Zeit Lehrbeauftragter an der Universität Münster.

(1) Als Quellen benutze ich sowohl das Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) 1993 und 1998 wie auch die Daten der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) an der Universität Hamburg 1997. Dabei ist zu beachten, daß beide Institutionen von unterschiedlichen Kriegs- und Konfliktdefinitionen ausgehen.

(2) Vgl. Heinsohn, Gunnar 1998: *Lexikon der Völkermorde*, Reinbek

Es fällt auf, daß neuere Konflikte mit einer seit Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr gekannten Grausamkeit - häufig mit dem erklärten Ziel des Genozids - ablaufen. Erinnert sei nur an Ruanda, Zaire/Kongo, Bosnien, Kosovo und zuletzt Osttimor. (2) In besonderer Weise überraschte der Ausbruch gewaltsamer Konflikte in Europa (Ex-Jugoslawien und Kaukasus-Region) und die Fülle sich abzeichnender weiterer latenter Konflikte vor allem in Ost- und Südosteuropa wie auch innerhalb westeuropäischer Staaten.

Diese Konflikte lassen sich nicht mehr mit den klassischen internationalen Gewaltbeziehungen, die wir mit "Krieg" bezeichnen, definieren. In den überwiegenden Fällen handelt es sich um innerstaatliche Macht- und Interessenkonflikte, deren Ursachen und Abläufe kaum noch rational erfaßbar sind. Fast immer sind ethno-nationale und religiöse (häufig beides zugleich wie im ehemaligen Jugoslawien) Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen zu erkennen, hinter denen wiederum andere Konflikte stehen, in der Regel soziale Krisen. Und häufig werden diese Krisen von skrupellosen Akteuren mißbraucht, um Machtkonflikte auszutragen.

Bis zur Wende 1989/90 hatte das Risiko, daß ein unkontrollierter Kleinkrieg sich zum Weltbrand entwickelt, in dem auch Atomwaffen und andere Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden, die beiden Lager mit Erfolg dazu gebracht, potentielle Unruhestifter entweder zu korrumpieren oder zu disziplinieren oder beides zugleich. In zahlreichen

Fällen wurden Stellvertreterkriege, in deren Verlauf die beiden Blöcke nur indirekt die ihnen jeweils genehme Partei mit Geld und/oder Waffen unterstützten, auf möglichst niedrigem Niveau ausgetragen (low intensity conflict). In ausgesuchten Fällen wurden autoritäre Regime durch Entwicklungshilfe, wenn auch meist zum Nutzen der Geberländer und bestenfalls der politischen Akteure in den eben diesen Ländern, zum "Wohlverhalten" veranlaßt. Marcos in den Philippinen, Sidi Barre in Somalia oder Mobuto in Zaire/Kongo waren dafür bezeichnende Beispiele. Übrigens gehörte auch Saddam Hussein im Irak zeitweise zu den erst von Ost und dann von West gehätschelten Autokraten. Demokratie und Menschenrechte blieben dabei zwangsläufig auf der Strecke.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Der Wegfall der dominanten Ost-West-Konfrontation bereitete den Weg zu neuen beziehungsweise zum Wiederaufleben alter Konflikte. Dabei ist internationaler Terrorismus zu einer gewichtigen und erschreckenden Waffe geworden, die zu bekämpfen immer schwieriger wird. Fundamentalistische Regime oder auch nur Gruppen versuchen auf diese Weise, Rußland und die USA (und gelegentlich auch westeuropäische Regierungen) zu zwingen, die Unterstützung "westfreundlicher" Regierungen einzustellen. Mit anderen Worten: das Ende des weitgehend gewaltfrei verlaufenen Ost-West-Konflikts hat schlummernde aggressive Potentiale freigesetzt, die die Konfliktlinien der neunziger Jahre bestimmten und noch auf Jahrzehnte bestimmen werden, die wiederum durch den Kollaps der staatssozialistischen Regime und den Rückgang der internationalen Entwicklung(sozial)hilfe wenn nicht ausgelöst, so doch dramatisch verschärft werden.

Der Kollaps war die Folge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs der Staaten des Sowjetblocks, vor allem Rußlands. Was die jahrzehntelang als "soziale Gerechtigkeit" ausgegebene Zwangsverteilung des Mangels notdürftig verdeckt hatte, trat urplötzlich zu Tage: eine unbeschreibliche Verarmung der Bevölkerungen, die plötzlich nicht mehr sozial abgesichert waren. Sie konnten und kann weiterhin leicht den Verlockungen nationaler oder auch postkommunistischer Akteure erliegen, die an Machtausübung und Profit interessiert sind, nicht aber am Wohlergehen der Menschen, die zu vertreten sie sich anmaßen, ohne demokratisch legitimiert zu sein. Vor allem die Liberalisierung der Märkte (insbesondere der Finanzmärkte) durch das von den

Industriestaaten beherrschte Welthandelsabkommen (WTO - World Trade Organization) kommt nur einer kleinen Minderheit zugute, leistet der Korruption und dem organisierten Verbrechen Vorschub und führt zu einem weiteren Ausbluten der Masse der Bevölkerung. Die rigide Politik des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die Sanierungen der Staatshaushalte und Strukturveränderungen zu Lasten der Armen zur Voraussetzung von Krediten macht, verschärft diese Situation.

Die Entwicklungshilfeleistungen an Staaten der sogenannten "Dritten Welt" wurden in der Vergangenheit mit dem Argument gerechtfertigt, diese Länder müßten gegen Einflüsse des sowjetischen Lagers stabilisiert werden. Da diese Gefahr nicht mehr besteht, entfällt für viele Regierungen die Notwendigkeit, ihre Entwicklungshilfeleistungen im bisherigen Ausmaß aufrecht zu erhalten. Sie sind zu keinem Zeitpunkt überzeugend zum Aufbau sozialer Strukturen genutzt worden. Auch die verringerten Leistungen werden nach wie vor nur dann gewährt, wenn ein wirtschaftlicher Vorteil für das Geberland damit verbunden ist, etwa Sicherung von Arbeitsplätzen im eigenen Land oder billiger Zugang zu Rohstoffen (Erdöl und seltene Metalle für die Rüstungsindustrien) und Luxusnahrungsmitteln. Die Folge ist eine weitere Verarmung der Bevölkerungen Afrikas, Lateinamerikas und Asiens. Fairerweise müssen zwei weitere Gründe für den Rückgang staatlicher Entwicklungshilfeleistungen genannt werden: die Regierungen in vielen reichen Ländern, im wiedervereinigten Deutschland an erster Stelle, haben sich hoch verschuldet. Auch die Tatsache, daß nicht nur Millionen, sondern Milliarden in dunklen Kanälen der Korruption versickern, erhöht nicht gerade die Bereitschaft zur Entwicklungszusammenarbeit und zur Absicherung von Krediten. Dennoch müssen sich diese Regierungen fragen lassen, ob sie sich selbst und den Armutsregionen mit der Kürzung von Krediten - vor allem für die Entwicklung anders nicht finanzierbarer Sozial- und Strukturinvestitionen - nicht neue Konflikte einhandeln. Die bisher bekannt gewordenen Schuldenerlasse sind nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

In diese Konfliktlinien ist Europa in vielfältiger Weise eingebunden. Sie sind Teil des Risikonetzes, daß hier in den vergangenen Jahren entstanden ist, obwohl die europäischen Staaten glaubten, seit der Unterzeichnung der Helsinkiakte (1975) über die zunächst "Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (KSZE), später "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (OSZE) genannte Zusammenarbeit Vorsorge getroffen zu haben. Es be-

steht kein Zweifel, daß die KSZE/OSZE (und deren Vereinbarungen über Menschenrechts- und Minderheitenschutz, Krisenprävention, Beobachtermissionen, konventionelle Rüstungsbegrenzung und Abrüstung) entscheidend zur gewaltfreien Beendigung der Ost-West-Konfrontation beigetragen hat. Vor allem die deutsche Frage - zumindest außen- und sicherheitspolitisch - konnte gelöst werden, nicht zuletzt durch die völkerrechtlich verbindliche Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze seitens des wiedervereinigten Deutschlands. Doch die Weiterentwicklung der OSZE wurde von den westlichen Regierungen nahezu gestoppt. Sie zogen es ebenso wie die osteuropäischen Staaten vor, dem Militärbündnis NATO neue Befugnisse zu erteilen beziehungsweise der NATO beizutreten.

Die vom sowjetischen Joch befreiten europäischen Staaten bekennen sich inzwischen zur Demokratie, die sich allerdings in vielen Ländern erst noch bewähren muß und durch den plötzlichen wirtschaftlichen und sozialen Niedergang als Folge des Übergangs zu neoliberalen Wirtschaftsstrukturen stark gefährdet bleibt. Selbst Kommunisten - oft unter anderer Bezeichnung - präsentieren sich inzwischen als demokratische Parteien. Sie erhalten Zulauf von den Bürgerinnen und Bürgern, die zum Opfer des Zusammenbruchs der staatssozialistischen Regime in besonderer Weise geworden sind: zum einen die Masse der arbeitenden und jetzt der Arbeitslosigkeit (ohne angemessene staatliche Hilfe) anheimgefallenen Menschen, zum anderen die ihrer Privilegien (zu Recht) beraubten früheren Führungsschichten. In diesem Umfeld entwickeln sich jene dumpfen nationalen und ethno-nationalen Vorstellungen, die mit Abstand das risikoreichste Konfliktpotential in Europa darstellen.

Die Konfliktlinien im Einzelnen

- Die Vertiefung der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten sowohl zwischen europäischen Staaten (im wesentlichen zwischen Westeuropa und Osteuropa, aber auch zwischen Nord- und Südeuropa, obwohl sich innerhalb der Europäischen Union ein gewisser Ausgleich vollzieht) wie auch innerhalb der Länder birgt ein Konfliktpotential, das zunehmend die Handlungsfreiheit der Regierungen in allen Bereichen beeinträchtigt und der organisierten ebenso wie der individuellen Kriminalität und Korruption Vorschub leistet. Indikatoren für diese Konfliktlinie sind der rasant wachsende Wohlstand vermögender Minderheiten bei gleichzeitiger Verarmung, meist bedingt durch Arbeitslosigkeit, breiter Bevölkerungsschichten. Auch re-

gionale Disparitäten wie zwischen alten und neuen Bundesländern in Deutschland oder zwischen Nord- und Süditalien gehören zu diesem Konfliktpotential.

- Die Verschlechterung der sozialen Lage breiter Bevölkerungsschichten. Sie befördert die Vertiefung alter ethno-nationaler Konflikte, die sich in Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten auswirken, Migrationen, Fluchtbewegungen und Probleme der Asylgewährung auslösen und in Extremfällen in Terrorismus (Nordirland, Baskenland, Korsika) und Bürgerkriege, Vertreibungen und Vergewaltigungen (Ex-Jugoslawien) münden. Potentielle Konfliktregionen dieser Art sind die baltischen Staaten (Esten/Russen, Letten/Russen, Litauer/Polen/Russen), die Russische Föderation (Krieg mit Tschetschenien und latente Konflikte mit ca. 60 Minderheiten), die Ukraine (umstrittene Zugehörigkeit der Krim), Moldawien (Gagausen im Süden und Russen in der Dnjestr-Republik), die Kaukasus-Region, Südosteuropa (Slowaken/Ungarn; Rumänen/Ungarn; Bulgaren/Türken; Makedonier/Albaner/Serben; Kroaten/Serben/Ungarn in Ostslawonien und in der Vojvodina, sowie weiterhin in allen ehemaligen jugoslawischen Republiken mit Ausnahme Sloweniens). Zu nennen ist auch die sich verschärfende Diskriminierung von Roma und Sinti in allen ost- und südosteuropäischen Ländern.
- Die Verstärkung der ethno-nationalistischen Konflikte durch traditionelle Glaubensstreitigkeiten vor allem zwischen Christen und Muslimen, die sich in besonderer Weise zur Manipulation und Verhetzung von breiten Bevölkerungsschichten eignen. So waren die "ethnischen Säuberungen" in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo immer auch von "religiösen Säuberungen" begleitet, an denen sich römisch-katholische Christen, orthodoxe Christen und sunnitische Muslime gleichermaßen beteiligten und immer noch beteiligen. Das gilt gleichfalls für Nordirland, wo sich nach wie vor Katholiken und Protestanten bekämpfen. Auch der bislang einzige potentielle zwischenstaatliche Konflikt in Europa ist durch die Gleichzeitigkeit nationalistischer Spannung mit religiösen Gegensätzen gekennzeichnet: der Dauerkonflikt zwischen Griechenland und der Türkei mit einer durch Blauhelme geschützten "Kampfgrenze" zwischen türkischen und griechischen Volksteilen auf Zypern.

- Zu den latenten Konfliktbeziehungen in Europa gehört nach wie vor in zahlreichen, vor allem osteuropäischen Ländern das Verhältnis zu jüdischen Bürgerinnen und Bürgern. Das erscheint als besonders bedrückend, weil die verbrecherische Politik Hitlers und seines "Dritten Reiches" zur fast völligen Liquidierung des europäischen Judentums (Holocaust/Shoa) geführt hat und kaum noch nennenswerte jüdische Gemeinden existieren. Noch bedrückender ist, daß gerade in Deutschland Anzeichen eines latenten alten und neuen Antisemitismus zu beobachten sind, was auf die Dauerhaftigkeit alter irrationaler Konfliktlinien hindeutet. In diesem Zusammenhang ist auch das Erstarken rechter nationalistischer Parteien in Italien, in Österreich und inzwischen auch in der Schweiz sowie weiterhin in Deutschland zu nennen.
- Vernachlässigung der Menschen- und Bürgerrechte in nahezu allen demokratischen Gesellschaften, Deutschland nicht ausgenommen (zu erinnern ist sowohl an Übergriffe von Polizisten bei Festnahmen wie auch an Wegschauen von Polizisten beim Zusammenschlagen von unschuldigen Personen sowie an Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof), erschüttert das Vertrauen in die Staatsorgane und zählt deshalb zu den latenten und häufig auch akuten gesellschaftlichen Konfliktlinien, die der besonderen Beobachtung bedürfen. In diese Rubrik gehört auch die Vernachlässigung des Europarates in Straßburg, der für die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständig ist und zu diesem Zwecke den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof unterhält.
- Eine immer wieder beschworene, aber sträflich vernachlässigte Konfliktlinie ist das einerseits geschärfte Umweltbewußtsein von Regierung, Industrie, Öffentlichkeit und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, das jedoch andererseits vor angeblichen Sachzwängen (gemeint ist die Unternehmerlobby) und egoistischen Bürgerinteressen (Vorrang Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialer Sicherheit) immer wieder kapituliert: Abgasverminderung durch Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene, Kontrolle verseuchter und manipulierter Lebensmittel, Ausstieg aus der Atomwirtschaft und Ausbau regenerativer Stromerzeugung, Schutz der wenigen noch erhaltenen Feuchtgebiete, Entsorgung von Gift-Müll und vieles andere mehr. Was heute "nur" als ein Problem erkannt wird, ist mittelfristig ein existentieller Konflikt

größten Ausmaßes: Versäumnisse in diesen Bereichen können Mensch und Natur noch nachhaltiger schädigen als Versäumnisse im Bereich der sozialen Gerechtigkeit.

- In den engeren Bereich der zwischenstaatlichen (internationalen) Beziehungen gehört die bereits erwähnte schleichende Ablösung OSZE durch eine selektive geographische und politische Erweiterung der NATO, die - wie im Falle des Kosovo-Konflikts - sogar die Vereinten Nationen unterläuft, beziehungsweise sich deren Befugnisse anmaßt. Die Konfliktrichtigkeit dieser Entwicklung besteht darin, daß einerseits Rußland außen vor bleibt (während es in der OSZE voll beteiligt ist), andererseits die vertraglichen Konfliktvermittlungsinstrumente immer weniger genutzt werden. Ein Verzicht auf die Nutzung dieser Instrumente aber bedeutet, Konfliktprävention und -mediation durch Androhung und Durchführung militärischer Intervention zu ersetzen.
- Die ebenfalls selektive Erweiterung und unverhüllte Militarisierung der Europäischen Union (EU) läßt diesen Staatenverbund, dessen friedensstiftende Rolle gar nicht hoch genug eingeschätzt werden sollte, vom einem internationalen Kooperationspartner zu einem internationalen Konfliktpartner werden. Beides - selektive Erweiterung und offen betriebene Militarisierung - vertieft den Graben zu den noch nicht beigetretenen Ländern Europas, von denen einige inzwischen zu Beitrittsverhandlungen eingeladen sind, von denen aber niemand weiß, wie aufrichtig sie gemeint sind. Die Einführung des Euro als gemeinsame Währung erscheint zwar als ein Glücksfall, vertieft aber die Kluft zu den Mitgliedern, die aus guten oder schlechten Gründen der Euro-Zone nicht oder noch nicht beitreten wollen. Wirklich entscheidende Maßnahmen wie die Angleichung der Steuersätze, vor allem der Kapitalertragsbesteuerung, (und damit die Unterbindung von Steuerflucht in das jeweils günstigste Land) werden auf die lange Bank geschoben oder scheitern wiederum an nationalen Eigeninteressen. Erschwerend hinzu kommt, daß die Konflikte, die sich aus der sogenannten Globalisierung ergeben, nicht allein von Europäern geregelt werden können, sondern weltweiter Kooperation bedürfen.
- Ein weiterer Konfliktfaktor ist die zögerliche Abrüstungspolitik. Zwar ist die Zahl der Streitkräfte und der Beschäftigten in der Rüstungsindustrie sowie die Produktion

schweren Geräts gesunken. Doch wurde statt dessen die Produktion auf Kleinwaffen (vor allem Antipersonenminen) umgestellt, sowie auf Hightech-Waffen, obwohl deren Präzision seit den Erfahrungen im Golf- und im Kosovo-Krieg fragwürdig geworden ist. Die Bundeswehr ist in diesen Umrüstungsprozeß voll eingebunden. Der Rüstungsexport, der schon in der Vergangenheit Konflikte immer wieder angeheizt hatte, hat in den neunziger Jahren wieder zugenommen, gerade auch in Staaten, die Menschenrechte mißachten. Der Panzerdeal mit der Türkei ist ein bezeichnendes Beispiel. Die Konvention zur Ächtung von Antipersonenminen wurde von 136 Regierungen unterzeichnet, von denen 82 Staaten sie bis zum 1.8.99 ratifiziert haben. Die Hauptproduzenten dieser grausamen Waffen, nämlich USA, China und Rußland aber sind der Konvention erst gar nicht beigetreten. Und die Ratifizierung des wichtigen Internationalen Vertrags über einen Stop von Atomtests, den US-Präsident Clinton zur Chefsache erklärt hatte, wurde Ende Oktober vom amerikanischen Senat verweigert.

Alle diese Konfliktlinien bilden ein Netz, über das alle einzelnen Konflikte, seien sie zwischen- oder innerstaatlich, miteinander zusammenhängen. Europa ist in dieses Netz eingebunden. Gegen einen Beitrag Europas zur Bearbeitung internationaler Konflikte ist solange nur wenig einzuwenden, wie dieser von den Vereinten Nationen gestützt ist und mit Augenmaß und nach angemessener Prävention geschieht. Nationale Militärkontingente sind zu diesem Zweck jedoch ungeeignet. Besser wäre die Aufstellung internationaler Polizeieinheiten, die schnell und direkt vom UN-Generalsekretär der auf Beschluß des Sicherheitsrates eingesetzt werden können. Die anhaltende und seit Mitte der neunziger Jahre wieder zunehmende Militarisierung verhindert den Einsatz notwendiger Mittel zur Bekämpfung der tatsächlichen Konfliktursache: Verarmung der Menschen und menschenwürdige Steuerung des Bevölkerungswachstums. Die Torheit der Regierenden (3) und der gesellschaftlichen Akteure steht jedoch der Entfaltung und Umsetzung einer solchen dauerhafte Sicherheit fördernden Strategie - über Lippenbekenntnisse hinaus - weiterhin entgegen■

(3) Ich habe diesen Ausdruck in Anlehnung an Barbara Tuchmans Buch "Die Torheit der Regierenden" (The March of Folly), Frankfurt/M. 1984, gewählt.

Für viele bedeutet der Kosovo-Krieg das Menetekel eines jederzeit einsatzbereiten Weltpolizisten NATO. Zunächst einmal hat der Krieg eine andere Entwicklung rasant beschleunigt: den Aufbau einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension der Europäischen Union, die aus der Sicht der europäischen Politik die Abhängigkeit der EU von den USA überwinden soll. Die NATO als hegemonial strukturierte Militärorganisation soll zu einer gleichgewichtig auf einer amerikanischen und einer europäischen Säule ruhenden sicherheitspolitischen Institution gemacht werden.

Matthias Dembinski

Amerika *und* Europa oder vielmehr Amerika *oder* Europa

Zur Struktur und Zukunft amerikanisch-europäischer Militärbeziehungen

Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

Die US-Dominanz innerhalb der NATO

Der Kosovo-Krieg dokumentierte abermals und unübersehbar die Abhängigkeit der Europäer von den USA. Amerikanische Piloten flogen ca. 80% aller Kampfeinsätze, einschließlich fast aller hoch riskanten Missionen. Die USA verfügten praktisch als einzige über Marschflugkörper oder satellitengesteuerte Präzisionsbomben. Sie organisierten die Luftbetankung und die für die Zielplanung notwendige Aufklärung. Nur ihre Streitkräfte sind in weit entfernte Regionen verlegbar. Kurzum: ohne die USA wäre eine militärische Operation wie im Kosovo undenkbar gewesen. Die europäischen NATO-Staaten haben zwar mehr Männer und Frauen unter Waffen als die USA, ihre Streitkräfte sind aber schlechter bewaffnet, im wesentlichen auf die territoriale Verteidigung hin orientiert und nicht mobil und professionell genug, um effektiv als Kriseninterventionstruppen zu fungieren.

Die Dominanz der USA in der NATO, die die Mehrheit der Europäer früher als gegeben akzeptierten bzw. sogar offen begrüßten, erscheint diesseits und jenseits des Atlantik zunehmend als Problem. Die USA, insbesondere die Vertreter des amerikanischen Volkes im Kongress, kritisieren die hohen Kosten dieses Arrangements und unterstellen den Europäern eine Trittbrettfahrermentalität. Warum, so die diese Tage oft vernommene Frage, mußten die USA im Kosovo

den Löwenanteil der Operation und den größten Teil der Kosten schultern, obwohl in allererster Linie die Europäer von den Konsequenzen des Nichteingreifens betroffen gewesen wären und ihre ökonomische Potenz es ihnen problemlos erlauben würde, selbst für die Sicherheit auf ihrem Kontinent zu sorgen. Und weiter fragen viele, warum man den Europäern überhaupt Mitspracherechte einräumen sollte, wenn sie zum Gelingen gemeinsamer Operationen ohnehin kaum etwas beitragen können. Die Europäer hingegen monieren einerseits ihren geringen Einfluß auf die Politik der Allianz und das geringe außenpolitische Gewicht der EU. Andererseits befürchten sie, die USA könnten die Konsequenz aus ihrer Kritik ziehen und ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa beenden.

Anteil der **Verteidigungsausgaben** am **Bruttosozialprodukt 1998**

| | |
|----------------|------|
| USA | 3,4% |
| Großbritannien | 2,8% |
| Frankreich | 3,0% |
| Deutschland | 1,6% |

Militarisierungstendenzen innerhalb der EU

Bewegung kam in die festgefahrene europäische Diskussion über die Schaffung einer bereits im Maastricht-Vertrag angekündigten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität (ESVI) bereits 1998 mit einem Kurswechsel der britischen Politik. Das Vereingte Königreich zählte bis dahin zu den Befürwortern der amerikanischen Führung in der NATO. Entsprechend hatte es alles hintertrieben, was nach einer gewichtigeren Rolle der EU in der Sicherheitspolitik roch oder das amerikanische Engagement in und für Europa hätte in Frage stellen können. Von dieser Position rückte Tony Blair während des informellen EU-Treffens in Pörtschach im Oktober 1998 ab. Er akzeptierte die Notwendigkeit einer größeren Verantwortung der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf dem britisch-französischen Treffen in St. Malo betonten beide Staatshäupter, daß die Union über operative militärische Fähigkeiten verfügen müsse, um handeln zu können, wenn sich die nordatlantische Allianz als Ganzes nicht betroffen fühlt.

Auf diese tastenden Schritte hin zu mehr europäischer Eigenständigkeit in der Sicherheitspolitik wirkte der Kosovo-

Krieg wie ein Katalysator. Seitdem überschlagen sich die Meldungen über europäische Verteidigungspläne. Auf dem EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 legten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik fest. Sie soll die Fähigkeit zum autonomen Handeln auf der Grundlage glaubwürdiger militärischer Fähigkeiten beinhalten. Gedacht ist an die Bildung eines Rats der Verteidigungsminister, einen ständigen Ausschuß für politisch/militärische Fragen und einen EU-Militärausschuß, einen Militärstab und ein Lagezentrum. Die zunehmend irrelevante kollektive Verteidigung soll zwar Sache der NATO bleiben, die neuen Aufgaben der Friedensschaffung und des Krisenmanagements aber Sache der EU werden.

Insbesondere Frankreich und Großbritannien drängen, den Worten auch Taten folgen zu lassen und die Defizite der europäischen Streitkräfte, die mit dem Krieg im Kosovo offenkundig geworden sind, durch neue konzertierte Rüstungsanstrengungen zu überwinden. Beide griffen einen Vorschlag der früheren EU-Kommissarin Emma Bonino auf, ähnlich wie bei der Währungsunion auch bei der Verteidigungspolitik klare Zielvorgaben zu formulieren und Konvergenzkriterien zu entwickeln. (1) Zum einen soll über ein gemeinsames Programm zur mittelfristigen Ausgabenplanung sichergestellt werden, daß die europäischen Staaten angemessene Mittel für die Verteidigung ausgeben. Zum anderen sollen Zielvorgabe für die operativen Fähigkeiten formuliert und Orientierungsmarken vorgegeben werden, die einen Weg von dem derzeit defizitären Ist-Zustand zum den erwünschten Soll-Zustand weisen. (2) Für Deutschland bedeutete dies wesentlich höhere Verteidigungsausgaben und ein Ende der Wehrpflicht.

Ist damit tatsächlich die revolutionäre Wende vollzogen? Steht die Militarisierung der EU ins Haus? Wird, wie Rudolf Scharping vorschlägt, die EU ein gemeinsames militärisches Lufttransportkommando einrichten? (3) Muß man, wie es der neue Kommissionspräsident Romano Prodi vorschlägt, bereits an eine gemeinsame europäische Armee denken? Wird sich Europa nicht nur ökonomisch, sondern auch verteidigungspolitisch von den USA emanzipieren? Und was würde dies für die Zukunft der NATO bedeuten?

(1) Emma Bonino, *A single European Army*, in: *Financial Times*, 3.2.99, S. 14

(2) *Atlantic News*, Nr. 3126 (16.7.99), S. 3. Siehe auch *FAZ*, 18.10.99, S. 7

(3) *Financial Times*, 1.11.99, S. 1

Europäische Verselbständigungsversuche

– historisch betrachtet

Um bevorstehende europäische Verselbständigungsversuche im militärisch-sicherheitspolitischen Bereich besser einordnen zu können, mag ein kurzer Blick auf die Geschichte der europäischen Bemühungen um autonome sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation hilfreich sein.

Nicht erst seit dem Kosovo-Krieg beklagen die USA die zu hohen Kosten ihres sicherheitspolitischen Engagements in Europa und die Europäer ihre Abhängigkeit. Nicht zum ersten Mal versuchen die Europäer, dem selbstgesetzten Anspruch, die europäische Integration sei erst komplett, wenn Europa selbst für seine Sicherheit sorgen könne, einzulösen. Ein erster Versuch, die als integratives Projekt gedachte Europäische Verteidigungsgemeinschaft, scheiterte in den 50er Jahren am Einspruch der französischen Nationalversammlung. Die integrative Lösung hätte zwar die Kooperation der Mitglieder und die Handlungsfähigkeit nach außen versprochen. Dadurch wäre aber wahrscheinlich die Frage der Finalität der Europäischen Integration entschieden worden. Die Nationalstaaten, in deren Rahmen die demokratische Organisation von Herrschaft möglich ist, hätten in hohem Maße Autonomie an eine demokratisch nicht mehr zu kontrollierende supranationale Entität abtreten müssen – eine für die sich ihrer demokratischen Traditionen sehr bewußten Franzosen oder Briten kaum vorstellbare Entwicklung.

Ein zweiter Versuch, die intergouvernementalistisch orientierten Fouchet-Pläne, scheiterte in den 60er Jahren am Einspruch der kleinen EU-Staaten und der Mehrheit des deutschen Bundestages. Das zweite Modell hätte die intergouvernementale Kooperationsform der NATO kopiert und die Führungsmacht USA durch die Führungsmacht Frankreich ausgetauscht. Vor die Wahl gestellt zwischen einem realen Hegemon, der seine Verlässlichkeit demonstriert hatte und der nicht unmittelbar Teil der europäischen Gleichung ist und dem schwachen Abbild eines Hegemons, dessen Verlässlichkeit in Frage stand und der unmittelbar Teil der europäischen Gleichung ist, fiel den Europäern, insbesondere den kleinen Staaten, die Wahl nicht schwer.

Beide Versuche scheiterten, weil sie der Mehrheit der Europäer als riskant erschienen und weil es eine weniger riskante Alternative gab. Die NATO konnte die Kooperation ihrer Mitglieder sicherstellen und dadurch Handlungsfähigkeit nach außen garantieren, allein schon weil das Gewicht der USA für Kohärenz sorgte. Weil die Europäer sich weder für

(4) Beide Argumente spielen bis heute in der amerikanischen Diskussion in immer neuen Variationen eine maßgebliche Rolle. Samuel Huntington etwa bringt das erste auf den Punkt: „The political integration of the European Community, if that should occur, would (...) bring into existence an extraordinarily powerful entity which could not help but be perceived as a major threat to the American interests“. Zit. nach: *ders., America's Changing Strategic Interests, in: Survival, Jg. 33, Nr. 1, 1991, S. 3-17 (12)*. Das zweite Argument betont unter anderem *Zbigniew Brzezinski, NATO: The Dilemmas of Expansion, in: The National Interest, Nr. 53, Herbst 1998, S. 13-17*. Vgl. auch: *ders. a.a.O. (Anm. 64), S. 114*. Dies Argument liegt auch Hanrieders Figur des double containment zugrunde. Vgl. *Wolfram F. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn (Ferdinand Schöningh), 1995 (2. Auf.)*.

die Integration der Außen- und Verteidigungspolitik und damit wahrscheinlich die Staatswerdung Europas, noch für das intergouvernementale Modell entscheiden konnten, vertrauten sie ihre Sicherheit - Frankreich widerstrebend, die anderen vorbehaltlos - weiterhin der unter amerikanischer Führung stehenden NATO an. Die NATO stellte sicher, daß der Prozeß der europäischen Integration nicht abbrach, obwohl die Dilemmata der französischen Politik nicht aufgelöst und die Frage der Finalität der Integration in der Schwebe gehalten wurden. Sie wurde zum Rahmen, der der europäischen Integration Stabilität verleiht.

Allerdings hatte diese Konstruktion eine Bedingung. Die USA würden die Interessen und Anliegen ihrer europäischen Schutzbefohlenen berücksichtigen und ihre eigene Machtfülle einem impliziten multilateralistischen Regelwerk unterwerfen. Die USA ließen sich auf diese Konstruktion nur widerstrebend ein. Ein auch sicherheitspolitisch geeintes Europa hätte die außenpolitischen Kosten der USA reduziert. Andererseits wäre dadurch die amerikanische Kontrolle über Europa verloren gegangen. Dieses Kontrollargument wird mit einer offensiven und einer defensiven Konnotation vorgetragen. Die einen fürchten den Erfolg des europäischen Projekts. Eine politisch geeinte Europäische Union würde aufgrund ihrer Größe zu einem Gegengewicht zu den USA werden und ihre globale Handlungsfreiheit einschränken. Die anderen fürchten den Mißerfolg. Wenn die stabilisierende Wirkung des amerikanischen Einflusses wegfällt, könnte das Projekt der politischen Integration an seinen inneren Widersprüchen scheitern, Europa wieder in seine rivalisierenden nationalen Bestandteile zerfallen, und eine dritte amerikanische Rettungsaktion notwendig werden. (4) In den 50er Jahren rutschten die USA unter dem Druck der Verhältnisse in die Führungsrolle. Seitdem weisen die Intentionen ihrer Politik eine Kombination beider Interessen auf, wobei deren relatives Gewicht, in Abhängigkeit vor allem von den amerikanischen Konjunkturzyklen, schwankt.

Transatlantische und europäische Militär- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ergab sich die Notwendigkeit und boten sich Chancen für den abermaligen Versuch der Schaffung einer rein europäischen Sicherheitsarchitektur. Erstens verringerte sich mit dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung die Abhängigkeit vom amerikanischen Schutz. Zweitens drohte mit der deutschen Vereinigung das

innerwesteuropäische Gleichgewicht zu kippen. Und drittens stand die Führungsbereitschaft der USA in Frage. Allerdings zeigten die Verhandlungen auf der Maastrichter Regierungskonferenz, daß Europa bezüglich der Kardinalfragen einer europäischen Lösung keinen Schritt weiter gekommen war. Das von Deutschland favorisierte integrative Modell, das auf die Einführung von Mehrheitsentscheidungen setzte, wurde nur von den Benelux-Staaten und Italien unterstützt. Der französische Versuch, aufbauend auf der deutsch-französischen Brigade eine intergouvernemental organisierte europäische Sicherheitsarchitektur zu erreichen, wurde von Großbritannien und Dänemark entschieden abgelehnt. Der noch ganz von dem Kontrollinteresse besessenen Bush-Regierung fiel es daher außerordentlich leicht, alle Versuche der Organisation einer autonomen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegeneinander auszuspielen und so im Keime zu ersticken.

Unter seinem Nachfolger Bill Clinton bot Washington zunächst ein anderes Bild. Clinton hatte versprochen, seine Aufmerksamkeit ganz auf die Gesundung der amerikanischen Wirtschaft und Gesellschaft zu richten. In seinem außenpolitischen Denken spielte zunächst das Argument der Kostenreduzierung die dominante Rolle. Alles was die außenpolitischen Lasten der USA reduzierte, war ihm recht. Die französische Forderung nach mehr Eigenverantwortung griff er freudig auf und koppelte sie mit der nach gerechterer Lastenteilung. Er überließ die Lösung der Krise im früheren Jugoslawien ebenso gerne den Europäern wie die politische und ökonomische Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Länder. Durch die Schaffung eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO sollten die USA weiter entlastet werden. Weil es den Europäern an militärischen Strukturen und Ausrüstung mangelt, sollten sie sich zur Durchführung militärischer Operationen sogar im Rahmen des neuen Instruments der Combined Joint Task Forces leihweise aus den Beständen der NATO bzw. der USA bedienen können.

Diese Phase amerikanischer Außenpolitik dauerte jedoch nicht lange. Unter dem Eindruck des beginnenden ökonomischen Booms und beeinflusst von seinem internationalistisch orientierten Berater Holbrooke vollzog Clinton Mitte 1994 mit der Erneuerung des amerikanischen Führungsangebots eine außenpolitische Kehrtwende um 180 Grad. Ihren sichtbarsten Ausdruck fand die Wende in der Einmischung in den Bürgerkrieg in Bosnien, die im Dayton-Vertrag gipfelte, sowie in der Zustimmung zur NATO-Osterweiterung. Sie blieb

nicht ohne Konsequenzen für die interne NATO-Reform. Formal blieben die USA bei ihrem Angebot. Auch im Neuen Strategischen Konzept findet sich die Aufforderung an die Europäer, die ESVI als zweiten Pfeiler innerhalb der NATO zu errichten. Und selbst das Kostenargument nimmt seit dem Kosovo-Krieg wieder breiten Raum ein. Die USA drängen ihre europäischen Verbündeten dazu, mehr Geld für Verteidigung auszugeben und die Ausrüstung ihrer Streitkräfte zu verbessern, damit die Interoperabilität zwischen amerikanischen und europäischen Truppen auch in Zukunft gesichert ist. De facto aber festigten sie ihre Dominanz in der NATO und melden massiv ihr Kontrollinteresse an. Das Konzept der Combined Joint Task Forces wird dabei zu ihrem wichtigsten Hebel. Solange die Europäer nicht selbst über die Fähigkeit für militärische Operationen in entfernten Gebieten verfügen, und über die Combined Joint Task Forces auf amerikanische Mittel angewiesen sind, die USA aber über den Einsatz dieser Mittel jederzeit ein Veto aussprechen können, bleibt die EU am Gängelband Washingtons.

Die Bedingungen, von denen die USA ihre Unterstützung der ESVI abhängig machen, sind durchaus restriktiv formuliert. Die EU-Staaten sollten erstens auf die Bildung eines „European Caucus“ verzichten, also eines Gremiums, in dem sie sich auf eine Position festlegen, bevor sie im NATO-Rat Konsultationen mit den USA aufnehmen. Zweitens sollen sie die vorhandenen Kommandostrukturen nicht duplizieren und die integrierte, von den USA dominierte NATO-Kommandostruktur nicht aufweichen. Lediglich wenn sich die USA entscheiden, an einer militärischen Operation nicht teilzunehmen, sollen aus den stehenden Strukturen Elemente für eine derartige Operation herausgelöst werden (Prinzip der separierbaren, aber nicht separaten Strukturen). Und drittens dürften durch ESVI in Westeuropa keine Zonen ungleicher Sicherheit entstehen. Daher sei sicherzustellen, daß die europäischen NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, jederzeit gleichberechtigt an EU-Operationen teilnehmen können.

Widersprüche der aktuellen europäischen Militarisierungskonzepte

Der kurze historische Rückblick verleitet eher dazu, die vielfältigen Ankündigungen, mit der Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität und der Emanzipation Europas von den USA werde es jetzt ernst, mit Skepsis zu betrachten.

Ein erster Einwand liegt auf der Hand. Der Aufbau autonomer europäischer militärischer Kapazitäten zur Krisenintervention selbst nur im näheren Umfeld wäre teuer. Woher die Mittel hierzu kommen sollten, ist angesichts der Sparzwänge nicht zu sehen. Frankreich und Großbritannien, die vergleichsweise viel Geld für ihre Streitkräfte ausgeben, wollen ihre Partner durch die Festlegung von Konvergenzkriterien für die Rüstungsausgaben auf größere Anstrengungen verpflichten. Die anderen EU-Staaten äußern sich eher skeptisch. Außenminister Fischer betont, bei der ESVI gehe es um neue Strukturen, um die vorhandenen Instrumente insbesondere zur Krisenprävention effektiver bündeln zu können, nicht um neue militärische Kapazitäten. Italien möchte allenfalls festlegen, was die einzelnen Staaten zur gemeinsamen Verteidigung beitragen könnten. Nach Abschluß eines britisch-italienischen Gipfels betonte D'Alema, es müsse primär darum gehen, sicherzustellen, daß Europa sein Geld effizient ausbebe. (5)

(5) FAZ, 21.7.99, S. 8

Zweitens wäre zu prüfen, ob die Protagonisten autonomer und besser einsetzbarer europäischer militärischer Kapazitäten mit dieser Forderung tatsächlich die gleichen Ziele verfolgen. Gibt es, mit anderen Worten, im Gegensatz zu früher heute einen Konsens zwischen Frankreich und Großbritannien bezüglich des anzustrebenden Verhältnisses europäischer und transatlantischer Strukturen? Ein genauerer Blick auf die Debatte enthüllt durchaus unterschiedliche Auffassungen und Motive. Wieder angefacht wurde die Diskussion über die Europäisierung der Sicherheitspolitik durch Entwicklungen in den USA. Die Europäer beobachten mit Sorge auf der anderen Seite des Atlantik sowohl Tendenzen des Unilateralismus als auch des Semi-Isolationismus. Allerdings ziehen sie aus dieser Beobachtung unterschiedliche Konsequenzen. Frankreich will mehr Geld für europäische Streitkräfte ausgeben, um Autonomie von den USA, Großbritannien, um Einfluß in den USA „zu kaufen“. Nach Auffassung Großbritanniens sollte das verstärkte europäische Engagement in der Verteidigungspolitik dazu dienen, gegenüber Washington den Nachweis zu führen, daß die Europäer ein ernstzunehmender Partner sind. Die ESVI soll daher als zweiter Pfeiler innerhalb der NATO-Strukturen errichtet werden und die Stabilität der NATO nicht gefährden. Daher ist London eher bereit, die amerikanischen Bedenken bezüglich der ESVI in Rechnung zu stellen. London lehnt die Bildung eines europäischen Caucus, der den NATO-Rat entwerten würde, ab und favorisiert separierbare Kommandostrukturen. Die NATO solle das

(6) *Financial Times*, 10.5.99, S. 1

(7) *Sven Biscop, The UK's Change of Course: a New Chance for ESDI, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 4 (1999), S. 253-268*

(8) *Financial Times*, 24.9.99, S.2

(9) *FAZ*, 18.6.99

(10) *Matthias Dembinski, Die Zukunft des politischen Westens. Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik, Frankfurt, HSFK-Report 4/1999*

(11) *FAZ*, 18.6.99; *Financial Times*, 19.7.99, S. 2

Fundament europäischer Sicherheit bleiben und eine europäische Armee komme nicht in Frage. (6) Und London plädiert dafür, daß auch die NATO-Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, gleichberechtigt an EU oder WEU-geführten Krisenoperationen teilnehmen dürfen, auch wenn die gleichberechtigte Teilnahme etwa der Türkei oder Norwegens einen Konsens noch schwieriger machen würde. (7)

Frankreich zielt dagegen auf die Bildung autonomer militärischer Kapazitäten, die unabhängig von der NATO und gegen den Willen der USA der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität Nachdruck verleihen könnten. Frankreich schlägt einen permanenten Ausschuß für militärische Fragen vor, der zwar seine Arbeit mit der NATO koordinieren, aber von der NATO getrennt sein soll. (8) Der militärische Führungsstab der EU soll nach Auffassung des französischen Verteidigungsministers Richard nicht auf amerikanische Kommandostrukturen angewiesen sein. Und er hält es für absurd, neutralen Ländern einen gleichberechtigten Status bei EU-verantworteten militärischen Operationen einzuräumen. (9)

Drittens wäre zu prüfen, ob es einen europäischen Konsens bezüglich der Kardinalfrage einer autonomen europäischen Sicherheitsarchitektur gibt. Die Logik der Binnenstruktur des politischen Westens und die Motivlage der USA läßt vermuten, daß eine Europäisierung der Sicherheitspolitik mit dem Verfall der NATO einher gehen würde. (10) Die EU wird sich daher im Laufe dieses Prozesses der Frage stellen müssen, ob sie ihre dann rein europäischen sicherheitspolitischen Strukturen intergouvernemental oder integrativ gestalten will. In dieser Kernfrage ist ein Konsens nicht in Sicht. Für Großbritannien und Frankreich ist die Sache klar. Die hohe Politik der Sicherheit und Verteidigung muß in der Verantwortung der demokratisch legitimierten nationalen Regierungen bleiben. Ein Verzicht auf das nationale Veto-recht in derartigen Fragen kommt nicht in Betracht. Allenfalls könne man mit Hilfe von gemeinsamen Institutionen wie dem Hohen Repräsentanten für die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) oder einem ständigen Rat für Sicherheits- und Verteidigungspolitik versuchen, die Kooperation zwischen den Regierungen zu effektiveren. Den inneren Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit der Union werde man aber mit intergouvernementalen Mechanismen erzeugen müssen, beispielsweise durch konstruktive Enthaltungen oder die vertiefte Zusammenarbeit der großen Länder. (11)

Deutschland ist sich nach wie vor nicht sicher, ob es dieser Linie folgen will und präferiert im Grunde integrative Lösungen. Der Vorschlag, daß sich Staaten auch in der Außenpolitik einem Mehrheitsveto unterwerfen sollen, ist trotz der gewichtigen demokratietheoretischen Einwände noch nicht vom Tisch. Dafür gibt es aber in Europa noch weniger Zustimmung als bei Maastricht. Weil einige kleinere Staaten wie Dänemark sowohl die Aufgabe von Souveränität ablehnen als auch ein Konzert der Großen fürchten, setzen sie ganz entschieden auf die Fortsetzung der bisherigen Konstruktion. Sie wollen die Frage der Sicherheit und Verteidigung an die NATO delegieren und die EU im wesentlichen auf den Binnenmarkt beschränken.

Zusammenfassend erscheint es daher wahrscheinlich, daß die Europäer, trotz der jüngsten Rhetorik, weiterhin so lange auf die NATO setzen werden, wie sie einigermaßen sicher sein können, daß die USA ihre Interessen berücksichtigen und an der multilateralen Orientierung ihrer Außenpolitik festhalten. Sollte mit dem Kosovo-Krieg hingegen tatsächlich eine genuine Europäisierung der Sicherheitspolitik angestoßen worden sein, würde dieser Krieg nicht das Menetekel des Weltpolizisten NATO sein, sondern den Anfang vom Ende der NATO einläuten■

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist zweifelsohne die Institution, die unmittelbar nach dem Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts die tiefgreifendste Veränderung durchgemacht hat: Aus einer prinzipiell durch Abbruch und Scheitern bedrohten Konferenzfolge (KSZE) entstand eine politisch fest verankerte Institution. Dies war nach dem Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts keineswegs selbstverständlich, schließlich ist die KSZE ein Kind des Kalten Krieges. (1) Dennoch wies sie über die Blockkonfrontation hinaus, zwang sie doch mit sanfter Gewalt die antagonistischen Blöcke zur Kooperation: Anders als die NATO und die Warschauer Vertrags Organisation stand die KSZE nicht für die Logik militärischer Konfrontation, sondern für die Kultur eines Bündnis- und Systemgrenzen übergreifenden Sicherheitsdialogs. Dies prädestinierte sie als Basis für eine neue Regionalordnung, in der die bisherigen Gegner auf Grundlage gleicher Rechte und gleicher Pflichten ihre Sicherheit nicht mehr gegeneinander, sondern miteinander gewährleisten.

Sabine Jaberg

Die OSZE:

Zwischen kooperativem Anspruch und hegemonialer Ordnungspolitik

Dr. Sabine Jaberg ist Lehrbeauftragte für Friedensforschung an der WWU Münster und Dozentin am Fachbereich Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

(1) Vgl. Schlotter, Peter: *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution.* Frankfurt/M.; New York: Campus Verlag, 1999. (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; 32) Zugl.: Darmstadt, Techn. Univ., *Habil.-Schr.*, 1997

Auf den ersten Blick sieht es so aus, als hätten die Teilnehmerstaaten diese Chance genutzt:

1. Die OSZE garantiert den politischen Dialog in Permanenz (z.B. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, Ministerrat, Hoher Rat und Ständiger Rat).
2. Die OSZE besitzt operative Institutionen (z.B. Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, Beauftragter für Medienfreiheit) und einen infrastrukturellen Unterbau (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, Sekretariat u.a. mit integriertem Konfliktverhütungszentrum in Wien).
3. Die OSZE verfügt über standardisierte Verfahren vornehmlich zur Diskussion wie Überprüfung eingegangener Verpflichtungen bzw. außergewöhnlicher Situationen (z.B. Mechanismus zur Menschlichen Dimension, militärischer Krisenmechanismus, Dringlichkeitsmechanismus, Frühwarn-Verfahren).

Der zweite Blick offenbart jedoch auch: Anspruch und Realität der OSZE klaffen auseinander. So kontrastiert die formale Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten zumindest mit einer Zweiklassengesellschaft, die sich inzwischen herauskristallisiert hat. Außerdem ist die OSZE weit davon entfernt, die entscheidende Rolle auf der europäischen Bühne zu spielen: Sie ist nämlich nicht nur (absolut) aufgewertet, sondern auch (relativ) marginalisiert. Der kooperative Ansatz wird durch hegemoniale Ordnungspolitik einzelner Teilnehmerstaaten unterminiert.

Formale Gleichberechtigung versus Zweiklassengesellschaft

Die OSZE ist wie die alte KSZE eine Institution, in der die Teilnehmerstaaten formal gleichberechtigt kooperieren. Dieser Anspruch dokumentiert sich im nach wie vor dominierenden Konsensprinzip. Die Wirklichkeit jedoch sieht anders aus: Hier stehen sich zwei de facto ungleich behandelte Gruppen gegenüber: die Mitglieder der westlichen Organisationen (insbesondere NATO und EU) auf der einen Seite, die (Noch-) Nichtmitglieder auf der anderen Seite. Diese Behauptung soll anhand des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) illustriert werden. (2) Formal sind alle Teilnehmerstaaten gleichermaßen potentieller Adressat der Tätigkeiten des HKNM. Inhaltlich jedoch ist das Mandat so beschrieben, daß es vornehmlich, wenn nicht gar ausschließlich, die Konfliktkonfigurationen östlich der alten Systemgrenze trifft. Die Minderheitenprobleme in den Staaten westlich der ehemaligen Demarkationslinie hingegen werden ausgeklammert. Welche Konstruktionen zeichnen hierfür verantwortlich?

Die Funktion des HKNM ist auf den Bereich der Frühwarnung und der Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt beschränkt. Die Minderheitenprobleme in den westlichen Staaten befinden sich aber bereits in einem sehr manifesten Stadium - erinnert sei etwa an den Kurdenkonflikt in der Türkei, den Baskenkonflikt in Spanien und den Nordirland-Konflikt in Großbritannien. Sie fallen somit aus dem definierten Zuständigkeitsbereich des HKNM raus.

Eng mit dem ersten Punkt verknüpft ist das Verbot für den HKNM, mit unter Terrorismusverdacht stehenden Personen bzw. Gruppen Kontakt aufzunehmen. Diese Klausel stellt den westlichen Staaten einen Reservegürtel zur Verfügung, der sie zusätzlich vor Aktivitäten des HKNM schützt. Das darüber hinausgehende Problem dieser Regelung liegt

(2) Vgl. Jaberg, Sabine: *KSZE 2001. Profil einer Europäischen Sicherheitsordnung. Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung*. Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 1992. (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik; 70.) S. 45-50. Heintze, Hans-Joachim: *Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE?*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 1997. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1997. (OSZE-Jahrbuch; 3.) S. 219-231

auf der Hand: Bisher konnten gewaltsame Auseinandersetzungen erst dann einer tragfähigen Lösung zugeführt werden, als die inkriminierten Gruppen nicht länger als Terroristen stigmatisiert, sondern auch als politische Spieler akzeptiert wurden (z.B. PLO und ANC).

Wie erklären sich derartige - de facto diskriminierende - Regelungen? Drei Antworten bieten sich an:

a) Die westlichen Staaten vertreten den Anspruch, entwickelte Demokratien und Rechtsstaaten zu sein, die die Rechte ihrer Bürger - auch der Minderheiten - zu schützen in der Lage sind. Die Anwesenheit des HKNM signalisierte hingegen: Es gibt Probleme mit Minderheiten. Die Brisanz dieser Botschaft wird umso größer, je rigider eine Regierung bereits die bloße Existenz solcher Gruppen bestreitet. Die türkischen Offiziellen etwa sprechen nicht von „Kurden“, sondern von „Bergtürken“.

b) Der Stand der Demokratieentwicklung ist nicht nur absolut, sondern auch relativ zu sehen. Im Vergleich mit den ehemals sozialistischen Staaten besitzen die westlichen Staaten einen deutlichen Vorsprung. Daher läßt sich die OSZE auch als Instrument der Entwicklungshilfe in Sachen Demokratie begreifen. Und die Beziehung zwischen Helfern und Hilfsbedürftigen ist nolens volens nicht gleichberechtigt.

c) Die OSZE muß ihre Existenz als sicherheitsrelevante Institution im Schatten weit mächtigerer bzw. prominenterer Organisationen (z.B. NATO und UNO) behaupten. Das bedeutet: Sie muß etwas leisten, was sie von anderen Einrichtungen unterscheidet. Hierzu zählt das Arbeiten nach dem Mini-Max-Prinzip, das darin besteht, mit geringstmöglichem Aufwand größtmöglichen Erfolg zu erzielen. Die Beschränktheit ihrer Mittel dokumentiert sich eindrucksvoll in der Entwicklung ihres Haushalts: Obwohl er in den letzten Jahren geradezu explodierte, betrug er 1998 lediglich 206 Mio. DM. Allein der bundesdeutsche Rüstungshaushalt ist mit ca. 50 Mrd. DM rund 250 mal so hoch. Auf alle Fälle liefert das Mini-Max-Prinzip auf den ersten Blick eine plausible Erklärung für einen grundsätzlichen Selektionszwang. Es spricht sogar einiges dafür, die Selektion genauso vorzunehmen, wie sie im HKNM-Mandat angelegt ist: Denn noch (primär) zivil ausgetragene Minderheitenkonflikte sind mit geringerem Aufwand zu entschärfen als manifest gewaltsame Auseinandersetzungen. Auf den zweiten Blick wirft diese Argumentation jedoch Probleme auf: Zum einen betont sie den erwarteten kurzfristigen Nutzen, vernachlässigt aber die möglichen

langfristigen Kosten. Bereits das Minderheitenschutzsystem im Rahmen des Völkerbunds stagnierte nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Ungleichverteilung der Pflichten und verlor daher nahezu zwangsläufig an Akzeptanz. (3) Zum anderen übersieht die oben angeführte Argumentation, daß die Ausblendung der Minderheitenkonflikte in den westlichen Staaten nicht nur der Mittelknappheit geschuldet ist, denn auch die zur Verfügung stehenden kostengünstigen Verfahren werden nicht aktiviert. Im Moskauer Dokument über den Mechanismus zur Menschlichen Dimension heißt es: „Ist ein Teilnehmerstaat der Meinung, daß in einem anderen Teilnehmerstaat eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen zur Menschlichen Dimension der KSZE aufgetreten ist, kann er - mit Unterstützung von mindestens neun weiteren Staaten - das Verfahren in Gang setzen“. (4) Dies sieht die Entsendung einer maximal dreiköpfigen Berichterstatte-Mission vor. Trotz der Evidenz der Probleme, vermochten bisher keine zehn Staaten in der Türkei eine schwerwiegende Gefahr für die Bestimmungen der Menschlichen Dimension zu erkennen, so daß einer entsprechenden Initiative der Erfolg versagt blieb. Offensichtlich widerspricht es den Interessen der meisten Teilnehmerstaaten, dieses Thema auf die Agenda zu setzen: Die NATO-Mitglieder wollen einen strategisch wichtiger werdenden Partner nicht verärgern. Die Staaten, die entweder Teil des Bündnisses werden wollen oder auf finanzielle Unterstützung aus dem Westen angewiesen sind, befürchten offenkundig mögliche Sanktionen. Des weiteren dürften Staaten mit vergleichbaren Problemen wie die Türkei einen Präzedenzfall vermeiden wollen.

Offensichtliche (absolute) Aufwertung versus versteckte (relative) Marginalisierung

Die OSZE hat nicht nur eine enorme absolute Aufwertung erfahren, die sich vor allem in dem immer dichteren Institutionengestrüpp und in der stetig wachsenden Anzahl ihrer Missionen vor Ort ausdrückt. (5) Vielmehr vollzog sich gleichsam in deren Schatten eine relative Marginalisierung. Drei Stufen lassen sich erkennen:

1. Der Gipfel in Paris (1990): Er schaffte zwar hinsichtlich der Institutionalisierung der KSZE den Durchbruch. Allerdings gab es auch weiterreichende Vorschläge etwa durch die Bundesrepublik Deutschland, Kanada, die Sowjetunion und die CSFR. (6) Aber alle Initiativen für verstärkten politischen Dialog, für intensivere zivile Kooperation, für

(3) Vgl. Bartsch, Sebastian: *Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995. (Studien zur Sozialwissenschaft; 163.) Gütermann, Christoph: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin: Duncker & Humblot, 1979 (Schriften zum Völkerrecht; 63)

(4) Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokumente des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): *Bulletin* (zit.: *Bulletin.*), Nr. 115. Bonn, 18. Oktober 1991, S. 909-920; hier: Pkt.12, S. 912

(5) Vgl. OSCE Handbook. 3. Aufl. Wien: Secretariat of the Organization for Security and Cooperation in Europe, 1999 (zit.: OSCE-Handbook)

(6) Vgl. Jaberg, Sabine: *Die Konferenz für Sicherheit und Zu-*

sammenarbeit in Europa (KSZE) als Sicherheitssystem: Wandel und Perspektive. Magisterarbeit. Mainz: Johannes Gutenberg Universität, 1992, S. 38-56. Kubicek, Wolfgang: Das Pariser Treffen der KSZE - Beginn einer neuen Ära?, in: Staack, Michael (Hrsg.): Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten. 2., unveränderte Aufl. Münster; Hamburg: Lit, 1993. (Forschungsberichte Internationale Politik; 15.) S. 335-366; hier: S. 343-355 (7) Vgl. *Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 1. Dezember 1994 in Brüssel*, in: *Bulletin*, Nr. 114. Bonn, 9. Dezember 1994, S. 1037-1041 (8) Vgl. Loquai, Heinz: *Die OSZE-Mission im Kosovo - eine ungenutzte Friedenschance?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9/99, S. 1118-1126 (9) Vgl. *Charta der Vereinten Nationen*, in: Sartorius II. *Internationale Verträge*. [...] München. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995. (Dokument Nr. 1) (10) Im vollen Wortlaut heißt es: „Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen oder solche Einrichtungen schaffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Si-

handlungsfähigere Institutionen (z.B. ein Konfliktverhütungszentrum, das nicht auf die Verwaltung der im Rahmen der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen gewonnenen Daten beschränkt gewesen wäre) und für kollektive Sicherheit scheiterten vor allem am Widerstreben wichtiger Bündnispartner (z.B. USA, Großbritannien). Sie zeigten sich schon damals mehr um die Zukunft der NATO besorgt als um die Handlungsfähigkeit der OSZE bemüht.

2. **Budapester Gipfel (1994):** Auf diesem Treffen wurde die KSZE zwar in OSZE umbenannt. Allerdings entwertete die NATO zugleich die Diskussion über ein europäisches Sicherheitsmodell mit ihrem unmittelbar zuvor gefällten Beschluß über eine Schlüsselfrage der künftigen Ordnung: Fortan sollte nicht mehr über das „Ob“, sondern nur noch über das „Wie“ der NATO-Osterweiterung gesprochen werden. (7) Dieser Beschluß symbolisierte: „NATO first“.
3. **NATO-Bombardements gegen Jugoslawien (1999):** Die massive Drohung der NATO mit Luftschlägen gegen Jugoslawien zwang die OSZE dazu, ihre - im Rahmen des Ho-lebroke-Milosevic-Abkommen vereinbarte - Verifikations-Mission im Kosovo (KVM) zurückzuziehen und damit im wahrsten Sinne des Wortes das Feld für die Bombardements im März 1999 zu räumen. Auf diese Weise wurde nicht nur der Anspruch „NATO first“ gegenüber der OSZE definitiv durchgesetzt, sondern auch noch die vielleicht letzte Chance für eine gewaltärmere Lösung des Kosovo-Konflikts verspielt. (8)

Kooperative Sicherheit versus hegemoniale Ordnungspolitik

Die OSZE gilt als kooperatives Sicherheitssystem. In ihm schließen sich Staaten - auch potentielle Gegner - zusammen, um ihre Sicherheit miteinander und nicht gegeneinander zu gewährleisten. Allerdings setzt der kooperative Ansatz auch Grenzen: Für die Beugung von Friedens- und Rechtsbrechern oder die militärgestützte Sicherung prekärer Waffenruhen ist rechtlich nicht das (regionale) kooperative Sicherheitssystem (OSZE), sondern das (globale) kollektive Sicherheitssystem (UNO) zuständig. Diese Arbeitsteilung entspricht auch den strikten Vorgaben des Kapitel VIII der UNO-Charta (9): Der Schwerpunkt der OSZE und anderer akzeptierter regionaler Einrichtungen bzw. Abmachungen besteht darin, „örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen“. (10) Das bedeutet: Sie sind dem Grundgedanken

kooperativer Sicherheit verpflichtet und dienen nur ausnahmsweise - nämlich im Falle einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat (11) - als Instrumente kollektiver Sicherheit. Bündnissysteme wie die NATO, die ausschließlich zu Zwecken kollektiver Selbstverteidigung gegen einen militärischen Angriff von außen noch zulässig sind, kommen als regionale Abmachungen bzw. Einrichtungen gar nicht in Frage: Sie genügen weder der erforderlichen Binnenorientierung noch dem Primat friedlicher Streitbeilegung. (12) Die nach geltendem Völkerrecht vorgesehene Arbeitsteilung zwischen globalem kollektivem Sicherheitssystem und regionalem kooperativem Sicherheitsarrangement erweist sich im Prinzip als sinnvoll: Auf der einen Seite entlasten regionale Vorkehrungen dieser Art die UNO vor allem im arbeitsintensiven Bereich der friedlichen Streitbeilegung, auf Beschluß des Sicherheitsrats auch bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen. Auf der anderen Seite greift das kollektive System der UNO dann, wenn der kooperative Ansatz an seine immanenten Grenzen stößt, also Gewaltmitteleinsatz geboten ist. Die Binnenwirksamkeit verbindet kollektive und kooperative Sicherheitssysteme konzeptionell: Sie versuchen in unterschiedlich pointierter Weise auch ohne Welt- bzw. Regionalstaat eine Art „Innenpolitik,“ zu betreiben (13) - kooperative Sicherheitssysteme ohne Zwangsgewalt, kollektive Sicherheitssysteme bei Bedarf unter Einsatz von Gewaltmitteln zur Beugung von Rechtsbrechern. (14) Allerdings wird der kollektive bzw. kooperative Ansatz durch hegemoniale Ordnungsversuche mächtiger Staaten bzw. Staatengruppen unterminiert. (15) Dabei lassen sich drei Varianten bzw. drei aufeinander folgende Stufen der Hegemonialpolitik unterscheiden:

1. Die Light-Variante dokumentiert sich in der Durchsetzung der Vorab-Generalmächtigung des Sicherheitsrats im Zweiten Golfkrieg: Resolution 678 (1990) erlaubt den Verbündeten Kuwaits unter Führung der USA „alle erforderlichen Mittel einzusetzen“ (16), sofern Irak den bis dato beschlossenen Resolutionen bis zu einem festgelegten Zeitpunkt nicht nachgekommen ist. Diese Variante demonstriert insofern hegemonialen Anspruch, als daß sie den Sicherheitsrat, also die für die Wahrung des Friedens und der Sicherheit eigentlich zuständige Instanz (17), in die Rolle des bloßen Mandatsgebers drängt. Sie ist aber auch eingehegt bzw. limitiert, weil sie die Bedeutung dieses Gremiums zumindest noch reflektiert und sich um seine Zustimmung bemüht, obwohl die Militäraktion der Al-

cherheitsrat damit befassen.“ *Ebenda, Artikel 52, Absatz 2* (11) Artikel 53 formuliert restriktiv: „Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden.“ (Herv. SJ) *Ebenda, Artikel 53, Absatz 1*. Die (nicht als Regel vorgesehene) Möglichkeit, regionale Abmachungen und Einrichtungen im Dienste kollektiver Sicherheit zu nutzen, basiert auf folgendem Passus: „Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch.“ (Herv. SJ) *Ebenda* (12) Die Binnenorientierung regionaler Abmachungen und Einrichtungen kommt in folgender Passage der Charta zum Ausdruck: „Diese Charta schließt das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen [...] Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind.“ *Ebenda, Artikel 52, Absatz 1*. D.h.: Teilnehmerkreis und Wirkungskreis regionaler Abmachungen bzw. Einrichtungen sind geographisch identisch. Zur erforderlichen Schwerpunktsetzung auf friedliche Streitbeilegung ist bereits oben argumentiert worden. (13) Vgl. Müller, Erwin: „Weltinnenpolitik, - mehr als ein Wort?,“

in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F)*, 1/95, S. 7-12

(14) Zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden dieser und anderer sicherheitspolitischer bzw. ordnungspolitischer Konzeptionen vgl. *Jaberg, Sabine: Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Ein systemwissenschaftlicher Versuch. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. (Demokratie, Sicherheit, Frieden; 112.) S. 229-299*

(15) Vgl. *Nuscheler, Franz: Eine neue Weltpolitik. Multilateralismus statt Pax Americana, in: Internationale Politik, 11/98, S. 10-16. Link, Werner: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. München: Beck, 1998. (Becksche Reihe; 1277) S. 127-150*

(16) *Sicherheitsrat Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990, in: Vereinte Nationen, 6/90, S. 218. Vgl. Ferdowsi, Mir A./Opitz, Peter J.: Motor oder Feigenblatt: Die Rolle der Vereinten Nationen, in: Krell,*

Gert/Kubbig, Bernd W.: Krieg und Frieden am Golf. Ursachen und Perspektiven, Frankfurt/M.: Fischer, 1991, S. 120-128

(17) Dem Sicherheitsrat sind u.a. folgende Kompetenzen zugewiesen: Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens bzw. einer Angriffshandlung (Artikel 39), Beschlußfassung über vorläufige Maßnahmen (Artikel 40) und über friedliche Sanktionsmaß-

nahmen über das in Artikel 51 der UNO-Charta formulierte Recht auf individuelle bzw. kollektive Selbstverteidigung hinreichend abgedeckt gewesen wäre.

2. Die Zwischen- bzw. Übergangsvariante besteht im Bemühen um die nachträgliche Zustimmung des UNO-Sicherheitsrats zum Dayton-Abkommen (1995). (18) In Annex I wird der Sicherheitsrat von den Vertragsparteien dazu aufgefordert, die Bildung einer gemäß Kapitel VII der Charta agierenden (d.h. zum Gewalteinsetz befugten) Friedenstruppe unter NATO-Oberbefehl zu beschließen. Der Hegemonialanspruch dieser Variante geht insofern über denjenigen ihrer Vorgängerin hinaus, als hier der Sicherheitsrat nunmehr unabhängig von ihm erzielte und quasi unumstößliche Ergebnisse bloß noch nachvollziehen kann. Mit seiner Zustimmung hat der Sicherheitsrat die ausschließlich ihm zustehenden Befugnisse zumindest für diesen Einzelfall an das westliche Militärbündnis abgetreten.
3. Die Pur-Variante spitzt die Tendenz zur Loslösung von Völkerrecht zu. Der Hegemon setzt sich dann, wenn es ihm geboten erscheint, über den Willen des Sicherheitsrats hinweg. Nach dem Scheitern des Verhandlungsdiktates in Rambouillet (19) versuchte die NATO, die Bundesrepublik Jugoslawien ohne UNO-Mandat mit Krieg zur Befolgung ihrer Forderungen zu zwingen (Rußland und China verweigerten ihre Zustimmung). (20) Der hegemoniale Anspruch verbirgt sich in dieser Variante nicht länger hinter einer symbolischen Verbeugung vor dem Sicherheitsrat, sondern äußert sich ebenso unverhüllt wie unbegrenzt.

Ausblick

Obwohl Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen, gäbe es die OSZE nicht mehr, nähme die europäische Friedens- und Sicherheitsarchitektur erheblichen Schaden:

- Die OSZE wirkt aufgrund der formalen Gleichheit ihrer Teilnehmerstaaten tendenziell anti-hegemonial. Sie vermag die dysfunktionalen Effekte hegemonialer Ordnungspolitik zumindest zu dämpfen: Staaten müssen sich für ihr Handeln vor der restlichen Gemeinschaft verantworten, können von den jeweils anderen zur Rede gestellt werden. Beispielsweise bot die OSZE nach den Angriffen der NATO gegen Jugoslawien für Rußland eine wichtige Bühne, auf der es sein deutliches Mißfallen am eigenmächtigen Vorgehen des Bündnisses vor versammelter Staatengemeinschaft äußern konnte. Es

ist nicht zuletzt dieser Leistung der OSZE als gesamteuropäisches Kommunikationsforum zu verdanken, daß die Gräben in Europa nicht wieder ähnlich unüberwindbar erscheinen wie zu Zeiten des globalen Macht- und Systemkonflikts.

- Die OSZE bleibt die einzige gesamteuropäische Institution, in der nicht nur jeder Teilnehmerstaat unabhängig von seinem machtpolitischen Gewicht seine Anliegen vortragen kann, sondern auch (in bescheidener Reichweite) gesamteuropäische Perspektiven entwickelt werden. Auf dem Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999 steht unter anderem die Verabschiedung einer europäischen Sicherheitscharta an.

- Die OSZE verfügt über einzigartige Institutionen und Mechanismen. So ist es kein Zufall, daß der Konflikt zwischen Rußland und Estland um die dort lebende russischsprachige Minderheit nicht zuletzt durch eine der spezifischen OSZE-Institutionen, nämlich den HKNM, entschärft wurde. (21) Der Istanbuler Gipfel wird voraussichtlich eine graduelle Profilierung der OSZE im Bereich ziviler Konfliktbearbeitung bringen.

- Auch wenn - oder gerade weil - die Weichen seit dem Pariser Gipfel in die falsche Richtung gestellt worden sind und der Zug zur hegemonialen Ordnungspolitik Fahrt aufgenommen hat: Jede Stärkung kooperativer und kollektiver Sicherheitssysteme wie OSZE bzw. UNO, jede Verbesserung ihrer Scharnierfunktion zwischen Staaten- und Gesellschaftswelt macht alternative Wege der Konfliktbewältigung künftig besser gangbar. Entscheidungs- und handlungsfähigere kooperative bzw. kollektive Sicherheitssysteme erhöhen die Chance auf mehr Recht, weniger Willkür, mehr mittel- und langfristige Konzeptionen, weniger ad-hoc-Aktivismus, mehr Problemorientierung, weniger nationale Borniertheit, mehr ziviles Engagement, weniger militärische Abenteuer

(Artikel 41). Desweiteren stellt Artikel 42 fest, daß es der Sicherheitsrat ist, der militärische Sanktionsmaßnahmen beschließt und durchführt. Zusätzliche Hilfeleistungen durch regionale Abmachungen bzw. Einrichtungen (Artikel 53) oder eventuell auch durch einzelne Mitglieder bzw. andere Einrichtungen, als die in Kapitel VIII vorgesehenen (Artikel 48), dürfen die Durchführungskompetenz des Sicherheitsrates nicht beeinträchtigen.

(18) Vgl. *Dayton Bosnia Peace Agreement*, in: www.hrt.hr/archiv/dokumenti/dok/general.html

(19) Vgl. *Czempiel, Ernst-Otto: Die NATO als Weltpolizist*, in: *Die Woche vom 1. April 1999*

(20) An dieser Stelle soll ausschließlich auf den hegemonialen Aspekt der Militäraktionen verwiesen werden. Eine darüber hinausgehende politische bzw. ethisch-moralische Bewertung würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

(21) *Zu diesen und weiteren Feldaktivitäten - vgl.: OSCE-Handbook*

Der Krieg im Kosovo Anfang 1999 ermöglichte es, die Probleme europäischer Sicherheitspolitik wie mit einer Lupe vergrößert zu betrachten. Das Bild, das man durch das Vergrößerungsglas sah, machte militärisch wie politisch wenig Sinn. Die Sicherheitslandschaft war bevölkert mit Organisationen, die untereinander nicht kompatibel und wenig geeignet waren, konstruktive Lösungen zu finden. Die europäischen Mitglieder der NATO konnten dem Potential und den Fähigkeiten des Allianzpartners USA nicht das Wasser reichen. Politisch gesehen standen die europäischen NATO-Staaten zwischen dem Bestreben der EU, eine politische Lösung zu finden, und dem Wunsch der USA, die NATO zu einem globalen Akteur zu machen. Dennoch waren es die Beziehungen zwischen der EU und Rußland, die sich als entscheidend für die Beendigung des Kosovo-Krieges herausstellten.

Peter Cross

Welche Rolle spielt die WEU in Zukunft ?

Peter Cross ist gebürtiger Südafrikaner. In den Jahren 1997/98 war er Mitarbeiter beim "Conflict Prevention Network" (CPN). Zur Zeit arbeitet er beim "Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit" (BITS).

Dieses Bild spiegelt die deutlichen Defizite der europäischen Sicherheitsstrukturen wider. Die NATO als eine rein militärische Organisation besaß nicht das Mandat oder die Fähigkeit, politische Lösungen zu suchen. Die Europäische Union als eine im Kern wirtschaftliche und politische Organisation, die gerade erst eine Sicherheits- und Verteidigungsstruktur entwickelt, war in diesem Fall noch nicht in der Lage zu handeln, als eine militärische Intervention für nötig befunden wurde. Das Fehlen von Struktur und Potential werden durch die jüngsten Sparzwänge verstärkt, die es der EU erschweren werden, in der nahen Zukunft ausreichende eigene militärische und sicherheitspolitische Strukturen zu entwickeln. Einer der ersten Schritte, um eine sicherheitspolitisch effektive und effiziente EU zu schaffen, ist der Erhalt der derzeitigen Strukturen.

Der Maastrichter Vertrag der Europäischen Union von 1992 stellte die Möglichkeit in Aussicht, die Westeuropäische Union (WEU) als militärischen Arm in die EU zu integrieren. In den letzten 12 Monaten war dieses Ziel eine der Prioritäten der EU-Mitgliedsstaaten. In der Erklärung über die Stärkung der gemeinsamen europäischen Politik hinsichtlich der Sicherheit und Verteidigung, die im Juni diesen Jahres in Köln verabschiedet wurde, verpflichtete sich der Europäische Rat, bis zum Ende des Jahres 2000 alle wichtigen Entscheidungen in dieser Sache zu treffen. (1)

(1) Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EU-Dokumenten-Registrierungsnummer SN 122/99, S. 3

Die Frage nach der Integration der WEU ist für die europäische Sicherheit von zentraler Bedeutung, da sich mit diesem Schritt die EU im Endeffekt zu einer Militärmacht wandelt. Muß die EU, eine Organisation die es immerhin geschafft hat, 15 Staaten zusammenzuführen, ohne dabei auf militärische Mittel zurückgreifen zu müssen, nun wirklich militärische Macht entwickeln?

Die WEU in den 90er Jahren

In den 90er Jahren wechselte der Fokus der internationalen Gemeinschaft von zwischenstaatlichen Kriegen zu innerstaatlichen und zivilen Konflikten. Insbesondere die Balkankonflikte während der 90er und die Konflikte im Persischen Golf hatten Wirkung auf Europas Sicherheitsphilosophie und -entwicklung und beeinflussten später die Rolle und Position der WEU in Europa.

Die bedeutendsten europäischen Entwicklungen in den 90er Jahren waren diejenigen, die im Rahmen der EU vollzogen wurden. Im Maastrichter Vertrag wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) festgeschrieben und es begann sich langsam eine EU-Verteidigungspolitik zu entwickeln. Die GASP war bis dato wenig entwickelt, zumal sie über keine politischen Strukturen verfügte bzw. auch kein Sekretariat hatte, um Politikinhalt zu entwickeln und auszuführen. Die WEU war als Vermittler zwischen EU und NATO aktiv, als eine Organisation, die zwar mit der Union und der Allianz verbunden war, aber gleichzeitig unabhängig von ihnen blieb. Jede weitere Entwicklung der WEU wurde gleichzeitig von mehreren Seiten blockiert, am stärksten durch die Zurückhaltung Großbritanniens, das nicht in eine Organisa-

Mitgliedsstaaten der Westeuropäischen Union/WEU (1999)

| Vollmitglieder | Assoziierte Mitglieder | Beobachter | Assoziierte Partner |
|--------------------|------------------------|--------------|---------------------|
| Belgien + * | Island * | Österreich + | Bulgarien |
| Deutschland + * | Norwegen * | Dänemark + * | Tschechien * |
| Frankreich + * | Türkei * | Finnland + | Estland |
| Griechenland + * | | Irland + | Ungarn * |
| Großbritannien + * | | Schweden + | Lettland |
| Italien + * | | | Litauen |
| Luxemburg + * | | | Polen * |
| Niederlande + * | | | Rumänien |
| Portugal + * | | | Slovakei |
| Spanien + * | | | Slovenien |

+ EU-Mitglied, * NATO-Mitglied

(2) Österreich, Dänemark, Finnland, Irland und Schweden sind EU-Mitglieder, aber keine WEU-Mitglieder. Diese Mitglieder haben trotzdem im Amsterdamer Vertrag den militärischen Handlungen der Petersberger Aufgaben zugestimmt.

tion investieren wollte, in der die USA nicht Mitglied ist. Zum anderen war eine Annäherung der WEU an die EU nicht möglich, weil die Neutralität einiger EU-Mitglieder eine Verteidigungs- oder militärische Rolle der EU verbietet. (2)

Trotz der Zurückhaltung, Europa eine größere und unabhängigere militärische Rolle zu geben, wurden der WEU in den letzten Jahren größere operationale Kapazitäten gegeben, um die Aufgaben erfüllen zu können, die bei dem Treffen der Außen- und Verteidigungsminister der WEU auf dem Petersberg in Bonn im Juni 1992 festgelegt wurden. Diese Aufgaben beinhalten humanitäre und Rettungsaufgaben, Peacekeeping sowie den Einsatz von Militäreinheiten im Krisenmanagement, einschliesslich Kampfeinsätzen. Um diese Aufgaben auszuführen, hat die WEU allerdings nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung.

Die Entwicklung in den letzten 12 Monaten

Zwischen September 1998 und Oktober 1999 fand eine Reihe von wichtigen Ereignissen statt, um zu einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) zu gelangen.

1. Der Kurswechsel von Blair - Von Poertschach bis Rom:

Nach Jahren des Widerstandes gegen eine größere Selbständigkeit der EU-Sicherheitspolitik verkündete der britische Premierminister Tony Blair im Oktober 1998 einen Kurswechsel. Auf einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU im österreichischen Poertschach am 24./25. Oktober 1998 forderte Blair, Europa solle zukünftig in Frage der Sicherheitspolitik mit einer Stimme sprechen. Er kündigte an, daß das Vereinigte Königreich verschiedene Möglichkeiten erwägen werde, damit Europa in den Krisen angemessen reagieren könne, in denen die USA nicht involviert sein wollen.

Auf ihrem Treffen in Rom am 16. November 1998 besprachen die Außen- und Verteidigungsminister der EU die Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen EU und WEU beim europäischen Krisenmanagement. Bei den Treffen wurde diskutiert, ob die WEU als voll entwickelter militärischer Arm der EU in diese integriert werden könne. Es konnte jedoch keine Einigung darüber erzielt werden, ob die WEU vollständig unter die Kontrolle der EU gebracht oder aufgelöst werden sollte, wobei dann die NATO die militärischen Funktionen der WEU hätte übernehmen müssen.

(3) BBC World Service European ministers on WEU future, 16. November 1998.

(3) Die Erklärung von Rom bestätigte die Übereinkunft, daß die WEU auf die Einheiten, Hauptquartiere und Möglichkeiten der NATO für WEU-Einsätze zurückgreifen könne. Die

Einzelheiten sollten im Vorfeld des NATO-Gipfels in Washington geregelt werden. (4)

2. Die britisch-französische Initiative von St. Malo: Aufbauend auf der beiderseitigen Verteidigungskooperation der vergangenen Jahre und den ersten britischen Schritten von Poertschach kam es zum Treffen zwischen Briten und Franzosen in St. Malo. (5) In der in St. Malo verabschiedete Erklärung forderten Briten und Franzosen, "die [Europäische] Union muß zu unabhängigen Einsätzen handlungsfähig sein, gestützt auf ein entsprechend glaubwürdiges Kontingent militärischer Streitkräfte, die Mittel und die Bereitschaft, um über deren Einsatz zu entscheiden, um auf internationale Krisen reagieren zu können". (6) Die Außenminister Frankreichs und des Vereinigten Königreiches kamen überein, zukünftig ihre Zusammenarbeit zu verstärken. (7)

3. Der 50. Geburtstag der NATO: Der NATO-Gipfel zur Feier ihres fünfzigsten Bestehens in Washington fand auf dem Höhepunkt des Kosovo-Krieges statt. Wie Otfried Nassauer und Martin Butcher darstellten (8), enthielt das Gipfelkommunique und das neue Strategische Konzept der NATO zwei verschiedene Ansätze für die Europäische Sicherheit. Das Strategische Konzept sprach sich für die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheit im Rahmen der WEU aus, während die NATO im Gipfelkommunique eine Stärkung der Europäischen Sicherheit unter dem Dach der EU favorisierte. Der Generalsekretär der WEU, José Cutileiro, interpretierte dies in einer Ansprache an die Ministerratskonferenz in Bremen im Mai dahingehend, daß "der NATO-Gipfel in Washington Vereinbarungen über die Verwendung von NATO-Einheiten und Fähigkeiten durch die WEU traf und den Weg freimachte für eine direkte Kooperation zwischen der Europäischen Union und der NATO." (9)

Anfang Mai 1999 trat der Amsterdamer Vertrag in Kraft, der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik stärkte und die Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Verteidigungspolitik (CEDP) beinhaltete. Durch das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages erhielt die EU Zugang zu den operativen Möglichkeiten der WEU gemäß des Petersberger Abkommens; dies galt in gleicher Weise für die EU-Staaten, die nicht WEU-Mitglieder waren. Der Vertrag ermöglicht es allen Staaten, in vollem Umfang die Petersberger Aufgaben wahrzunehmen. Nicht zuletzt sieht der Vertrag vor, daß die WEU in die EU integriert wird, wenn der Ministerrat dies entscheidet.

(4) WEU Ministerrat, Erklärung von Rom, Rom, 17 November 1998

(5) Norton-Taylor, Richard, Cook backs Bonn plan for EUI military force. <http://www.guardianunlimited.co.uk/Archive/Article/0,4273,3839530,00.html>, Donnerstag, 13. März 1999

(6) Zit. n. Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), 5/1999, S. 627

(7) Schmidt, Peter, Neuorientierung in der Europäischen Sicherheitspolitik? Britische und Britisch-Französische Initiativen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Januar 1999

(8) Nassauer, Otfried / Butcher, Martin, NATO at odds with itself over European Security, http://www.basicint.org/nato_at_odds.htm, 25. April 1999.

(9) Cutileiro, José, Ansprache an die Ministerratssitzung bei der Ersten Gemeinsamen Sitzung, Bremen, 1999.

4. Der WEU-Rat von Bremen: Der WEU-Ministerrat tagte am 10. und 11. Mai in Bremen und verabschiedete dort die sogenannte Bremer Erklärung. Die österreichischen Außen- und Verteidigungsminister erklärten in ihrem Beitrag: "Wir setzen voraus, daß die Washingtoner Beschlüsse sehr hilfreich sein werden, um die operativen Möglichkeiten für EU-geführte Krisenmanagementmaßnahmen zukünftig zu verbessern. Nach unserer Auffassung hat der Amsterdamer Vertrag erreicht, daß allen EU-Mitgliedsstaaten das Recht eingeräumt wird, sich voll zu beteiligen, an der Planung auf gleicher Grundlage teilzunehmen. Die Entscheidungsfindung von EU-geführten Operationen muß unter allen Umständen sichergestellt werden, unabhängig davon, auf welche Kräfte und Möglichkeiten die Union recurriert." (10) Diese Erklärung eines neutralen EU-Mitgliedsstaates ist ein Beleg dafür, daß die EU ein Mindestmaß an Kontrolle behalten will, wenn es zu europäisch-geführten Einsätzen kommt.

(10) Erklärung von Frau B. Ferrero-Waldner, Außenministerin, und Herrn W. Fasslabend, Verteidigungsminister, Erklärung der österreichischen Delegation beim WEU-Ministerrat in Bremen, 10. Mai 1999.

5. Der EU-Gipfel von Köln: Während der deutschen Doppelpräsidentschaft in EU und WEU wurden auf dem Kölner EU-Gipfel am 3. und 4. Juni 1999 einige konkrete Schritte auf dem Weg zu einer unabhängigen europäischen Sicherheitsarchitektur beschlossen, die im Rahmen der Petersberger Aufgaben zu entwickeln ist. Ohne Umschweife heißt es in der "Erklärung des Europäischen Rates über die Festigung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik" und im ergänzenden deutschen "Präsidentenschaftsbericht über die Stärkung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik", daß die EU auf der internationalen Bühne ihre Rolle als unabhängiger Akteur zur Wahrung der Prinzipien der Vereinten Nationen voll wahrnehmen muß. Um dieses Ziel zu erreichen, "muß die Europäische Union über geeignete Möglichkeiten und Instrumente verfügen. Daher verpflichten wir [die Europäische Union] uns dazu, effektive europäische Militärkapazitäten auf der Basis bestehender nationaler, bi-nationaler und multinationaler Verbände zu entwickeln und unsere eigenen Kapazitäten hierfür weiter auszubauen." (11)

(11) Erklärung des Europäischen Rates über die Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EU-Dokumenten-Registrierungsnummer SN 122/99.

6. Die WEU-Entwicklung nach dem Kölner Gipfel: Eine nennenswerte zukünftige Funktion für die WEU erscheint nach dem Kölner EU-Gipfel noch weniger wahrscheinlich. Der erklärte Willen, "einen neuen Schritt auf dem Weg zu einer neuen Struktur der Europäischen Union zu machen", muß durch die Außenminister umgesetzt werden, die dazu die Bedingungen und notwendigen Mittel bereitzustellen haben. Ein Teil dieser Aufgabe ist es bis Ende 2000 "die Moda-

litäten für die Überführung jener WEU-Funktionen in die EU festzulegen, die notwendig sind, damit die EU ihre neue Aufgabe erfüllen kann“. Aus der Perspektive der Kölner Erklärung heißt dies, sobald diese Modalitäten festgelegt sind, „hat die WEU als Organisation ihre Aufgaben erfüllt“. Was den unterschiedlichen Status der Mitgliedsländer bezüglich der kollektiven Verteidigungsgarantie anbetrifft, so würde eine Auflösung der WEU nach Darstellung der Erklärung diese Beistandsgarantien nicht berühren, denn, „die Allianz (gemeint ist die NATO, PC) bleibt die Grundlage der Bündnisverteidigung der Mitglieder.“

7. „Mr. GASP“: Der Amsterdamer Vertrag etablierte auch die neue Position eines Sonderbeauftragten innerhalb des Rahmens der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Für diese Funktion, die als „Mr. GASP“ bekannt wurde, gibt es nur eine unbestimmte Beschreibung, und so liegt es weitgehend in der Hand des jeweiligen Amtsinhabers, wieviel Einfluß er ausüben kann. Nach einer längeren Suche nach einem qualifizierten Kandidaten wurde auf dem Kölner Gipfel Javier Solana, der damalige NATO-Generalsekretär, als zukünftiger Amtsinhaber benannt. Bei seinem Amtsantritt im Oktober 1999 erklärte Solana, „die [Europäische] Union habe im 21. Jahrhundert eine gemeinsame Währung, ... sie solle auch eine effektive Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfolgen“. (12)

Durch die Ernennung von Chris Patten zum außenpolitischen Top-Ratgeber der EU-Kommission wurde Kritik dahingehend laut, daß sich beide Ämter überschneiden würden. Solana, der den EU-Außenministern direkt Bericht erstattet, wird wahrscheinlich die Sicherheitspolitik und die eher komplexen Fragen der Außenpolitik abdecken, während Patten voraussichtlich für die Außenpolitik im Allgemeinen und die täglichen diplomatischen Kontakte der EU verantwortlich zeichnen wird.

Als der französische Präsident Jacques Chirac in Briefen an seine EU-Kollegen deutlich machte, die WEU sei eine ineffektive Verteidigungsorganisation, und Frankreich habe nicht mehr die Hoffnung, sie zu einem Instrument einer glaubwürdigen Verteidigungspolitik zu machen, war dies ein weiterer „Sargnagel“ für die WEU. (13) Chirac schlug vor, sowohl zivile als auch militärische Ständige Ausschüsse für ein neues europäisches Verteidigungssystem und „einen europäischen Generalstab, der nach und nach die drei Funktionen Aufsicht, Analyse und Planung übernehmen sollte“, zu gründen. (14)

(12) Solana to boost EU global power, in: http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_478000/478553.stm, 18. Oktober 1999.

(13) Graham, Robert, Paris urges action on EU security role, *Financial Times*, 24. September 1999, S. 2.

(14) Whitney, Craig R., Americans Alarmed over European Union's Defense Plan, *The New York Times*, 11. Oktober 1999.

(15) Graham, Robert, *Paris urges action on EU security role*, *Financial Times*, 24. September 1999, S. 2.

Die NATO und insbesondere die USA bleiben also Bestimmungsfaktoren im sicherheitspolitischen Findungsprozeß der EU. Großbritannien, das sich zwar sehr für die Entwicklung einer unabhängigen europäischen Militärkapazität einsetzte, erklärte wiederholt, dies könne nur dann verwirklicht werden, wenn es nicht zu einer Entfremdung von den USA führen würde. Dazu hieß es in der *Financial Times*: "Die Entwicklung einer Europäischen (Verteidigungs-) Identität muß im Rahmen der NATO oder in Übereinstimmung mit der NATO erfolgen." (15) Verschiedene Kreise in den USA haben ihre Vorbehalte vorgebracht gegenüber dem europäischen Bestreben, ein eigenes Sicherheitspotential aufzubauen, zumal dieses - nach amerikanischem Verständnis - innerhalb und nicht außerhalb der NATO etabliert werden sollte.

Ausblick

In Europa besteht heute ein dringender Bedarf daran, eigene Kapazitäten und eine Legitimation aufzubauen, um auf mögliche Krisen im europäischen Raum reagieren zu können, ohne gleich auf die NATO angewiesen zu sein. Europa ist gegenwärtig zu abhängig von den USA, deren Außenpolitik zur Zeit des Kalten Krieges weitgehend von inneramerikanischen Motiven bestimmt und nicht immer vorteilhaft für Europa war. Ein größeres Problem liegt darin, daß Europa viel zu sehr auf die militärische Dimension von Sicherheit fixiert ist, da die NATO per definitionem eine Militärorganisation ist.

Dagegen ist die Europäische Union gegenwärtig eine Institution, die den klassischen Nationalstaatsgedanken durch eine supranationale Zusammenarbeit ersetzt hat, um Europa zu stärken. Die europäischen Staaten sind untereinander durch Handel, die Geld- und Währungspolitik, die Wirtschaftspolitik und nun schrittweise auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verbunden. Während die NATO nur zu militärischen Handlungen fähig wäre, kann die Europäische Union auf ein Spektrum verschiedener Instrumente der Außenpolitik zurückgreifen, die bei zwischenstaatlichen Konflikten mit größerer Angemessenheit und größerem Erfolg eingesetzt werden könnten als NATO-Streubomben.

Die Integration der WEU wird die EU mit militärischer Kapazität ausstatten. Bis heute hat es die Europäische Union geschafft, eine erfolgreiche, komplexe und mächtige Staatengruppe zu werden, ohne daß man dazu jemals auf den Einsatz militärischer Gewalt angewiesen gewesen wäre. Im-

mer noch stimmen die EU-Mitgliedsstaaten nicht überein, ob sie eine gemeinsame Verteidigungspolitik aufbauen wollen. Sie sind sich bisher nur darin einig, daß die NATO nicht länger das Monopol für militärische Macht innehaben solle. Im Endeffekt läuft es darauf hinaus, das kleinere von zwei Übeln auszuwählen: militärische Sicherheit unter der Ägide der NATO oder unter der der EU?

Ein Wechsel von der NATO zur EU wäre im gesamteuropäischen Interesse, da sich die Beziehungen zwischen der EU und Rußland gegenwärtig spannungsfrei und konstruktiv gestalten. Dasselbe kann nicht von den Beziehungen NATO-Rußland oder denen zwischen der EU und den USA gesagt werden, wo es fast täglich zu Handelsdifferenzen kommt. Es besteht allerdings das Risiko, die USA zu verprellen oder herauszufordern, aber auf lange Sicht mag Europa keine andere Möglichkeit haben. Der stellvertretende amerikanische Außenminister Strobe Talbott faßt seine Bedenken über die jüngsten Entwicklungen so zusammen: "Wir würden nicht gerne eine Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) dergestalt sehen wollen, daß sie zunächst innerhalb der NATO entsteht, dann über die NATO hinauswächst und sich schließlich verselbständigt, um gegebenenfalls mit ihr zu konkurrieren." (16) Während "ESVI" naturgemäß niemals eine Konkurrenz zur NATO werden kann, da die NATO ohne ihre europäischen Mitgliedsländer nicht lebensfähig wäre, kann durch "ESVI" durchaus ein Wettstreit mit den USA ausgelöst werden.

Während in der gegenwärtigen Anfangsphase der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (CESD) die Europäische Sicherheit Sache der NATO geblieben ist, sind die Nachteile dieser Regelung zu offensichtlich, um auf Dauer bestehen zu können. Eine trickreiche Lösung müßte darin bestehen, die Verpflichtungen innerhalb der NATO mit der Entwicklung einer europäischen Sicherheitskapazität auszubalancieren, um auf diese Weise CESD auf Grundlage der Petersberger Beschlüsse durchzusetzen. Während dies genau das ist, was Talbott beunruhigt, kann Europa andererseits nicht auf dem gegenwärtigen, von der NATO dominierten Kurs weitermachen. Eine Europäische Sicherheit, die sich in und für Europa entwickelt und keinen andauernden Kotau vor den USA bedeutet, sollte Priorität haben ■

(16) Sands, David R., Talbott scolds Europeans on their role in NATO, www.washtimes.com, 8 Oktober 1999.

Basisdaten zur WEU

Um ihre Aufgaben wahrzunehmen, hat die WEU eine Reihe von ständigen Gremien eingerichtet. Sie hat zusätzlich eine Anzahl von Truppeneinheiten zu ihrer Verfügung:

- ♦ **Das Generalsekretariat:** Dies ist das ausführende Organ der WEU, das die Aktivitäten des WEU-Rates vorbereitet und organisiert. Gegenwärtig besteht sein Stab aus rund 100 Personen, die alle aus den zehn Mitgliedsstaaten stammen.
- ♦ **Die neuen Militärinstitutionen beim WEU-Hauptquartier:** Der ständige militärische Zweig der WEU wurde im Mai 1998 gegründet, gemäß eines Beschlusses der Ministerkonferenz in Erfurt vom November 1997. Der Militärapparat wird von einem Generalleutnant geleitet und verfügt über ein Lagezentrum.
- ♦ **Die Satelliten-Bodenstation:** Die WEU-Satelliten-Bodenstation im spanischen Torrejon nutzt kommerziell verfügbare Satellitenaufnahmen. Auch über Bilder des französisch-spanisch-italienischen Militäraufklärungssatelliten Helios mit hohem Auflösungsvermögen kann verfügt werden.
- ♦ **Das Institut für Strategische Studien:** Das Institut für Strategische Studien (Institute for Security Studies) in Paris wurde am 1. Juli 1990 gegründet. Während es dem WEU-Rat rechenschaftspflichtig ist, hat es in seiner Arbeit weitgehende Gestaltungsfreiheit.
- ♦ **Die Westeuropäische Rüstungsgruppe (WEAG):** Die Ziele der WEAG (Western European Armaments Group) liegen darin, eine bessere Ausnutzung der Ressourcen zu erreichen. Dies soll durch eine verbesserte Harmonisierung der Bedarfsforderung und die Öffnung des nationalen Rüstungsmarktes für grenzüberschreitenden Wettbewerb erfolgen.
- ♦ **Die Westeuropäische Rüstungsorganisation (WEAO):** Die Westeuropäische Rüstungsorganisation (Western European Armaments Organisation - WEAO) wurde im November 1996 zwecks Aufbau einer Europäischen Rüstungsagentur (European Armaments Agency) gegründet.

Neben diesen ständigen Instanzen haben die Mitgliedsstaaten sieben Militärverbände aufgestellt, die der WEU zur Verfügung stehen:

- ♦ Das "Eurocorps"
- ♦ Das "Multinational Corps (Central)"
- ♦ Die "United Kingdom/Netherlands Amphibious Force"
- ♦ Die "Rapid Deployment Force" (EUROFOR)
- ♦ Die "European Maritime Force" (EUROMARFOR)
- ♦ Das "1. Deutsch-Niederländische Korps"
- ♦ Die "Spanish / Italian Amphibious Force" (SIAF)

Die Europäische Union rüstet auf. Der entscheidende rechtliche Schritt dazu ist im Amsterdamer Vertrag festgeschrieben. Während bis dahin durch den Artikel 223 des alten EG-Vertrages (1) der Rüstungssektor aus dem Gemeinsamen Binnenmarkt ausgeschlossen war und angebunden an die nationale Verteidigung allein in nationaler Verantwortung betrieben wurde, wird jetzt im Amsterdamer Vertrag ein neues Kapitel über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufgeschlagen. Im Rahmen der "schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik" wird es als angemessen erachtet, diese durch eine "rüstungspolitische Zusammenarbeit (der EU-Mitgliedsstaaten) zu unterstützen". (2) Nach dem Muster der USA soll für die europäische Rüstungsindustrie ein Konzentrationsprozeß politisch initiiert werden, der ihre globale Wettbewerbsfähigkeit wieder stärkt. Fusionen sollen erlaubt und begünstigt werden und eine europäische Verteidigungsidentität den politischen Rahmen bilden. Dahinter steht nicht nur die Militarisierung der EU, sondern ein Konzept, welches dazu angelegt ist, das Schwungrad der weltweiten Aufrüstung erneut in Gang zu setzen.

Elisabeth Schroedter

Die **Militarisierung der EU**

Sowohl die Europäische Verteidigungspolitik als auch die europäische Rüstungszusammenarbeit ist als Zusammenarbeit nur zwischen den nationalen Regierungen innerhalb der EU, also rein intergouvernemental, angelegt. Das bedeutet: Sie entzieht sich weitgehend der demokratischen Kontrolle, sowohl der nationalen Parlamente als auch der des Europäischen Parlaments. Denn wird ein Beschluß zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gefaßt, so werden die einzelnen Regierungen diesen gegenüber ihren nationalen Parlamenten als gemeinsame europäische nicht änderbare Beschlußlage begründen. Die Rechte, die so den nationalen Parlamenten praktisch entzogen wurden, sind aber nicht auf das Europäische Parlament übertragen worden. Das EP hat bisher in der intergouvernementalen Zusammenarbeit kein Mitspracherecht. Selbst wenn Einstimmigkeit vorgesehen ist, so in der Verteidigungspolitik, kann ein EU-Land durch ein neues Verfahren, die sogenannte "konstruktive Enthaltung", den Beschluß ohne die eigene Stimme passieren lassen, (z.B. um für zu Hause 'Gesichtswahrung' demonstrieren zu können), kann sich später aber trotzdem an der Durchführung des Beschlusses beteiligen.

Elisabeth Schroedter ist Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion Grüne/EFA und Mitglied im Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigung und Menschenrechte.

(1) Die Rede ist hier vom Maastrichter Vertrag von 1992.

(2) Maastrichter Vertrag, Art. J 7

Von den Petersberg-Aufgaben zur europäischen Verteidigungspolitik

(3) *Maastrichter Vertrag, Art. J 4; Amsterdamer Vertrag, Art. 17*

(4) Das ist der militärische Einsatz für humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

(5) *Amsterdamer Vertrag, Art. 17*

Mit dem Amsterdamer Vertrag wird die Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigungspolitik als gemeinsames Ziel festgelegt. (3) Dabei geht es nicht nur um den klassischen Verteidigungsfall, sondern vor allem um die Verteidigung der Interessen der EU-Mitgliedsstaaten in Einsätzen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes. Dafür sind die sogen. Petersbergaufgaben direkt zum Bestandteil des Vertrages geworden. (4) Auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 ist unter deutscher Präsidentschaft mit der Erklärung zur "Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik" der entscheidende Schritt zur Militarisierung der EU erreicht worden. Nicht nur der neue Name (noch im Amsterdamer Vertrag heißt es "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik") zeugt davon, auch das Ziel: Die EU muß eine glaubwürdige militärische Fähigkeit zum autonomen Handeln auf der Grundlage bestehender nationaler, binationaler und multinationaler Fähigkeiten entwickeln. In der Erklärung heißt es weiter: "Dies erfordert weiterhin nachdrückliche Verteidigungsanstrengungen, die Durchführung der notwendigen Anpassungen und insbesondere die Stärkung unserer Fähigkeiten in den Bereichen strategischer Aufklärung, strategischer Transporte sowie der Streitkräfteführung. Dies erfordert ferner Anstrengungen im Hinblick auf die Anpassung, Übung und Zusammenführung nationaler und multinationaler europäischer Streitkräfte. Wir erkennen ferner an, daß nachdrückliche Bemühungen zur Stärkung der industriellen und technologischen Verteidigungsbasis erforderlich sind, die nach unseren Vorstellungen wettbewerbsfähig und dynamisch sein soll. Wir sind entschlossen, die Umstrukturierung der europäischen Verteidigungsindustrien in den betroffenen Staaten zu fördern. Wir werden daher zusammen mit der Industrie auf eine engere und effizientere Zusammenarbeit der Rüstungsunternehmen hinarbeiten. Wir werden uns um weitere Fortschritte bei der Harmonisierung militärischer Erfordernisse und der Rüstungsplanung und -beschaffung bemühen". (5)

Inzwischen treffen sich in jeder Präsidentschaft regelmäßig die Verteidigungsminister aller EU-Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Beratungen. Jetzt während der finnischen Präsidentschaft werden sie zusammen mit den Außenministern einen "Ständigen Politischen und Sicherheitsausschuß" einrichten, der sicherheitspolitische Empfehlungen an die Außen- und Verteidigungsminister aussprechen wird.

Parallel dazu wird es einen Militärausschuß, zusammengesetzt aus den militärischen Vertretern der Mitgliedstaaten, geben. Entsprechend der Kölner Beschlüsse ist auch ein EU-Militärstab einschließlich eines Lagezentrums geplant. Damit wird demnächst die strategische Leitung EU-geführter Petersberg-Operationen zumindest institutionell perfekt sein. Nun muß dazu nur noch die militärische Ausrüstung zügig voran getrieben werden.

Freie Fahrt für die Rüstung

Die Kommission beklagt bereits im Januar 1996 in einem Dokument die desolate Situation der europäischen Rüstungsindustrie, wonach die Europäer die kritische Phase der transnationalen Rekonstruktion und Konsolidierung verschlafen und nun gegenüber den US-amerikanischen Rüstungsproduzenten einen erheblichen Rückstand aufzuholen haben. Es waren natürlich die Rüstungskonzerne, die bei ihren Regierungen Alarm schlugen und im Falle weiterer Verluste am globalen Markt mit Massenentlassungen drohten. Sie fordern, daß der industrielle Konzentrationsprozeß wie in den USA durch politische Maßnahmen flankiert wird: Subventionierung der Restrukturierung, massive politische Unterstützung von Rüstungsexporten und die Lockerung der Kartellpolitik. Das o.g. Dokument beschreibt die Zielstellung in den Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, "mit der Herausbildung einer europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsidentität" und "der Erhaltung einer wettbewerbsfähigen technologischen und industriellen Grundlage" dieser. (6)

Die Europäische Kommission sieht die EU in der Verantwortung, die Überlebensfähigkeit dieses Industriezweiges zu sichern und hat deshalb eine kohärente Strategie und einen Aktionsplan dafür geschaffen. Eine "Europäische Rüstungsagentur" (7) soll weitreichende Zuständigkeiten im Umstrukturierungs- und Konsolidierungsprozeß der europäischen Rüstungsindustrie erhalten. In dem Aktionsplan (8) schlägt die Kommission vor, daß der Rat für die Fortschritte in der europäischen Rüstungspolitik nicht nur die Instrumente der GASP, sondern auch verschiedene Gemeinschaftsinstrumente aus der ersten Säule (dem europäischen Binnenmarkt) einsetzen sollte; es werden Güterverkehr sowie zollrechtliche Probleme erwähnt. Dabei möchte sie die Ratsmitglieder dazu gewinnen, daß so schnell wie möglich eine Liste des Materials erstellt wird, welches von den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) befreit werden könnte.

(6) KOM(96) 10 vom 24.1.96, Kapitel 2

(7) Der Text im o. g. Dokument spricht von "Einer Europäischen Rüstungsagentur". Es ist bisher noch nicht entschieden, auf welcher der existierenden Agenturen sie aufbauen wird. Das ist im Moment ein großer Streitpunkt, weil an den verschiedenen Agenturen derzeit verschiedene Länder beteiligt sind. Die Lösung des Streits hängt davon ab, welche Länder sich durchsetzen werden. Vielleicht findet auch eine Fusion der vorhandenen Agenturen statt; vgl. auch *ami* 10/99
(8) KOM(97) 583 vom 4.12.97

90% der Rüstungsgüterproduktion konzentrieren sich bisher in fünf Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich und Schweden). (9) Entsprechend der institutionellen Möglichkeiten im Rahmen der GASP soll die Strategie für die Rüstungszusammenarbeit als gemeinsamer Standpunkt (einstimmig) beschlossen werden, und dann durch Aktionen (hier reicht die qualifizierte Mehrheit aus) vertieft werden. So sollen die Strukturen für die Europäische Rüstungsagentur, die Militärprogramme und die Petersberg-Aufgaben geschaffen werden. Der Plan der Kommission beinhaltet 14 Aktionen unter vier Zielsetzungen. Die Ziele sind:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie,
- Erhaltung der verteidigungstechnischen und industriellen Basis,
- Förderung der Integration dieser Basis in die allgemeine europäische Wirtschaft, um Doppelarbeiten im zivilen und militärischen Bereich zu vermeiden,
- Erfüllung der erforderlichen politischen Rahmenbedingungen für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität.

Die Aktionen betreffen die Vereinfachung der innergemeinschaftlichen Förderung, einen europäischen Unternehmensstatus, gemeinsame Regeln der Beschaffung, Normung, Zölle, Forschung und technologische Entwicklung und Technologietransfer, Wettbewerbspolitik (Erlaubnis von Fusionen), Ausfuhren, den Einsatz von Fördergeldern, Steuern, Grundsätze für den Marktzugang, aber auch Liefergarantien, um zu verhindern, daß ein Staat aus Gründen des gewerblichen Eigentums Drittstaaten Technologien nicht zur Verfügung stellt, um dann mit europäischen Erzeugnissen zu konkurrieren. Nach dem amerikanischen Vorbild soll die Politik für die Revitalisierung der Rüstungsindustrie einen sicheren politischen und institutionellen Rahmen schaffen.

Unternehmenszusammenschlüsse sollen gefördert und gemeinsame Projekte entwickelt werden, die Märkte nicht abgeschottet und die Rüstungsindustrie von den Erzeugerländern unterstützt werden, Kooperationsvorhaben gefördert und widersprüchliche Forderungen der Generalstäbe vermieden werden, um so die Kosten der Rüstungsindustrie zu senken und gleichzeitig ihre Modernität zu erhöhen. Die meisten dieser Maßnahmen sollten bereits 1999 in die Wege geleitet werden. Dabei wird es als vorteilhaft angesehen,

daß die Rüstungsindustrie tief mit dem zivilen Wirtschaftssystem verwoben ist.

Schlüsselstellung der Europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie

Auch die im Kölner Beschluß hervorgehobenen rüstungspolitischen Kernpunkte europäischer Handlungsfähigkeit für internationale Operationen, das Satelitensystem und die lufttechnischen Transportkapazitäten, wurden längst von der Kommission mit eigenen Strategiedokumenten bedacht. Bereits 1997 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über "Die Europäische Luft- und Raumfahrtindustrie und die weltweite Herausforderung" das sogen. Bangemann-Memorandum. (10) Auch hier ist das US-Konzept das Vorbild. Im Gegensatz zu den allgemeinen Grundsätzen des europäischen Binnenmarktes, wo es aus Wettbewerbsgründen eine strenge Fusionskontrolle gibt, um nicht nur wenigen MEGA-Unternehmen die Marktherrschaft zu überlassen, wird in diesem Bereich in Fusionen der weltweit strategische Vorteil gesehen und solche geradewegs gefördert. Forschungs- und Entwicklungsförderung, eigentlich dem zivilen Bereich zugeordnet, soll hier verstärkt eingesetzt werden. Der Eurofighter soll als großes Paradebeispiel dienen. Hierfür sollen Forschungsgelder der EU eingesetzt werden. Ähnlich wie im Bereich der Rüstungsindustrie soll dieser Industriezweig durch politische Deregulierung und Bevorteilung in die Lage versetzt werden, die eigenständigen militärischen Kapazitäten der EU ausbauen zu können. (11)

(10) KOM(97) 466

Verhaltenskodex als Persilschein für Waffenexporte

Die Waffenexportkontrolle stellt ein wichtiges krisenpräventives Instrument in den vielen innerstaatlichen und regionalen Konflikten der heutigen Zeit dar. Der florierende Waffenhandel versetzt die Konfliktparteien oft erst in die Lage, militärische Lösungen anzustreben. Seit langem fordern weltweit friedenspolitisch engagierte Menschen, Organisationen und Initiativen einen internationalen Verhaltenskodex für den Waffenhandel mit folgenden Kernpunkten: Strikte Achtung der Menschenrechte im Empfängerland, keine Waffen in potentielle Spannungsgebiete, keine Waffenverkäufe zum Nachteil sozialer, wirtschaftlicher und menschlicher Entwicklung in armen Ländern, Transparenz und Kontrolle über die Waffenexporte, Errichtung eines Überprüfungssystems über ihren Endverbleib. Die Ankündigung der britischen Präsidentschaft, einen neuen Verhaltenskodex für Waffenex-

(11) KOM (97) 466, Kapitel IV; Alles ist erlaubt und erwünscht, wenn es nur der Luft- und Raumfahrtsindustrie dient. Das ist sehr weitgehend und vielfältig und schreibt der Politik vor, sie soll von ihrem Regulierungs- und Ordnungsrecht nur Gebrauch machen, wenn es diesem ‚sensiblen‘ Industriesektor dient. ‚Sensible‘ meint die Gefahr, daß er in die USA abwandert.

porte auf "höchstem gemeinsamen Standard" zu schaffen, wurde in den Kreisen friedenspolitischer und entwicklungs-politischer AktivistInnen sehr begrüßt.

Das Ergebnis zeigt aber, daß er Teil eines Konsolidierungsprogramms für die europäische Rüstungsindustrie ist. Das ist eigentlich nicht verwunderlich, weil auch hier die USA das Lernbeispiel vorgibt: Die hohen Restrukturierungskosten der Rüstungsindustrie wurden dort teilweise über den Export erwirtschaftet. Deshalb wird der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Rüstungsexportpolitik besondere Bedeutung beigemessen. So wurden die Verhandlungen um den Verhaltenskodex für die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht von der Frage bestimmt, wie Rüstungsexporte reduziert werden können, sondern davon, wie der Kodex gestrickt sein muß, damit er für die eigenen Rüstungsfirmen und ihre Marktstellung vorteilhaft ist.

Der französisch-britische Entwurf vom Februar 1998, der dem EU-Ministerrat als Grundlage für die weiteren Verhandlungen diente, ließ bereits erahnen, daß diese rein intergouvernementale Aktion in Wirklichkeit nicht die Reduzierung und bessere Kontrolle von Rüstungsexporten zum Ziel hatte, sondern deutlich hinter den Vorschlägen der NGOs lag.

Ende Mai 1998 haben sich die Außenminister der EU-Staaten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner in der Frage der Rüstungsexporte geeinigt. Die acht Kriterien geben breiten Raum für die jeweils eigene Auslegung des Verhaltenskodexes. Die Rüstungsexporte der EU-Mitglieder werden nicht einschränkt, sondern im Gegenteil so erst legitimiert. (12)

(12) Beschluß des Allgemeinen Rates vom 8. Juni 1999; vgl. auch *ami* 7/98

In diesem Kontext steht die momentane Regierungskrise in Deutschland. Denn in Reaktion auf den laschen europäischen Verhaltenskodex sind viele Länder, in denen bisher strengere Regelungen für Rüstungsexporte galten, jetzt darauf bedacht, ihrer Industrie den gleichen Wettbewerbsvorteil im Export zu gewähren, wie dies andere EU-Länder tun. Noch die alte Regierungskoalition strebte infolge des EU-Beschlusses einen Bundestagsbeschluß für lockere Bestimmungen für deutsche Rüstungsexporte an. Die Grünen wollten sich nicht von den europäischen Exportförderungen leiten lassen und die staatliche Subventionierung von Rüstungsexporten abschaffen. Sie konnten im Koalitionsvertrag aber nur durchsetzen, daß im Bereich der Menschenrechtsverletzungen verbindlichere Kriterien die Exportverbotsrichtlinien bestimmen. Wenigstens das soll nun aber auch umgesetzt werden. Dies könnte auch zum Impuls werden, Nachbesserungen für den Europäischen Verhaltenskodex zu erreichen.

Der EU-Verhaltenskodex ist weder verbindlich, noch sieht er eine parlamentarische Kontrolle vor. Er verpflichtet ebenfalls nicht dazu, den Weg der Waffen zu verfolgen bis zu dem, der sie einsetzt und kann dadurch nicht verhindern, daß Weiterverkäufe stattfinden. Im Falle der Verletzung des Kodex sind keinerlei Sanktionen vorgesehen. Allerdings darf bei existierenden militärischen Konflikten, Konflikten mit oder Bedrohung des Nachbarstaates, andere Verwendung als zur eigenen nationalen Sicherheit oder regionaler Instabilität kein Handel stattfinden. Rüstungsexporte in Länder, welche internationale Menschenrechte verletzen, werden von Fall zu Fall entschieden, setzen aber eine genaue Analyse der Situation voraus, damit die Waffen nicht für interne Repressionen eingesetzt werden. Deshalb ist die Lieferung des Leopardpanzers 2 A5 an die Türkei eine Verletzung des Verhaltenskodex. Durch die Unverbindlichkeit hat das aber keine Konsequenzen für die Bundesregierung.

Die Konsultationen bleiben bilateral und geheim (z.B. Details und Zeitumstände müssen nicht mitgeteilt werden), so daß eine Kontrolle über die Einhaltung des Kodexes nicht möglich sein wird, obwohl es zu dem großen Erfolg gehört, daß die italienische Forderung nach einer jährlichen Überprüfung in den Kodex aufgenommen wurde. Der Druck des Europäischen Parlamentes hat auch erreicht, daß die deutsche und finnischen Präsidentschaften eine Veröffentlichung des ersten Teils des Berichtes durchsetzen konnten.

Der umfassende Forderungskatalog der NGOs und des Europäischen Parlaments nach Transparenz und Einschränkungen von Waffenlieferung, wie z.B. die Aufstellung einer vollständigen Liste von Waffenlieferungen, bleibt dennoch nach wie vor unerfüllt.

Fazit

Die Europäische Rüstungszusammenarbeit stellt die materielle Basis für die neue europäische Verteidigungsidentität dar. Andersherum forciert die Entwicklung der Europäischen Verteidigungspolitik ein verstärktes europäisches Verschmelzen der Rüstungsindustrie und eine enorme Aufrüstung.

Die Hoffnung, daß die EU als Zivilmacht Beispiel transnationaler Zusammenarbeit sein kann, von der langfristig Stabilität Frieden ausgeht, ist längst begraben. Die EU selbst wird durch die Verbindung von wirtschaftlicher Stärke und militärischer Macht zur weltweiten Bedrohung. Einmal, weil sie sich durch die Fähigkeit zur weltweiten Intervention po-

litischen Einfluß verschaffen kann und darüberhinaus Handelswege, Absatzmärkte und Rohstoffe sichern kann und will. Und zum Zweiten, weil sie durch die massive Förderung der Rüstungszusammenarbeit mit einem enormen Schwung die weltweite Aufrüstungsspirale wieder anschiebt, welche wichtige natürliche und finanzielle Ressourcen bindet, die auf der anderen Seite dringend für die Lösung der weltweiten Probleme wie Hunger, Armut und der Klimaveränderung gebraucht werden. Anstatt Krisenprävention zu betreiben, trägt sie so dazu bei, daß sich die Ursachen für Krisen, wie z.B. Wanderungsbewegungen, Nationalismus, Fundamentalismus, ökonomische Entwicklungsunterschiede und die daraus resultierenden Verteilungskämpfe, Armut und soziale Ausgrenzung sowie ökologische Katastrophen verschärfen ■

Die bewaffneten Konflikte in und um Europa verursachen für die Europäische Union (EU) hohe finanzielle und wirtschaftliche, aber auch politische, humanitäre und ökologische Kosten. Daher lag die Idee nahe, von einer Politik der Krisenbewältigung und des Konfliktmanagements zu einer Politik der Konfliktprävention und -ursachenbekämpfung überzugehen. Es sollte gehandelt werden, noch bevor Krisen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen eskalierten. Dies war die Forderung, die der EU-Abgeordnete und Vorsitzende des entwicklungspolitischen Ausschusses, Michel Rocard, in das Europäische Parlament einbrachte. Über die Arbeit, Erfolge und Probleme des noch im Aufbau befindlichen europäischen „Conflict Prevention Network“ (CPN) der Stiftung Wissenschaft und Politik und die dabei gemachten Erfahrungen auf dem Gebiet wissenschaftlicher Politikberatung berichten zwei Mitarbeiterinnen.

Muriel Asseburg / Tanja Schümer

Conflict Prevention Network

Fortschritte bei der Konfliktprävention durch die EU?

Entstehung und Zielsetzung des CPN

Das Europäische Parlament verabschiedete im Juni 1995 eine „Entschließung zur Gründung eines Zentrums der Europäischen Union zur Erforschung und aktiven Verhütung von Krisen“. Ein solches Analysezentrum sollte, unter der Anleitung und Verantwortung der EU-Kommission, potentielle Krisensituationen diagnostizieren und ihr Eskalationspotential und ihre Bedeutung für die EU einschätzen. Es sollte durch den Aufbau eines Netzwerkes von Informationsquellen und Forschungseinrichtungen in der Lage sein, den europäischen Institutionen schnell und zuverlässig Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen und damit zur politischen Entscheidungsfindung beizutragen. Auch sollten einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) neue Impulse verliehen werden. Das Netzwerk hat damit drei Hauptaufgaben:

1. Expertenwissen zu bündeln, auf den Bedarf der europäischen Institutionen zuzuschneiden und für diese schnell verfügbar zu machen,
2. Damit den europäischen Institutionen die Handhabe für eine besser koordinierte und effektivere GASP zu geben und

Muriel Asseburg ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ebenhausen und Mitautorin der CPN-Studie über Palästina.

Tanja Schümer war Mitarbeiterin am CPN-Projekt zum Konflikt im Sudan und schreibt zur Zeit ihre Dissertation am King's College in London. Die in diesem Artikel enthaltenen Analysen und Bewertungen reflektieren nicht die Position von CPN.

Dieser Artikel ist eine überarbeitete Kurzfassung des Aufsatzes: Asseburg, Muriel / Schümer, Tanja: Fortschritte bei der Konfliktprävention durch die EU? Das Instrument des Conflict Prevention Network in:

3. der EU zu helfen, von einer Politik des Konfliktmanagements zu einer präventiven Politik der Vermeidung von Konflikten zu gelangen.

Im Juli 1996 entschied sich die EU-Kommission ein solches Netzwerk als Pilotprojekt zu initiieren. Die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ebenhausen, ein Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit, das aus dem Bundeshaushalt (bzw. öffentlich aus dem Haushalt des Kanzleramtes) finanziert wird, wurde dazu unter mehreren Bewerbern von der EU ausgewählt. Bei diesem renommierten Politikberatungsinstitut wurde Anfang 1997 das Conflict Prevention Network (CPN) zur Beratung der Kommission und des Parlaments der Europäischen Gemeinschaften in Fragen der GASP angesiedelt. Nach Ende der Pilotphase des Projektes wird CPN seit 1998 mit leichten Veränderungen unter dem Namen „EU Analysis and Evaluation Centre“ (EUAEC) weitergeführt, wobei der alte Name bis heute gebräuchlicher ist.

Steuerungsgremium von CPN ist die „Group of Experts“ (GoE), in der die EU-Kommission und das Europaparlament gleichberechtigt repräsentiert sind. Diese Leitungsgruppe entwickelt thematische Richtlinien, stellt einen konkreten Arbeitsplan auf und kontrolliert dessen Ergebnisse. Sie entscheidet darüber, welchen Anfragen aus den Reihen der Kommission oder des Parlamentes an CPN stattgegeben werden. Wenn die Durchführung eines Projektes entschieden worden ist, werden dessen Zielrichtung, spezifische Fragestellungen und Arbeitsorganisation in der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen EU-Institutionen, dem CPN-Team und beteiligten Netzwerkpartnern konkretisiert und als „terms of reference“ festgehalten.

Struktur und Instrumente

Zusätzlich zum CPN-Team, das sich aus bis zu zehn Projektmitarbeitern und zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern der SWP zusammensetzt, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, auf die im Forschungsbereich der SWP versammelte Expertise sowie auf den Dokumentations- und Bibliotheksbereich der Stiftung zurückzugreifen. Das von CPN/EUAEC aufgebaute Netzwerk umfaßt mittlerweile rund 50 institutionelle Partner, darunter die großen europäischen Forschungsinstitute auf dem Gebiet der internationalen Politik und Sicherheit, sowie einige NGOs auf dem Gebiet der Konfliktprävention und zahlreiche Einzelpersonen – Akademiker, Praktiker

und Journalisten. Dieses Netzwerk soll es den EU-Institutionen ermöglichen, schnell auf eine breite, interdisziplinäre Expertise zugreifen zu können. Durch die enge Zusammenarbeit der am Netzwerk Beteiligten können Politikoptionen und Präventionsstrategien diskutiert und weiterentwickelt werden.

CPN führt seine Projekte in der Regel im Wege des „outsourcing“ durch, das heißt, daß die einzelnen Beiträge von Experten des Netzwerkes oder auch von außerhalb erstellt werden, während das CPN-Team die Konzeption des Projekts und die Koordinationsarbeit übernimmt – also das Expertenteam zusammenstellt, die Einzelaufgaben vergibt und Treffen mit den relevanten EU-Vertretern organisiert.

Zur Koordination des Netzwerkes und zur Systematisierung der Informationen wurde eine erste elektronische Datenbasis angelegt, die in die Datenbank des Fachinformationsverbundes „Internationale Beziehungen und Länderkunde“, einer gemeinsamen Datenbank von zehn deutschen Forschungsinstituten, integriert ist. Der Aufbau einer zweiten CPN-Datei mit Hintergrundinformationen über tatsächliche und potentielle Konflikte und Konfliktregionen kommt aus mehreren Gründen jedoch nur langsam voran: Ressourcengemangel, Priorität von Netzwerkaufbau und Projektarbeit sowie Schwierigkeiten hinsichtlich der Datensicherheit im Internet.

Kooperationspartner von CPN bei der EU-Kommission sind diejenigen Generaldirektionen, die sich mit den EU-Außenbeziehungen befassen. Beim Europaparlament sind die Vertreter der Ausschüsse für Außenbeziehungen, für Entwicklungspolitik und für Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik die CPN-Bezugspartner. Während der Laufzeit eines Projektes wird enger Kontakt zwischen beteiligten Experten und EU-Institutionen, allen voran den thematisch und regional zuständigen „desk-officern“, gehalten.

Im Beratungsprozeß der europäischen Institutionen verwendet CPN die folgenden Hauptinstrumente:

1. Ad-hoc Briefings: Solche Briefings durch Experten des Netzwerkes werden den EU-Ansprechpartnern in der Regel kurzfristig, entweder schriftlich und/oder mündlich, präsentiert. Sie enthalten umfassende analytische Informationen zu Politikbereichen der GASP oder zu aktuellen Konflikten.
2. In-depth Studies: In den Studien geht es um die Identifizierung kommender Herausforderungen für die GASP, seien sie regionale Konfliktherde oder regionenübergreifend.

de Problematiken, um deren Analyse, sowie um Politikempfehlungen und Politikfolgenabschätzung. Die Studien setzen sich meist aus einer Reihe von „analysis and evaluation papers“ und einem „policy paper“ zusammen. Während erstere den jeweiligen Konflikt und seine Rahmenbedingungen, seine Bedeutung für die EU und bisherige Politikansätze analysieren, ist letzteres auf Politikempfehlungen und deren Folgenabschätzung ausgerichtet.

3. Workshops: Workshops werden in der Regel zu Anfang eines Projekts mit Vertretern der beteiligten EU-Institutionen, Akademikern und Praktikern aus dem Netzwerk durchgeführt, um zunächst möglichst viele Blickwinkel und Ansätze in einen Diskussionsprozeß über Zielsetzung, Fokus und Methodik eines Projekts einzubringen, um dann zu einem Konsens über Projektziel und -konzeption zu kommen.
4. Seminare: Zu Seminaren werden Vertreter von Kommission und Parlament, Akademiker und Vertreter relevanter NGOs eingeladen, um EU-Programme in einem bestimmten methodologischen, für Konfliktprävention interessanten Bereich – etwa Demokratisierung – einzuordnen, zu evaluieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Grundsätzlich ist der Beratungsprozeß vertraulich. Die Ergebnisse des Projektes werden abschließend den interessierten Vertretern von Kommission und Parlament präsentiert. Nur ein kleiner Teil der Arbeitsergebnisse, wie etwa die Jahrbücher zur Konfliktprävention oder ausgewählte Studien, werden veröffentlicht.

Jahrestagung

Die CPN-Netzwerktagung versammelt einmal jährlich institutionelle Mitglieder des CPN-Netzwerkes, die Vertreter der EU-Institutionen und Repräsentanten lokaler Projekte in verschiedenen Konfliktregionen. Bei den Diskussionen liegt der Schwerpunkt auf der Bewertung der der EU zur Verfügung stehenden Instrumente und ihrer konzeptionellen Weiterentwicklung. Durch die Gespräche soll ein besseres Verständnis der Positionen und Bedürfnisse der EU-Institutionen und der Arbeit von CPN vermittelt werden, um Projekte besser koordinieren und eine effektivere Politikberatung für die EU zu ermöglichen. Allerdings muß konstatiert werden, daß der unterschiedliche Hintergrund der Tagungs-

teilnehmer sowie unterschiedliche Arbeitsweisen und Erwartungen an die Zusammenarbeit die Verständigung mitunter erschweren.

Darüber hinaus ist es Ziel der Netzwerktagung, eine Konzeption für das jeweilige CPN-Jahrbuch zu erarbeiten. Das Jahrbuch, das von CPN in Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen herausgegeben wird, erörtert übergreifende Themen der Konfliktprävention. Es ist damit kein Tätigkeitsbericht – ein solcher Jahresbericht wäre schon aufgrund der Vertraulichkeit vieler Aktivitäten von CPN nicht möglich. Mit dem Jahrbuch soll eine breitere Öffentlichkeit über die Hintergründe internationaler Krisen aufgeklärt und Verständnis für die Bedeutung von Konfliktprävention geweckt werden. (Bisher sind zwei Jahrbücher erschienen).

In-depth study „Humanitäre Hilfe“

Um die Arbeit von CPN zu verdeutlichen, sei hier beispielhaft die Studie über „Humanitäre Hilfe“ dargestellt. Die Studie entsteht vor dem Hintergrund der Erkenntnis vieler Akteure auf dem Gebiet humanitärer Hilfe, daß letztere immer auch soziale, politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Auswirkungen hat, die weit über die eigentlichen humanitären Ziele hinausgehen. Einige dieser wirken sich positiv auf die Zielgruppe der humanitären Hilfe – und das heißt in erster Linie: die notleidende Bevölkerung –, andere hingegen negativ aus. Zudem konvergieren einige dieser Auswirkungen mit den politischen und wirtschaftlichen Interessen der Geber, während ihnen andere entgegenstehen. Wenn bei der Konzeption humanitärer Hilfe solche komplexen Zusammenhänge nicht berücksichtigt werden, kann dies dazu führen, daß die beabsichtigten Ziele nicht erreicht werden können bzw. die Hilfe ungewollte Nebenwirkungen hat.

Der Sudan wurde als Fallbeispiel ausgewählt, weil er einerseits unter einem langwierigen, hoch komplexen Konflikt leidet, der sich unter anderem in immer wiederkehrenden Hungersnöten manifestiert, und weil andererseits die Situation durch ein intensives, humanitäres Engagement einer Vielzahl von internationalen Akteuren über einen längeren Zeitraum hinweg geprägt ist. Dabei liegen die unterschiedlichen Interessen und politischen Agenden einflussreicher politischer Akteure miteinander im Wettstreit.

Ziel dieser Studie ist es, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, also die sogenannten „side effects“, humanitärer Hilfe im Sudan zu analysieren. Dabei soll nicht nur untersucht werden, welche Nebeneffekte sich

feststellen lassen, sondern auch welche Bedeutung die humanitäre Hilfe im Vergleich zu anderen möglichen Faktoren in der sudanesischen Krise hat. Die Fallstudie soll darüber hinaus allgemein zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge zwischen humanitärer Hilfe und anderen wirtschaftlichen, sozialen, politischen und militärischen Faktoren beitragen. Nur wenn solche Zusammenhänge bekannt sind, können politische Entscheidungsträger und internationale Organisationen ihre Zielsetzungen und Methoden so verändern und an die lokalen Gegebenheiten anpassen, daß ihre humanitären Ziele erreicht und negative Nebeneffekte verhindert werden.

Verschiedene Konzepte humanitärer Hilfe wurden bislang entworfen, um der Komplexität und den Schwierigkeiten im Sudan gerecht zu werden. 1989 wurde die „Operation Lifeline Sudan“ (OLS) geschaffen, um das humanitäre Engagement der unterschiedlichen Akteure zu koordinieren und dadurch Konkurrenzen, Blockaden und Widersprüche zu verhindern. Trotz dieser Einrichtung sowie den wiederholten Versuchen einiger humanitärer Akteure, ihr eigenes Vorgehen zu reformieren und den lokalen Gegebenheiten anzupassen, ist 1998 im Sudan eine erneute Hungersnot ausgebrochen. Die Studie wurde im Januar 1998 von „European Community Humanitarian Office“ (ECHO) in der Hoffnung in Auftrag gegeben, neue und unabhängige Erkenntnisse hinsichtlich der Nebenwirkungen humanitärer Hilfe zu erlangen.

1998 stellte das CPN-Team unter Rückgriff auf das Netzwerk ein Expertenteam zusammen, das die Studie in allen Stadien begleiten soll. Während die geographische und thematische Bandbreite der im CPN-Netzwerk vertretenen Experten bei der Zusammenstellung dieses Teams hilfreich war, erwies sich die Auflage von ECHO, die Studie während ihrer Laufzeit vertraulich zu behandeln, zunächst als Hemmschuh. Heute besteht das Team aus einer Gruppe von Regionalspezialisten sowie renommierten Experten auf dem Gebiet der humanitären Hilfe mit langjähriger persönlicher Erfahrung in der politischen oder praktischen Durchführung von humanitären Interventionen mit zivilen Mitteln. Die Zusammenarbeit mit Fachkräften aus der Region ist bisher erfolgreich.

Die Studie über humanitäre Hilfe im Sudan ist als sogenannte „in-depth study“ angelegt. Eine solche Studie durchläuft in der Regel mindestens vier Stufen. Hier wurde in einer ersten Stufe, in enger Abstimmung mit ECHO und

dem Expertenteam, der inhaltliche Rahmen festgelegt. Eine Literaturanalyse verschaffte einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand hinsichtlich der Nebenwirkungen humanitärer Hilfe und half bei der Aufstellung der inhaltlichen Richtlinien des Projekts. In der zweiten Etappe wurde eine Reihe von Analyse- und Evaluationspapieren (AEP) angefertigt, um den politischen, wirtschaftlichen und historischen Rahmen humanitärer Hilfe – sowohl allgemein als auch im Sudan – zu analysieren. In der dritten Stufe wurden die Ergebnisse der ersten beiden Phasen im Land selbst überprüft. Da CPN selbst keine Feldstudien durchführen kann, hat ECHO in diesem Fall die Organisation und Finanzierung der Feldstudie übernommen. Letztlich wird das erarbeitete Material analysiert und in einem „policy-paper“ zusammengestellt. Das Ergebnis der Studie wird dann sowohl beim Auftraggeber ECHO, als auch bei EU-Kommission und Europäischem Parlament vorgestellt und diskutiert werden.

Fortschritte bei der europäischen Konfliktprävention?

In der Anfangsphase von CPN mußte viel Energie darauf verwendet werden, das Arbeitsumfeld einzurichten: Einrichtung von Büros, Einstellung von Personal, Aufbau des Experten-Netzwerks. Aber in den letzten eineinhalb Jahren konnte eine Vielfalt von Arbeitsergebnissen und Produkten vorgelegt werden: Studien wurden verfaßt, Briefings und Workshops zu den weltweiten Konflikttherden abgehalten. Zwei Jahrbücher wurden publiziert.

Neben diesen greifbaren Produkten hat CPN durch seine spezifische Vorgehensweise bei der Politikberatung – nämlich der Herauskristallisierung von Themen, Instrumenten und Politikoptionen im Wege einer fortgesetzten Kommunikation zwischen den Vertretern verschiedener EU-Institutionen und externen Experten – zu wichtigen Lernprozessen bei allen Beteiligten geführt. Nicht nur wurden im Rahmen des Austausches Fortschritte bei der Weiterentwicklung von Konzepten, Strategien und Instrumentarien im Bereich des relativ neuen Politikfeldes der Konfliktprävention gemacht; auch haben Akademiker und Regionalexperten einen besseren Einblick in EU-Entscheidungsprozesse und -Instrumentarien gewonnen und sind dadurch besser in der Lage, ihre Politikempfehlungen auf die besonderen Bedürfnisse der EU-Institutionen abzustimmen. Vor allem aber hat sich gezeigt, daß „outside“-Expertise ganz entscheidend die Kommunikation innerhalb der Kommission, also zwischen den verschiedenen Generaldirektionen, Planungsstäben und Referaten,

beziehungsweise zwischen Kommission und Parlament, vorantreiben kann.

Allerdings konnten bislang nur selten solche Themenanregungen aufgegriffen werden, die aus den Reihen des Netzwerkes selbst kamen. Damit konnte das Netzwerk die ihm zugeschriebene Frühwarnfunktion bislang nicht erfüllen; CPN ist bisher in der Regel reaktiv tätig geworden.

Als Schwierigkeit beim Aufbau des Netzwerkes und der Zusammenarbeit innerhalb desselben hat sich die Vertraulichkeit der Anfragen und des Beratungsprozesses erwiesen. Diese behindert letztlich auch die Umsetzung von Politikempfehlungen, weil diese nicht frühzeitig in der breiten Öffentlichkeit und durch die nationalen Regierungen diskutiert werden, und damit Kommission und Parlament keine zusätzliche Unterstützung ihrer Politik mobilisieren können. Selbst innerhalb der EU-Institutionen bleibt die Information über Themen und Empfehlungen von CPN beschränkt; so hat zum Beispiel das Sekretariat des Europäischen Rates keinen automatischen Zugriff auf CPN-Materialien, obwohl ihm wichtige vorbereitende Funktionen im Initiierungsprozeß der GASP zukommen.

Als ein Problem der Evaluierung des Einflusses von CPN auf die konkrete Politik der EU-Institutionen stellt sich der Mangel an einem geregelten „follow up“ dar – also einer Rückkoppelung bezüglich der Umsetzung von CPN-Empfehlungen durch die EU-Institutionen. Nur dann, wenn ein CPN-„policy paper“ direkt zur Vorlage für Entscheidungen der EU wurde, konnte CPN den Einfluß seiner Empfehlungen auf die EU-Politik verfolgen. Die Testperiode war bislang noch nicht lang genug, um tatsächlich Aussagen über den Einfluß von CPN auf die Politik der EU treffen zu können; nach wie vor befinden sich Analysezentrum, Netzwerk und Datenbasis in der Aufbauphase. Fortschritte bei der Ausarbeitung einer Methodologie der Konfliktprävention werden sich zudem erst langfristig auswirken.

Letztlich wird die Umsetzung einer auf Konfliktprävention gerichteten EU-Politik aber in erster Linie durch den komplexen und dezentralisierten Entscheidungsprozeß in der EU verhindert. Denn die verschiedenen Bereiche der Außenpolitik unterliegen der Entscheidungs- und Durchführungskompetenz unterschiedlicher Organe, und die GASP bleibt bislang ein zwischenstaatlicher Kompromiß, der nur zu oft von nationalstaatlichen Prioritäten gekennzeichnet ist. Gerade am direkten oder potentiellen Widerspruch einzelner Mitgliedstaaten der EU scheitert oft ein präventiver

Ansatz der Konfliktbearbeitung –und damit letztendlich die Arbeit von CPN.

Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen EU-Institutionen, allen voran zwischen Kommission und Parlament, aber auch zwischen den einzelnen Generaldirektionen, den verschiedenen „desk-officern“ oder den Planungseinheiten, unterminiert progressive Projekte und verhindert oft eine effektive Koordination von Programmen. Es hat sich gezeigt, daß das Hauptproblem präventiver Politik eben nicht ein Mangel an Frühwarnkapazitäten ist, sondern in der Umsetzung von politischen Strategien liegt.

Diese Probleme können wahrscheinlich auch durch die gemäß dem Vertrag von Amsterdam 1999 eingerichtete „Policy Planning and Early Warning Unit“ beim Sekretariat des Europäischen Rates nicht gelöst werden. Diese soll einerseits internationale Entwicklungen beobachten und analysieren und damit als Frühwarneinrichtung dienen und andererseits EU-Politik bewerten und weiterentwickeln. Der komplizierte Abstimmungsprozeß zwischen Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen wird dadurch allerdings nicht reformiert und so bleibt eine frühzeitige, präventive und konsistente EU-Politik schwierig ■

Bibliographie

- Muriel Asseburg/Volker Perthes, *Surviving the Stalemate. Approaches to Strengthening the Palestinian Authority*, Baden-Baden 1998
- Commission of the European Communities, *The Role of the European Union in the Peace Process and its Future Assistance to the Middle East (Excerpts)* in: *Journal of Palestine Studies*, 27 (Frühjahr 1998) 3, S. 148-151
- Conclusions of the Council and of the Representatives of the Member States on the Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-building, Conflict Prevention and Resolution, Adopted by the Development Council on 30 November 1998
- Conflict Prevention Newsletter. A Publication by the European Platform for Conflict Prevention and Transformation, 2 (Januar 1999) 1
- Alexander Costy/Stefan Gilbert, *Conflict Prevention and the European Union. Mapping the Actors, Instruments, and Institutions*, Juli 1998 (International Alert Occasional and Policy Research Papers in Zusammenarbeit mit dem Forum on Early Warning and Early Response)

Andrew Cotty, The European Union and Conflict Prevention: The Role of the High Representative and the Policy Planning and Early Warning Unit, Dezember 1998 (International Alert Report in Zusammenarbeit mit Saferworld)

Peter Cross (Hrsg.), Contributing to Preventive Action. CPN Yearbook 1997/98, Baden-Baden 1998 (Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik: 60/1)

Declaration on the Establishment of a Policy Planning and Early Warning Unit. Declarations Adopted by the Conference, Treaty of Amsterdam, unter: <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/amsteroc/en/treaty/Declarations>

Entschließung zur Gründung eines Zentrums der Europäischen Union zur Erforschung und aktiven Verhütung von Krisen, Protokoll vom 14.6.1995, Dok-Nr. A4-0135/95, unter: <http://www2.europarl.eu.int>

Philip H. Gordon, Europe's Uncommon Foreign Policy, in: International Security, 22 (Winter 1997/1998) 3, S.74-100

New Routes. A Journal of Peace Research and Action, 3 (1998) 3

Outlook. A Newsletter on the EU and Conflict Prevention, (Mai 1997) 1

Outlook. A Newsletter on the EU and Conflict Prevention, (Dezember 1997) 2

Michel Rocard, Towards better Prevention, in: The Courier, (März-April 1998) 168, S. 68f.

Reinhard Rummel/Helga Schubert, Die Europäische Union in konfliktreichen Regionen der Welt. Vorbeugen wäre besser als heilen, in: EU Magazin, 1-2/1999, S. 18f. (im Erscheinen)

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Conflict Prevention Network (CPN), CPN. A Move toward Early Action to Prevent Violent Conflicts. CPN Project Description, Mai 1997

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Conflict Prevention Network (CPN), EUAEC-CPN Project Description, Oktober 1998

Treaty of Amsterdam. Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Title V. Provisions on a Common Foreign and Security Policy, unter: <http://www.ue.eu.int/Amsterdam/traiteco/en>

weitere Informationen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik:

<http://www.lrz-muenchen.de/~swp/>

<http://www.lrz-muenchen.de/~cpn/>

Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Politik der Regierungen Estlands, Lettlands und Litauens gegenüber der NATO und der Europäischen Union. Die Bedeutung der Integration in EU und NATO liegt nicht zuletzt in ihrer symbolischen Funktion als Sinnbild für die Vollendung und Unumkehrbarkeit der 1991 erreichten Unabhängigkeit dieser Staaten. Diese symbolische Bedeutung führt unter anderem zur Vernachlässigung der Diskussion alternativer politischer Strategien, die zumindest als Übergangsstrategien viel zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen den baltischen Staaten und der Russischen Föderation und damit zur Sicherheit Estlands, Lettlands und Litauens beitragen könnten. Da die NATO über ihren nächsten Erweiterungsschritt erst 2002 entscheiden und die Europäische Union sich ebenfalls mittel-, nicht aber kurzfristig erweitern wird, können die Regierungen der baltischen Staaten die Bandbreite ihrer Politik vergrößern, ohne das endgültige Integrationsziel aus den Augen verlieren zu müssen.

Frank Möller

Die baltischen Staaten: Sicherheit durch Westintegration?

Rückkehr nach "Europa"

"Eine Einladung zu erhalten, läuft auf die externe Anerkennung hinaus, daß seine Nation angekommen ist, auch wenn der Ankunftspunkt etwas obskur bleibt." (1) Das die Außenpolitik der Regierungen Estlands, Lettlands und Litauens seit der wiedererlangten Unabhängigkeit leitende, nicht zufällig ungenaue Schlagwort der "Rückkehr nach Europa" verdeutlicht die Obskurität dieses Ankunftspunktes hinreichend. Gemeint ist, wenn heute in den baltischen Staaten von der Rückkehr nach "Europa" die Rede ist, die Mitgliedschaft in wirtschaftlichen, politischen und militärischen Organisationen nordamerikanischer und/oder ausgewählter europäischer Staaten. Gemeint ist aber auch und vielleicht vor allem die Abgrenzung von den Staaten, die mit der ehemaligen Sowjetunion, deren integraler Bestandteil die baltischen Staaten fünf Jahrzehnte de facto gewesen waren, in Verbindung gebracht werden, d.h. vor allem von der Russischen Föderation und den GUS-Staaten. Zum Beispiel ist die Nichtmitgliedschaft Litauens in einer neuen politischen, militärischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Union auf der Basis der ehemaligen UdSSR bereits 1992 in einem Zusatzar-

Frank Möller, Dipl.Pol., ehemaliger Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Schleswig-Holsteinischen Institut für Friedenswissenschaften (SCHIFF) an der Universität Kiel und Gastdozent am Deutsch-Lettischen Sozialwissenschaftlichen Zentrum der Universität Lettlands in Riga, promoviert derzeit am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

(1) George von der Muhll, "Ceska republika evropska i v Evropě", in: *Plzenske rozhovory 1997*, hrsg. von J. Sedivy, Prag 1997, S. 71

tikel zur litauischen Verfassung verbindlich festgeschrieben worden.

Um Mitgliedschaft in der Europäischen Union und in der NATO haben sich die Regierungen Estlands, Lettlands und Litauens intensiv, aber bislang mit nur mäßigem Erfolg bemüht. Ihre Sicherheitspolitik basiert auf der Annahme einer im Aufbau befindlichen, angeblich gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur auf der Basis einer ostwärts erweiterten NATO. Die im bewußten Gegensatz zum Gorbatschow'schen "gemeinsamen europäischen Haus" entwickelte "europäische Sicherheitsarchitektur" hat allerdings eine eher exklusive als inklusive Zielrichtung. Sie intendiert weder die Integration Rußlands noch die Verringerung der Präsenz der Vereinigten Staaten in Europa. (2) Somit entspricht sie den ordnungspolitischen Vorstellungen der politischen und militärischen Eliten in den baltischen Staaten.

(2) Karin M. Fierke, "Changing Worlds of Security", in: *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, hrsg. von K. Krause/M.C. Williams, London 1997, S. 244-247

Westbindung und militärische Rückversicherung

In die NATO-Architektur integriert zu werden, gilt den meisten baltischen Politikern als Symbol der unumkehrbaren Westbindung ihrer Staaten. Sicherheitspolitische Alternativen zur NATO-Mitgliedschaft werden als vorgeblich unzeitgemäß und der Logik des europäischen Einigungsprozesses widersprechend pauschal abgelehnt, zum Beispiel die 1988 bis 1991 viel diskutierten Ideen einer neutralen und demilitarisierten baltisch-skandinavischen Region sowie Konzepte der Regionalisierung von Sicherheit. Schon gar nicht akzeptabel erscheinen den baltischen Eliten die im Oktober 1997 angebotenen Sicherheitsgarantien der Russischen Föderation, obwohl sie die Möglichkeit ihrer Multilateralisierung ausdrücklich einschlossen. Aus der Zurückweisung der angeblich nicht mehr zeitgemäßen einseitigen Sicherheitsgarantie Rußlands folgte freilich im Januar 1998 keine Zurückweisung der ebenso einseitigen US-Baltic Charter. Es ist also nicht die Einseitigkeit von Sicherheitsgarantien, um die es hier geht, sondern die Richtung, aus der sie angeboten werden.

Natürlich gilt die NATO den politischen Eliten der baltischen Staaten auch als militärische Rückversicherung für den Fall einer revanchistischen Wende in Rußland. Die Allianz hat jedoch im April 1999 anlässlich ihres Gipfeltreffens in Washington entschieden, trotz erklärter prinzipieller Erweiterungsbereitschaft über den konkreten Mitgliedswunsch der baltischen Staaten bis zum Jahr 2002 erst einmal nicht zu entscheiden.

“Wertegemeinschaft”

Die Argumentationslinien baltischer Politiker hinsichtlich der NATO-Integration haben sich im Lauf der Jahre verändert. Obwohl die litauische Bewerbung um NATO-Mitgliedschaft im Januar 1994 nicht zuletzt durch innenpolitische Entwicklungen in Rußland motiviert war (Schirinovskij-Effekt), steht heute - im Gegensatz zu den Jahren 1994 und 1995 - der Schutz vor Rußland nicht mehr im Mittelpunkt der offiziellen Argumentation. Im informellen Gespräch wird allerdings der Einschätzung, die Politik der Russischen Föderation bleibe eine potentielle Gefahr für die Unabhängigkeit der baltischen Staaten, nach wie vor häufig Ausdruck verliehen; seltener heißt es, sie sei eine aktuelle Gefahr. Aber zwischen den Zeilen der offiziellen Richtlinien zur nationalen Verteidigungspolitik werden die Bedrohungswahrnehmungen so unmißverständlich formuliert, daß Rußland nicht mehr namentlich erwähnt zu werden braucht. Die Abhaltung eines russischen Militärmanövers unweit der Grenzen zu den baltischen Staaten unter dem Titel “Comeback” (1998) ist natürlich auch weder als vertrauensbildende Maßnahme russischerseits einzuschätzen noch zum Abbau dieser Bedrohungswahrnehmungen geeignet.

Die Unabhängigkeit der baltischen Staaten 1991 hätte jedoch ohne die aktive Unterstützung der damals noch sowjetischen Russischen Republik kaum so reibungslos erreicht werden können. Und auch anschließend ist die Sicherheitspolitik der Russischen Föderation gegenüber den baltischen Staaten weitgehend reaktiv gewesen (3) und seit 1997 durch “konstruktives Engagement” mit Betonung des nicht-militärischen Aspekts von Sicherheit gekennzeichnet. (4)

Eine symbolische Westintegration wurde von den politischen und wissenschaftlichen Eliten der baltischen Staaten schon bald als nicht mehr ausreichend empfunden, um sich und anderen zu verdeutlichen, daß Litauen, Lettland und Estland den post-sowjetischen Orbis, die russische Einflußsphäre (“das nahe Ausland”) irreversibel verlassen hätten. Die Eliten Estlands, Lettlands und Litauens haben ihre Staaten im europäischen Institutionengefüge auch sicherheitspolitisch schon fest verankert. Die baltischen Staaten sind Gründungsmitglieder des Nordatlantischen Kooperationsrats, der am 20.12.91 als multilaterales Konsultations- und Kooperationsforum der NATO-Mitgliedsstaaten mit den Staaten Mittel- und Osteuropas gegründet wurde und seit dem 29.5.97 Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat betitelt ist. Litauen, Estland und Lettland sind bereits im Januar bzw. Fe-

(3) Anatol Lieven, “Baltic Iceberg Dead Ahead: NATO Beware”, in: *The World Today*, vol.

52, no. 7 (July 1996), S. 176

(4) Graeme P. Herd, “Russia’s Baltic Policy After the Meltdown”, in: *Security Dialogue*, vol. 30, no. 2 (June 1999), S. 202-205

bruar 1994 der NATO "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) beigetreten. Individuelle Partnerschaftsprogramme zwischen der NATO und den baltischen Staaten wurden erstmals 1994 (Litauen) bzw. 1995 (Lettland und Estland) bezeichnet. Diese Programme geben den Partnern die Möglichkeit, ihre Aktivitäten im Rahmen der PfP entsprechend ihrer je individuellen Bedürfnisse, Möglichkeiten und Zielsetzungen zu gestalten. Ferner sind die baltischen Staaten bereits im Oktober 1992 dem Konsultationsforum der Westeuropäischen Union (WEU) beigetreten, das im Mai 1994 durch den neugeschaffenen Status "Assoziierter Partner" abgelöst wurde. Aussichten auf ihre baldige Vollmitgliedschaft in der WEU bestehen freilich nicht. (5)

(5) Für einen Überblick vgl. Manfred Kerner u.a., "Außen- und Sicherheitspolitik", in: H. Graf/M. Kerner (Hrsg.), *Handbuch Baltikum heute*, Berlin 1998, S. 137-147

Deklaratorisch sind die Eliten, mit tatkräftiger Unterstützung westlicher Berater, mittlerweile auf den offiziellen Herrschaftsmonolog der NATO eingeschwenkt. Im Einklang mit der NATO-Rhetorik betonen sie die Bedeutung der Allianz als angeblich primär politischer Organisation und Wertegemeinschaft freiheitlicher Demokratien. Die Erweiterung der NATO um jene mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges jenen Werten verpflichtet hätten, gilt ihnen als "nur natürlich". (6) Auch betonen sie die Rolle der baltischen Staaten nicht nur als Konsumenten, sondern als Produzenten von Sicherheit. Schon 1994 erwartete der estnische Präsident, die NATO würde "wohl erkennen, daß auch wir dem Bündnis großen Nutzen bringen können [, wenn] wir von Anfang an unsere Bereitschaft und Fähigkeit zur Partnerschaft im Rahmen [des PfP-] Programms unter Beweis stellen." (7) Ob die Allianz allerdings dadurch zu beeindrucken ist, daß Estland seine gesamten Streitkräfte der NATO zur Verfügung stellt, erscheint zweifelhaft. (8)

(6) Andrus Öövel, "Estonian Defence Policy, NATO and the European Union", in: *Security Dialogue*, vol. 27, no. 1 (March 1996), S. 67

(7) Lennart Meri, "Estland, die NATO und die Wahrung des Friedens", in: *NATO-Brief*, Nr. 2 (April 1994), S. 7

(8) Rein Helme, "Some Military Aspects of Estonian Security Policy", in: *St. Petersburg, the Baltic Sea and European Security: Ideas and Perspectives in the New Situation*, hrsg. von R. Grönick u.a., Helsinki 1997, S. 114

Natürlich ist von Beitrittskandidaten kaum etwas anderes zu erwarten als die rhetorische Anpassung an die antizipierte Erwartungshaltung ihres "Objekts der Begierde" und die öffentliche Zurschaustellung angeblich größter Zufriedenheit selbst in Anbetracht offensichtlicher Niederlagen - zu beobachten etwa anlässlich der NATO-Gipfel von Madrid im Juli 1997 und Washington im April 1999. Doch ungeachtet des deklaratorischen Gleichklangs können die - in sich kaum widerspruchsfreien - Motive der derzeitigen NATO-Mitglieder für die Aufrechterhaltung der NATO sich erheblich von den Gründen unterscheiden, die die Regierungen mittel- und osteuropäischer Staaten motivieren zu versuchen, der Allianz beizutreten. Auch müssen die auf der öffentlichen Büh-

ne vorgetragene Argumente der Beitrittskandidaten nicht zwangsläufig mit den Positionen deckungsgleich sein, die sie hinter dem geschlossenen Vorhang vertreten.

“Flagge zeigen”

Infolge der hochgradig symbolischen Bedeutung des Militärs nicht nur als Ausdruck souveräner Nationalstaatlichkeit, sondern auch als gesellschaftlich konstruiertes Sinnbild für Modernität, Effizienz und “Westernness” (9) beeinträchtigen die Abwesenheit eines Feindes und die weitgehende militärische Bedeutungslosigkeit der baltischen Streitkräfte ihre Wichtigkeit als Symbol staatlicher Konsolidierung und Westintegration kaum. “Flagge zeigen” ist denn auch eine der Hauptbedeutungen, die der litauischen Marine zugewiesen wird (10) - neben durchaus sinnvollen Beschäftigungen wie Minenräumung in der Ostsee.

Die Anschaffung westlicher Militärausrüstung spielt in den Beschaffungsprogrammen der Verteidigungsministerien ebenfalls eine herausragende Rolle. Symbolische Bedeutung haben auch primär politisch motivierte und militärisch oft fragwürdige, ambitionierte und kostspielige Prestigeprojekte wie das Baltische Bataillon. Viele militärische Operationen im Rahmen der “Partnerschaft für den Frieden” haben gleichfalls stark symbolische Bedeutung. An ihnen teilzunehmen gilt den politischen und militärischen Eliten der baltischen Staaten als unverzichtbares Mittel zur NATO-Mitgliedschaft, obwohl sie Ressourcen vom Aufbau der Streitkräfte abziehen, ohne die Mitgliedschaft in der Allianz zu garantieren. (11)

Sicherheitsdilemma

Der angestrebte NATO-Beitritt verheißt für die bilateralen Beziehungen der baltischen Staaten zu Rußland und damit für ihre Sicherheit kaum Gutes. Über die Relevanz der seit fünf Jahren in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Studien aus dem Umfeld des russischen Verteidigungsministeriums, in denen unter anderem mit einer Intervention russischer Truppen in die baltischen Staaten für den Fall ihrer Aufnahme in die NATO gedroht wird, kann zwar nur spekuliert werden. Ebenso hypothetisch sind Diskussionen über die Bereitschaft der NATO und/oder der USA, den baltischen Staaten im Falle eines gegen sie gerichteten militärischen Angriffs militärisch zu Hilfe zu kommen - “wie Kuwait” (Vytautas Landsbergis). Daß die PFP-Rahmenabkommen und die US-Baltic Charter keine militärischen Sicherheitsgaranti-

(9) Vgl. Dana P. Eyre und Mark C. Suchman, “Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons: An Institutional Theory Approach”, in: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, hrsg. von P.J. Katzenstein, New York 1996, S. 86

(10) Evaldas Nekrasas, “Lithuania’s Security Concerns and Responses”, in: *The Baltic States: Search for Security*, hrsg. von A. Lejins/D. Bleiere, Riga 1996, S. 69

(11) Christopher Jones, “Estonian Participation in International Military Co-operation”, *Konferenzpapier, 2nd Baltic-Nordic Conference Regionalism and Conflict Resolution, Vilnius, 24.-27.9.1998*

en beinhalten, ist wohl kaum ein Zufall. Und auch ein NATO-Beitritt würde nichts daran ändern, daß die Russische Föderation Nachbar der baltischen Staaten ist und bleibt - im Fall Litauens in Gestalt der sensiblen russischen Exklave Kaliningrad. Daß die litauische Regierung ihrem in Kapitel 5 der "Grundlagen der Nationalen Sicherheit" aufgeführten außenpolitischen Ziel der Demilitarisierung der Region Kaliningrad durch eine NATO-Mitgliedschaft, die de facto auf eine Einkreisung der Exklave durch NATO-Territorium hinauslaufen würde, näherkäme, steht kaum zu erwarten.

Für die Politikwissenschaft ist das "Sicherheitsdilemma" ein altbekanntes Problem in den internationalen Beziehungen. (12) Mit diesem Begriff wird die potentiell konfrontative Wirkung selbst defensiv intendierter militärischer Maßnahmen auf andere Staaten, resultierend in entsprechenden Gegenmaßnahmen, bezeichnet. Mit anderen Worten: Die militärischen Maßnahmen, die ein Staat zur Erhöhung seiner Sicherheit unternimmt, können von anderen Staaten als gegen sich gerichtet wahrgenommen werden und militärische Gegenmaßnahmen auslösen. Die resultierende Rüstungsspirale unterminiert schließlich die Sicherheit aller. Im Endeffekt erhöhen militärische Maßnahmen zwar das Rüstungsniveau, oftmals aber die Sicherheit gerade nicht. Dieses Dilemma ist kein Naturgesetz internationaler Politik. In den durch mangelndes wechselseitiges Vertrauen gekennzeichneten Beziehungen zwischen den baltischen Staaten und Rußland wirkt es gleichwohl so.

(12) Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", in: *World Politics*, vol. xxx, no. 2 (January 1978), S. 167-214

"Altercasting"

In normalen politischen Zeiten, in denen ihr östlicher Nachbarstaat nicht von Stalin und ihr westlicher nicht von Hitler regiert wird, haben aber die politischen Entscheidungsträger der baltischen Staaten beträchtliche Möglichkeiten, die Sicherheitslage ihrer Staaten auch unabhängig von der NATO-Mitgliedschaft zu verbessern und sei es auch nur als Übergangslösung. Es empfiehlt sich, über solche Interimsstrategien nachzudenken, denn die NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten bleibt zunächst - mindestens bis 2002 - Zukunftsmusik. Ziel jeglicher sicherheitspolitischer Strategien muß dabei in erster Linie die Entspannung und Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen den baltischen Staaten und der Russischen Föderation sein. Konfrontative Strategien, aber auch Strategien, die in Moskau als konfrontativ wahrgenommen werden, können die Sicherheitslage der baltischen Staaten kaum verbessern.

Durch eigene Politik ihren Nachbarn gegenüber können die politischen Eliten in den baltischen Staaten die Politik ihrer Nachbarn ihnen gegenüber in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen. Diese Möglichkeiten sind bislang hinsichtlich der bilateralen Beziehungen mit Rußland von baltischer Seite nicht ausgeschöpft worden. Ein Schritt in die richtige Richtung war die im September 1997 auf Initiative der litauischen und polnischen Präsidenten in Vilnius veranstaltete Konferenz der Staats- und Regierungschefs von zwölf mittel- und osteuropäischen Staaten plus Finnlands unter dem Motto "Koexistenz von Nationen und Gutnachbarschaftliche Beziehungen - die Garantie für Sicherheit und Stabilität in Europa", der bislang allerdings keine ähnlichen Veranstaltungen mehr gefolgt sind. Ein Schritt in die falsche Richtung war die psychologisch vielleicht verständliche, politisch allerdings kontraproduktive (weil die Normalisierung der bilateralen Beziehungen erschwerende) Ausladung russischer Soldaten von der Teilnahme am "Baltic Challenge 98"-Manöver in Litauen auf der Basis fragwürdiger verfassungsrechtlicher Argumente. (13)

Durch eine von baltischer Seite betriebene Politik des "Altercasting" (14) könnten die zwischen den baltischen Staaten und Rußland herrschenden Sicherheitsdynamiken positiv beeinflußt werden. "Altercasting" bedeutet die Formung der Identität und die Beeinflussung der Politik des anderen, des Gegenübers, also in diesem Falle Rußlands durch eigenes Verhalten. Regionalisierung und Demilitarisierung von Sicherheit, Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen wären die Stichworte. "Altercasting" heißt, durch eigene Politik sein Gegenüber zu der von einem selbst gewünschten Politik zu motivieren. Das Streben nach NATO-Mitgliedschaft ist und bewirkt vermutlich das genaue Gegenteil.

Neben der zumindest potentiellen Verbesserung der Beziehungen zu Rußland hätte "Altercasting" zumindest drei weitere Vorteile: Erstens würde es den Regierungen in den baltischen Staaten Handlungsspielräume eröffnen und die Initiative zurückgeben, die sie derzeit weitgehend an Entscheidungsgremien in Brüssel und Washington abgegeben haben; sie könnten vom Re-Akteur wieder zum Akteur werden. Zweitens würde, sollte die "Altercasting"-Strategie nicht aufgehen, d.h. sollte die russische Politik auf den angebotenen kleinen Finger mit der Forderung nach der ganzen Hand reagieren, würde der Druck auf die NATO, die baltischen Staaten aufzunehmen, erst recht zunehmen.

(13) *Lithuanian Ministry of National Defence, White Paper '99, Vilnius 1999*

(14) Vgl. zum Begriff des "Altercasting" Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It, in: *International Organization*, vol. 46, no. 2 (Spring 1992), S. 421

Drittens schließlich befänden sich die Eliten im Einklang mit ihren Bevölkerungen, die sowohl die von Rußland ausgehende Gefahr zurückhaltender beurteilen als auch der NATO-Integration skeptischer gegenüberstehen als ihre politischen Repräsentanten.

“Mangel an Zugehörigkeit”

Die Integration der baltischen Staaten in die Europäische Union ist das theoretisch wie praktisch weitaus ambitioniertere der beiden Integrationsprojekte. Die EU als obskures Objekt der Begierde ist sicherlich aus Sicht der Beitrittskandidaten noch weitaus unverständlicher als das vergleichsweise einfach gestrickte, traditionelle Militärbündnis, als das die NATO von großen Teilen der politischen und militärischen Eliten der baltischen Staaten wahrgenommen wird und als das es ihnen beitriftswürdig erscheint. Der Glaube, allein schon die Existenz der Europäischen Union sei ein Grund für Stabilität in Europa, ist innerhalb der politischen Elite der baltischen Staaten weit verbreitet. Die Feststellung, der Zusammenhang zwischen der EU und Sicherheit in der Ostsee-region sei komplex, ist dabei genauso trivial wie zutreffend. (15)

(15) Clive Archer, “The EU, Security and the Baltic Region”, in: *WeltTrends*, 7. Jahr, Nr. 23 (Sommer 1999), S. 54 und 58

Offiziell bewarben sich die baltischen Staaten um die EU-Mitgliedschaft im Herbst 1995. Dem vorausgegangen waren vielfältige Kontakte zwischen ihnen und den Europäischen Gemeinschaften, z. B. Europa-Abkommen, Handels- und Kooperationsabkommen, Berücksichtigung der baltischen Staaten im PHARE-Programm usw. Die Europäische Union gilt den Eliten hauptsächlich als Garant politischer Stabilität sowie wirtschaftlicher und sozialer Modernisierung, aber auch als ideologisches Symbol der Zugehörigkeit zu “Europa”, als Mittel zur Unumkehrbarkeit der Unabhängigkeit (16) und als Gegenmittel gegen einen “Mangel an Zugehörigkeit”. (17) Doch hatte die EU 1997 zunächst nur Estland in die erste Gruppe der Staaten aufgenommen, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt wurden. Selbst wenn Lettland und Litauen zum Abschluß der finnischen EU-Ratspräsidentschaft im Dezember 1999 wohl in die erste Gruppe befördert werden, bleibt die EU-Beitrittsperspektive für die baltischen Staaten eine mittel-, keine kurzfristige.

(16) Ramunas Vilpisauskas, “Wirtschaftskooperation der baltischen Staaten und die Europäische Union”, in *WeltTrends*, 7. Jahr, Nr. 23 (Sommer 1999), S. 103-120; Zaneta Ozolina, “Latvia”, in: *Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim*, hrsg. von Hans Moutzen, Aldershot u.a. 1988, S. 149

(17) Peter van Ham, “The Baltic States and Zwischeneuropa: ‘Geography is Destiny?’”, in: *International Relations*, vol. XIV, no. 2, August 1998, S. 48

Eine aktive Unterstützung des EU-Integrationskurses durch die Bevölkerungen, sollten die Möglichkeiten, aber auch die Verpflichtungen durch die EU-Mitgliedschaft erst einmal öffentlich diskutiert werden, kann nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Die Integration in die EU

führt, solange an der Gleichsetzung von nationaler Sicherheit und Unabhängigkeit festgehalten wird, die baltischen Staaten zunächst einmal in den Widerspruch, Souveränität durch Integration, d.h. durch Abgabe von Souveränität, stärken zu wollen.

Daß der im Zuge der EU-Mitgliedschaft unvermeidbare Verzicht auf Hoheitsrechte, seine Akzeptanz bei der Bevölkerung und die generelle Bereitschaft zu einem Legimitätstransfer vom vor weniger als zehn Jahren (wieder-)errichteten Nationalstaat an die EU bislang stillschweigend vorausgesetzt, aber kaum diskutiert wurden, ist kein Zufall. Das EU-Integrationsprojekt ist nach wie vor ein Elitenprojekt, das sich weitgehend jenseits öffentlich-diskursiver Willensbildung entfaltet. Auch zählt es kaum zu den Fragen, die den Bevölkerungen in den baltischen Staaten an erster Stelle unter den Nägeln brennen. Es ist zu abstrakt und zu weit entfernt von den Schwierigkeiten, mit denen sich die und der Einzelne täglich konfrontiert sehen. Zu diesen Schwierigkeiten zählen die nach wie vor prekäre wirtschaftliche und soziale Lage vieler Menschen, aber auch zunehmende Kriminalität, Korruption, Umweltverschmutzung, der Verlust der ethnischen Identität, Flüchtlinge und Immigranten sowie ethnische Minderheiten. (18)

“Governmental élite overstretch”, Überdehnung der Regierungseliten, kann allerdings eintreten, wenn sich die Prioritäten der politischen Eliten zu sehr von denen der Bevölkerungen entfernen und die Eliten den Bevölkerungen die Relevanz ihrer jeweiligen Prioritätensetzung nicht hinreichend zu verdeutlichen imstande sind. (19) So räumt denn auch das lettische Außenministerium gegenüber der NATO ein, daß eine aktivere Informationspolitik nötig sei. Die Gesellschaft habe das Recht, die der Regierungspolitik zugrundeliegenden Motive zu verstehen. (20)

Für die NATO-Mitgliedschaft ihres Landes sprachen sich 1997 in der Tat nur 32 Prozent der Esten, 31 Prozent der Letten und 28 Prozent der Litauer aus; für eine EU-Mitgliedschaft 29 Prozent der Esten, 34 Prozent der Letten und 35 Prozent der Litauer. (In Estland und Lettland sank die Zustimmungquote zur NATO-Mitgliedschaft noch weiter, wenn auch die russisch-sprachigen Nicht-Staatsbürger berücksichtigt wurden.) Ausdrücklich gegen Mitgliedschaft in der EU und der NATO waren allerdings nur neun bis sieben Prozent der Befragten. Genauso überraschend wie die relativ geringe explizite Zustimmung sind die hohen Werte bei den Unentschiedenen, die zwischen 28 und 35 Prozent

(18) Vgl. Ozolina, a.a.O. (Anm. 16), S. 133

(19) von der Muhll, a.a.O. (Anm. 1), S. 63

(20) Latvian Ministry for Foreign Affairs, *Latvia's Membership Action Plan 2000*, Riga 1998

(21) George Cunningham, "Die Erweiterung der EU und der NATO: Die Entwicklung der öffentlichen Meinung in einigen beitragswilligen Staaten", in NATO-Brief, Nr. 3 (Mai-Juni 1997), S. 17

liegen, und derjenigen, die mit "weiß nicht" geantwortet haben - zwischen 19 und 35 Prozent der Befragten. (21) Diese Zahlen untermauern entweder die Notwendigkeit einer engagierteren Öffentlichkeitsarbeit oder aber erfordern ein Einschwenken der Eliten auf die Prioritäten der Bevölkerungen.

So kann denn auch das Scheitern des Integrationsprozesses bei dem in Estland notwendigen Referendum über eine die EU-Mitgliedschaft ermöglichende Verfassungsänderung nicht völlig ausgeschlossen werden. Auch führen die oftmals pathetisch überhöhten und selten nur rational-pragmatischen Argumente der Eliten für EU und NATO nicht gerade zu einer Versachlichung der Diskussion und zu einer Überwindung des nach wie vor eklatanten Informationsdefizits hinsichtlich der Europäischen Union in den Bevölkerungen. Der in Umfragen nachgewiesenen Zurückhaltung großer Teile der Bevölkerungen in den baltischen Staaten gegenüber der EU-Mitgliedschaft entspricht, nebenbei gesagt, eine genauso große Zurückhaltung innerhalb der Bevölkerungen der gegenwärtigen EU-Mitgliedsstaaten gegenüber dem Beitrittswunsch der baltischen Staaten. (22)

(22) van Ham, a. a. O. (Anm. 17), S. 53

Fazit

Die politischen Eliten der baltischen Staaten haben mindestens drei Jahre Zeit, ihr Politikangebot zu diversifizieren, ohne das mittelfristige Ziel der NATO- und EU-Integration aus den Augen verlieren zu müssen. Sie können durch aktivere Informationspolitik und größere Aufgeschlossenheit gegenüber den Wünschen ihrer Bevölkerungen zu erreichen versuchen, daß ihnen der innenpolitische Konsens nicht wegbröckelt. Sie können durch eine Politik des "Altercasting" die Politik der Russischen Föderation ihnen gegenüber in ihrem, der baltischen politischen Eliten, Sinne zu beeinflussen versuchen. Sie können durch eine Versachlichung der Diskussion der symbolischen Überfrachtung der Integration entgegenwirken und versuchen, durch pragmatische Politik zu pragmatischen Lösungen zu gelangen. Sie können, allgemein gesprochen, versuchen, den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum auszunutzen, anstatt sich einseitig und alternativlos auf die NATO- und EU-Integration zu kaprizieren und alle Interimsstrategien pauschal zurückzuweisen. Dazu bedürfte es in erster Linie der Einsicht, daß gute Beziehungen der baltischen Staaten zu Rußland genauso wie gute Beziehungen Rußlands zur NATO Bedingung der Möglichkeit baltischer Sicherheit sind ■

Der Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-1 Vertrag) gilt als wichtigster Pfeiler der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Um der veränderten sicherheitspolitischen Situation in Europa Rechnung zu tragen, wurde seit Januar 1997 über eine Anpassung des Vertrags (KSE-2) verhandelt. Der angepasste Vertrag, der ursprünglich bereits im Vorfeld der NATO-Osterweiterung in Kraft treten sollte, soll nun endlich auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul am 18./19.11.1999, ebenso wie die neue europäische Sicherheitscharta, offiziell verabschiedet werden. Der Krieg in Tschetschenien, in dem die russische Regierung aus westlicher Sicht sowohl gegen die Grundsätze der OSZE, als auch gegen die Bestimmungen des KSE-Vertrages verstößt, gefährdet nun einen erfolgreichen Abschluß des Gipfels.

Christian Schmidt

Die Anpassung des **KSE-Vertrages**

Konventionelle Abrüstung in Europa

Der KSE-1 Vertrag

Ziel des KSE-1 Vertrages war es, die nach Ende des Kalten Krieges in Europa bestehenden konventionellen Rüstungspotentiale zu verringern, um Überraschungsangriffe und großangelegte Offensivhandlungen im mittlerweile entspannten Ost-West-Verhältnis dauerhaft zu verhindern. (1) Allerdings orientierte sich der Ende 1990 unterzeichnete Vertrag noch an der bipolaren Blockstruktur des Kalten Krieges. Vertragsstaaten sind die Staaten der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und der NATO, das Vertragsgebiet umschließt die sogenannte „Atlantic-to-the Urals“-Zone (ATTU-Zone), also die Gebiete der Vertragsstaaten zwischen Atlantik und Ural. Der Vertrag limitierte landgestützte, konventionelle Großwaffensysteme (TLE, treaty limited equipment) der Militärblöcke (Staatengruppen) auf jeweils:

Christian Schmidt, Dipl.Pol., ist Redakteur der *ami*.

(1) Der Vertrag baute auf den sogenannten MBFR-Talks (Mutual and Balanced Force Reduction Talks) der siebziger Jahre auf, die bis dahin ergebnislos geblieben waren.

KSE-Grenzen für **Großwaffensysteme (1990)**

| | |
|------------------------------|--|
| 20.000 Kampfpanzer, | (insgesamt abgebaut bis Ende 1995: 18.000) |
| 30.000 gepanzerte Fahrzeuge, | (17.500) |
| 20.000 Artilleriegeschütze, | (8.900) |
| 6.800 Kampfflugzeuge, | (280) |
| 2.000 Angriffshubschrauber | (2.100) |

(2) Vgl.: Dr. Rüdiger Hartmann, *Faire Lösung im Blick, IFDT, 3/99, S. 110-113*. Die Zahl der bisher abgerüsteten Waffensysteme übersteigt die vertraglichen Limitierungen. Allerdings

bleibt bei dieser beeindruckenden Zahl unberücksichtigt, daß insbesondere in den NATO-Staaten die quantitative Abrüstung von einer qualitativen Aufrüstung begleitet war. So wurden überzählige moderne Waffensysteme an NATO-Partner mit veralteten Waffen weitergegeben (z.B. Türkei), die daraufhin ihr veraltetes Material außer Dienst stellten.

(3) Für Vertragstext und Kommentierung siehe: Josef Goldblat, *Arms Control, A Guide to Negotiations and Agreements*, PRIO, Oslo 1994, bes. S. 171-181, S. 550- 581, 686-678, 693-695)

(4) Vgl. für diese Einteilung: Schmidt, Hans-Joachim, *Die Anpassung des KSE-Vertrages: Konventionelle Rüstungskontrolle zwischen Bündnisverteidigung und Kooperativer Sicherheit*, HSFK-Report, 1/1998 (März).

(5) Auswärtiges Amt, *Konventionelle Abrüstung und Rüstungskontrolle im OSZE-Raum*, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/3-auspol/0/3-6-3a.html>

<http://www.auswaertiges-amt.de/3-auspol/0/3-6-3a.html>. Insgesamt wurden seitdem über 3.000 Inspektionen im Rahmen des KSE-Regimes durchgeführt.

(6) Auf der ersten Überprüfungskonferenz im Mai 1996 wurde auch das Mandat zu Verhandlungen über die Anpassung des Vertrages erteilt.

Der Vertrag trat im Juli 1992 in Kraft, die festgelegten Obergrenzen sollten innerhalb einer Frist von 40 Monaten, bis November 1995, erreicht werden. Entsprechend den Bestimmungen des Vertrages wurden in Europa inzwischen über 58.000 Waffensysteme abgebaut, wobei besonders in der westlichen Staatengruppe die Obergrenzen zu Teil erheblich unterschritten werden (2) (siehe Tabellen 1-5 am Ende des Textes) Der Zusatzvertrag KSE-1A (Juli 1992) begrenzt die nationalen Truppenkontingente der Vertragsstaaten. (Tabelle 6)

Neben diesen Staatengruppenbeschränkungen (Beschränkungsregel) beinhaltet der Vertrag ein kompliziertes System von Einzelregelungen, die eine Stationierung von Waffen in den Vertragsstaaten weiteren Begrenzungen unterwerfen, um so destabilisierende Streitkräftekonzentrationen in Europa zu verhindern. (3) Zu den wichtigsten dieser Reglementierungen zählen: regionale Beschränkungen (Verteilungsregel), Depotbeschränkungen (Präsenzregel); hinzutreten Informations- und Verifikationsmaßnahmen. (4) So führten im Kalenderjahr 1997 die Länder der östlichen Staatengruppe insgesamt 185 Inspektionen durch (davon 152 in NATO-Staaten), die NATO-Staaten führten im gleichen Zeitraum 163 Inspektionen durch. (5) Konsultationsforum ist die „gemeinsame Beratungsgruppe“ (Joint Consultative Group, JGG) in Wien; Überprüfungskonferenzen des unbefristet gültigen Vertrags werden alle fünf Jahre abgehalten. (6) Zusätzlich kann jeder Vertragsstaat eine außerordentliche Konferenz in Ausnahmefällen einberufen, sowie mit einer Frist von 150 Tagen aus den Vertrag ausscheiden, wenn es seine nationale Sicherheit („supreme interests“) in Gefahr wähnt.

Regionale Beschränkungen

Während die Staatengruppenobergrenzen zu einer allgemeinen Reduzierung der konventionellen Potentiale führen soll, zielen regionale Beschränkungen darauf, eine gefährliche Konzentration in einem Gebiet von Streitkräften zu vermeiden. Die Beschränkungen beziehen sich auf die Waffensysteme der Landstreitkräfte (Panzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artillerie), da diese als entscheidend für die Besetzung fremden Territoriums angesehen werden. Aufgrund deren hoher Mobilität sieht der Vertrag keine regionalen Beschränkungen von Flugzeugen und Hubschraubern, sowie den Waffensystemen der Marine vor. Das Vertragsgebiet jeder Staatengruppe ist in vier Regionen gegliedert:

Staatengruppen des KSE-Vertrages

| Region | Östliche Staatengruppe | Westliche Staatengruppe | Panzer | Gepanzerte Fahrzeuge | Artillerie |
|---|---|---|--|----------------------|------------|
| Zentralregion | Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn | BRD, NL, LUX, | 7.500 erlaubt (von 10.300 in der Region Mitte) | 11.200 | 5.000 |
| Region Mitte (incl. Länder d. Zentralregion) | Russ. Region, Kaliningrad, Weißrußland, nordwestliche Ukraine | DK, GB, FR, IT | 10.300 erlaubt (von insgesamt 15.300 der erweiterten Region Mitte) | 19.260 | 9.100 |
| Erweiterte Region Mitte (incl. Länder der Zentralreg. und der Region Mitte) | Militärbezirk /MB Moskau, Wolga, nördl. Teil Nordkaukasus | POR, SP | 15.300 insgesamt | 30.000 | 14.000 |
| Flankenregion | Russ. MB Leningrad, südl. Teil Nordkaukasus, Südostukraine, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidshan, Bulgarien, Rumänien | IS, NO, GR, TR, (außer Grenzgebiete zu Syrien, Irak, Iran | 4.700 unabhängig | 5.900 | 6.000 |

Die erweiterte Region Mitte schließt die Region Mitte und die darin enthaltende Zentralregion ein, d.h. von den beispielsweise insgesamt 15.300 in der erweiterten Region Mitte erlaubten Kampfpanzern, dürfen 10.300 in den Ländern der Region Mitte und von diesen 7.500 in der Zentralregion stationiert sein (siehe rechte Spalte). Die Verschachtelung der Zonen trägt zu einer realen Streitkräftekonzentration in Mitteleuropa Rechnung, verringert aber die potentielle, militärische Handlungsfähigkeit hin zur ehemaligen Ost-West-Grenze in Zentraleuropa. Unabhängig davon werden restriktivere Oberbegrenzungen für die nördliche und südliche Flankenregion aufgestellt. Ergänzt werden diese regionalen Beschränkungen durch die sogenannte Hinläng-

(7) Die Depotverpflichtungen entfallen in dem Maß, in welchem die tatsächlichen Bestände unterhalb der nationalen Obergrenzen liegen. Für eine detaillierte Erörterung der vertraglichen Bestimmungen und hier nicht weiter erwähnten Ausnahmeregelungen, vgl. *da zu Schmidt, Hans-Joachim, 1998 a.a.O.*

lichkeitsregel, nach der kein Vertragsstaat mehr als ein Drittel aller Waffen im Anwendungsgebiet und nicht mehr als zwei Drittel aller Waffen einer Staatengruppe besitzen darf. Zusätzlich gilt die Depotregelung, die festschreibt, daß jede Staatengruppe in der erweiterten Region Mitte 3.500 Kampfpanzer (von 15.300), 2.700 gepanzerte Fahrzeuge (von 24.100) und 3.000 Artilleriegeschütze (von 14.000) in ausgewiesenen ständigen Depots zu lagern hat. Diese Waffen sind somit für die aktiven Verbände nicht sofort verfügbar, eine Mobilisierung eingelagerter Waffensysteme wäre ein deutlicher Warnindikator und böte den anderen Vertragsstaaten eine gewisse Reaktionszeit. (7)

Der veränderte sicherheitspolitische Kontext

Der bestehende Vertrag trug schon bei Inkrafttreten der sicherheitspolitischen Situation nach Ende der Blockkonfrontation nur noch ungenügend Rechnung. Der vordringliche Zweck dieser Beschränkungen war das zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehende konventionelle Übergewicht der WVO, insbesondere der Sowjetunion (SU), zu kompensieren. Die politischen Umwälzungen besonders in Mittel- und Osteuropa erforderten eine Anpassung des Regelwerks an die erheblich veränderte Lage. Die Hauptfaktoren, die eine Anpassung erforderlich werden ließen, sind die Auflösung der WVO, der Zerfall der SU und die NATO-Erweiterung um drei Staaten der östlichen Staatengruppe (Polen, Tschechien, Ungarn).

(8) Diese Staaten sind Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Kasachstan, Rußland, Weißrußland, Ukraine. Die sowjetischen Obergrenzen wurden zwischen diesen Staaten aufgeteilt (*siehe in diesem Zusammenhang: Abkommen von Taschkent, 15.5.1992, Außerordentliche Konferenz der KSE-Vertragsstaaten in Oslo, 5.6.1992*). Die baltischen Staaten sind nicht Teil des KSE-Regimes.

Die Auflösung der WVO und die Unabhängigkeit der Länder Mittel-Osteuropas konnten im Vertrag noch bedingt durch die Untergliederung des Staatengruppenansatzes in nationale Höchststärken berücksichtigt werden (siehe Tabellen). Diese sind allerdings (bis jetzt) nicht völkerrechtlich bindend festgeschrieben. Der Zerfall der SU in 15 Nachfolgestaaten, von denen acht KSE-Vertragsstaaten sind, (8) führte für Rußland als mächtigstem Nachfolgestaat zu einer erheblichen Verkleinerung des KSE-Anwendungsgebiets, in dem der Anteil der besonders begrenzten Flankenregion jedoch auf rund 50 Prozent wuchs. Damit galten nun restriktive Begrenzungen für einen großen Teil des russischen Vertragsgebietes. Ebenso führte der Rückzug der russischen Truppen aus den mittel-osteuropäischen Staaten und den Staaten der ehemaligen SU zu einer veränderten Stationierung der russischen Streitkräfte. Als Folge der neuen Grenzen erwiesen sich die regionalen Begrenzungen als dispro-

portional und problematisch. (9) Aus russischer Sicht stellen insbesondere Begrenzungen entlang der Südflanke (Kaukasus) ein sicherheitspolitisches Problem dar. (10) Spätestens die konkreten Planungen über die Aufnahme neuer Staaten der vormaligen WVO in die westliche Allianz machten den ursprünglichen Staatengruppenansatz obsolet und begründeten die Notwendigkeit einer Anpassung des Vertrages zu einem System nationaler, bzw. territorialer Obergrenzen. (11) Obwohl die Aufnahme der drei früheren WVO-Staaten, wegen der bereits unter die Sollgrenze gesunkenen Waffenbestände der NATO, nicht zwangsläufig zu einer Überschreitung der Obergrenzen für das westliche Staatenbündnis geführt hätten, wertete Rußland die Ost-Erweiterung als einen gegen seine (langfristigen) Sicherheitsinteressen gerichteten Akt. Da die NATO jedoch auch gegen den politischen Widerstand Rußlands die Aufnahme der ehemaligen WVO-Staaten verfolgte, drängte Rußland auf eine Anpassung des KSE-Vertrages um seine sicherheitspolitischen Interessen zu kompensieren.

Die Tatsache, daß im Bereich der Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber die vereinbarten Soll-Stärken teilweise über dem tatsächlichen damaligen Bestand liegen, zeigt jedoch, daß der KSE-Vertrag eher ein Instrument der Rüstungskontrolle, und nur bedingt ein Abrüstungsvertrag, ist. Dies gilt in noch stärkerem Maß für die geplante Anpassung des Vertrages. KSE-2 soll die Reduzierungen nicht in gleichem Maße fortschreiben, sondern den militärischen Status quo in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld wahren. Insofern wurde in den Verhandlungen um einen Kompromiß zwischen der sicherheitspolitischen Stabilität aller Vertragsstaaten und der militärischen Flexibilität von NATO und Rußland gerungen. Dabei drohten die Interessensgegensätze zwischen NATO und Rußland in bezug auf die Ost-Erweiterung zwischenzeitlich den Vertrag als Ganzes zu gefährden. Aus russischer Sicht galt es, durch den neuen Vertrag nachteilige Veränderungen seiner sicherheitspolitischen Situation entgegenzuwirken:

- die konventionelle Überlegenheit der NATO durch quantitative Begrenzungen auszugleichen,
- die massive Stationierung von NATO-Truppen in den neuen Mitgliedsstaaten, die näher zur russischen Grenze liegen, zu verhindern. Dies um so mehr, als daß die NATO weitere (zwar momentan unwahrscheinliche) Erweiterungsrounden ausdrücklich nicht ausgeschlossen hat,
- die mögliche Aufnahme neuer Mitglieder in die westliche

(9) Vgl. für detaillierte Erörterung Schmidt, Hans-Joachim, 1998, a.a.O. So wäre, zum Beispiel, in der Enklave Kalininograd (Region Mitte, 10.300 Panzer) eine massive Stationierung russischer Truppen vertragskonform.

(10) Auf der ersten Überprüfungskonferenz im Mai 1996 konnten Rußland und die Ukraine eine Änderung der Flankenregelung durchsetzen. Im Bereich der Südflanke wurden Gebiete aus der Flankenregion herausgenommen und mit separaten Obergrenzen versehen, zudem wurde ein Übergangszeitraum bis zum Mai 1999 zu Einhaltung der Obergrenzen vereinbart. Bis dahin galten die gemeldeten Bestände als Obergrenze. Vgl. Hans Joachim Schmidt, 1998, a.a.O.

(11) Vgl. Hans-Joachim Schmidt, Die Modernisierung des KSE-Vertrages und die Erweiterung des westlichen Bündnisses, HSFK-Report 9/1996, August 1996.

Allianz, die nicht den Beschränkungen des KSE-Regime unterliegen, zukünftig rüstungskontrollpolitisch einbinden zu können. Neben Schweden, Österreich, Slowenien und Albanien gilt dies auch für die Grenzstaaten Finnland, Lettland, Litauen und Estland,

- die von Rußland in Hinsicht auf seine konfliktträchtige Südgrenze als zu restriktiv empfundene Flankenregelung zu lockern,
- die Überlegenheit der NATO in der Luftkriegsführung durch die Einbeziehung und weitergehende Beschränkung der fliegenden Waffensysteme auszugleichen.

Aus westlicher Perspektive sollten vor allem:

- die Begrenzungen in der Flankenregion erhalten bleiben. Dies galt insbesondere für den Bereich der Südflanke, in dem die sicherheitspolitischen Interessen des NATO-Mitglieds Türkei betroffen sind. Zudem verfolgen die westlichen Staaten (insbesondere die USA) in der kaspischen Region eigene Ziele und möchten eine Konzentration russischer Streitkräfte in dem Gebiet verhindern.
- nationale und territoriale Begrenzungen unter dem neuen Vertrag die militärische Handlungsfähigkeit des Bündnisses (Flexibilität), insbesondere die Option der regionalen militärischen Verstärkung in Krisensituationen, nicht wesentlich beeinträchtigen. Besonders die USA forderten einen großen Spielraum für temporäre Stationierungen.

(12) Art.21.2 des KSE-1 Vertrages erlaubt die Einberufung einer außerordentlichen Konferenz falls ein Vertragsstaat seine Staatengruppe verläßt,

bzw. der anderen beitrifft.

Aus russischer Sicht erfüllt die

Osterweiterung dieses Kriterium.

Die russische Regierung hat wiederholt damit gedroht,

um von Teilen des Vertrages zurückzutreten. Vgl auch

Hans-Joachim Schmidt, Folgenreicher Stillstand, in: *FAZ*,

10.6.1998

(13) Vgl. Hans-Joachim Schmidt, Wolfgang Zellner,

Konventionelle Rüstungskontrolle vor neuen Herausforderungen: Der KSE-Vertrag im Belastungstest, in: *Friedensgutachten 1999*, Lit, Münster, S.

248-256

Der KSE-2 Vertrag

Ursprünglich hätte der KSE-2 Vertrag bereits im Herbst 1998, ein halbes Jahr vor der Aufnahme neuer Staaten in die NATO, unterzeichnet werden sollen. (12) Die Interessensgegensätze zwischen NATO und Rußland (und teilweise innerhalb der NATO) verzögerten jedoch einen tragfähigen Kompromiß. Erst in Folge des NATO-Gipfels in Madrid, aus dem die Ost-Erweiterung formell beschlossen wurde, einigte man sich am 27.7.1997 in der gemeinsamen Beratungsgruppe auf die wesentlichen Rahmenbedingungen. (13) Diese „Basic Elements“ sehen ein System von nationalen und territorialen Obergrenzen für jeden Vertragsstaat vor. Während die nationale Obergrenze (national ceiling, NC) festlegt, wieviele Waffensysteme ein Staat im Anwendungsgebiet besitzen darf, limitiert die territoriale Begrenzung (territorial ceiling, TC) die Zahl der Waffen, die in einem Staat stationiert sein dürfen. Besitzt ein Staat weniger Waffen als seine territoriale Obergrenze vorsieht, kann diese Differenz (headroom)

durch die Stationierung ausländischer Streitkräfte aus eigenem Territorium aufgefüllt werden. (14) Ein Durchbruch in der genauen Festlegung dieser Grenzen, sowie der Bestimmungen in der Flanken- und Flexibilitätsfrage konnte erst am 30.3.1999 im sogenannten „Decision Document“ erreicht werden (siehe Tabellen 1-5). (15) Die Vereinbarung folgt dabei in wesentlichen Elementen den Vorschlägen der westlichen Staaten. In der Frage der Flexibilität wurden folgende Beschlüsse getroffen:

- Es werden keine regionalen Beschränkungen für Flugzeuge und Helikopter festgelegt. Ferner bleiben die Waffensysteme der Marine (z.B. Flugzeuge, Hubschrauber, Marschflugkörper), sofern sie nicht dauerhaft auf Land stationiert sind, weiterhin unberücksichtigt. Ebenso werden keine neuen Waffensysteme (z.B. kleinkalibrige Artillerie) das Vertragswerk aufgenommen.
- Nationale Obergrenzen einer Waffenkategorie können in dem Maß angehoben werden, in dem ein anderer Vertragsstaat seine nationale Obergrenze in dieser Waffenkategorie absenkt. (16) Im Gegenzug verpflichten sich die NATO-Staaten, daß ihre addierten nationalen Obergrenzen aller TLE auf rund 90 Prozent ihrer bisherigen Staatengruppenbegrenzungen zu reduzieren, während die Staaten Osteuropas im wesentlichen an ihren bisherigen Obergrenzen festhalten können. (17)
- Zusätzlich sind im Falle von Einsätzen unter UN- bzw. OSZE-Mandat oder bei Manövern temporäre Stationierung jenseits der territorialen Obergrenze in Höhe einer Division (153 Panzer, 241 gepanzerte Fahrzeuge und 140 Artilleriegeschütze), in einem Vertragsstaat erlaubt. In Ausnahmefällen („exceptional circumstances“, d.h. Krisensituationen) ist eine außerordentliche temporäre Stationierung in Höhe von drei Divisionen erlaubt. In diesem Fall müssen die beteiligten Staaten auf einem Treffen der Vertragsstaaten ihre Gründe offenlegen, gleichzeitig unterliegen diese Stationierungen besonderen Transparenz- und Verifikationsbestimmungen. Ebenso gelten Ausnahmen für den Transit von Waffensystemen.
- Die Begrenzungen in der Flankenregion bleiben weitgehend in Form subnationaler Begrenzungen bestehen.
- Die Depotregelung bleibt weiterhin wirksam, allerdings können eingelagerte Waffen in aktive Verbände überführt werden, wenn für jedes überführte Waffensystem nachweislich vier Waffensysteme derselben Kategorie abgeschafft werden. (18)

(14) Jack Mendelsohn, Wade Boese, *The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe: „Basic Elements“ for Adapting the Treaty*, in: *Arms Control Association Fact Sheet, March 1998*, unter: <http://www.arms-control.org/FACTS/cfefact.htm>

(15) *Decision of the Joint Consultative Group on the CFE Treaty Adaption, 30.3.1999*. Interessanterweise wurde eine Einigung in der Beratungsgruppe zu einem Zeitpunkt möglich, als Rußland seine offiziellen Verbindungen zur NATO wegen des Kosovokrieges ausgesetzt hatte. Die Umstände der Einigung könnte man als Zeichen interpretieren, daß der russischen Regierung ein Vertrag nach westlichen Vorstellungen immer noch lieber ist, als keine Beschränkung der konventionellen Rüstung.

(16) Diese Regelung greift nicht automatisch, der reduzierende Staat muß seine Verringerung dem erhöhenden Staat quasi übertragen. Gleichzeitig ist eine Erhöhung auf maximal 20 Prozent, bzw. höchstens auf 150 Kampfpanzer, 250 gepanzerte Fahrzeuge, 100 Artilleriegeschütze, 30 Kampfflugzeuge und 25 Angriffshubschrauber begrenzt.

(17) Ausnahmen bilden hier die neuen NATO-Staaten, die niedrigere Obergrenzen bis zum Jahr 2003 erfüllen müssen. Da die tatsächlichen Bestände der NATO-Staaten niedriger sind als die neuen nationalen Obergrenzen, bedeutet diese ver-

tragliche Limitierung keinen Abbau bestehender Waffensysteme.

(18) Dies betrifft vor allem Rußland, da die NATO-Staaten aufgrund ihrer niedrigeren Ist-Bestände in geringerem Umfang von der Depotregelung betroffen sind. Vgl. auch Wade Boese, *The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe: Preliminary Agreement for Adapting the Treaty*, in: *Arms Control Association Fact Sheet, April 1999*, unter: <http://www.armscontrol.org/FACTS/cfe499.htm>

- Der Vertrag wird für weitere Staaten, die sich in das KSE-Regime einbinden wollen, geöffnet. Es ist wahrscheinlich, daß zukünftige NATO-Anwärter zunächst dem KSE-Vertrag beitreten müssen.

Ausblick

Die Bestimmungen des „Decision Documents“ folgen im wesentlichen den westlichen Vorstellungen. Die einseitige Absenkung der nationalen Obergrenzen sind mehr eine Geste des guten Willens gegenüber Rußland. Da die Obergrenzen insgesamt sehr hoch veranschlagt sind, beeinträchtigen diese Reduzierungen auf dem Papier weder den tatsächlichen Bestand noch die mittelfristige Rüstungsplanung der NATO-Staaten. In näherer Zukunft ist zu erwarten, daß Fortschritte bei der konventionellen Abrüstung in Europa weniger Resultat multilateraler Verhandlungen denn fiskalischer Zwänge sind. Gleichzeitig zeigte der Kosovokonflikt, daß die Beschränkungen des Vertrages keineswegs die Fähigkeit der Vertragsstaaten zur Austragung begrenzter, regionaler Konflikte beschneidet. Dies gilt um so mehr, als daß der Vertrag die Kapazität der Luftkriegführung keinen Beschränkungen unterwirft. In diesem Zusammenhang ebenso problematisch bleibt, daß es bisher keine Rüstungskontrolle im Bereich der konventionellen Waffen der Seestreitkräfte gibt.

Trotz dieser Defizite wäre aus abrüstungspolitischer Sicht eine Verabschiedung des angepaßten Vertrages auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul wünschenswert. Gerade diese wird aber durch die jüngsten Entwicklungen in Tschetschenien gefährdet. Die russische Regierung verstößt mit ihrem Krieg in der Kaukasusrepublik nicht nur eklatant gegen die Prinzipien der Konfliktregelung der OSZE, sondern mußte ebenso einräumen, daß sie im Zuge der Kriegführung die Begrenzungen der Flankenregelung des KSE-Vertrages überschreitet. Da ein baldiges Ende der Kampfhandlungen in Tschetschenien nicht zu erwarten ist, würde mit Rußland ein bereits vertragsbrüchiger Staat KSE-2 mitverabschieden. Allerdings erscheint es wahrscheinlich, daß man sich auf westlicher Seite mit einer Erklärung Präsident Jelzins (bzw. Ministerpräsident Putins), man werde nach Abschluß der Operation an die vertraglichen Bestimmungen halten, zunächst zufrieden geben wird, um einem Scheitern des Vertrages vorzubeugen. Zudem könnte Rußland durch einen raschen Abzug seiner Truppen aus Georgien und Moldau ein Zeichen setzen, daß es den Geist des Vertrages anerkennt. (19)

(19) Vgl. Nikolaus Busse, *Der russische Krieg in Tschetschenien gefährdet den OSZE-Gipfel in Istanbul*, in *FAZ*, 2.11.99

Eine Verabschiedung des KSE-2 Vertrages ist auch jenseits des europäischen Kontextes bedeutsam. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre sind eine Reihe von rüstungskontrollpolitischen Prozessen ins Stocken gekommen. (20) So konnten beispielsweise immer noch keine Fortschritte bei einer Vereinbarung zur Abrüstung taktischer Nuklearwaffen erzielt werden. Die Bestimmungen des KSE-2 Vertrages sind ohnehin nicht geeignet, das rüstungspolitische Ungleichgewicht zwischen Rußland und NATO zu verringern und somit russischen Einkreisungsängsten gegenüber der westlichen Allianz vorzubauen. Ein Scheitern der konventionellen Rüstungskontrolle bei bestehender, konventioneller Überlegenheit der NATO könnte diejenigen Militärs in Rußland zusätzlich stärken, die zum Ausgleich eine Aufwertung der taktischen Nuklearwaffen in der neuen Militärdoktrin bereits festgeschrieben haben. Eine weitere „Re-nuklearisierung“ der internationalen Beziehungen würde letztlich alle seit Ende des Kalten Krieges erreichten Fortschritte internationaler Abrüstungspolitik in Frage stellen ■

(20) So hat die russische Duma immer noch nicht den START-2 Vertrag ratifiziert, die amerikanischen Pläne zur Anschaffung eines Raketenabwehrsystems drohen den ABM-Vertrag aus den Angeln zu heben. Ein deutliches Zeichen setzte vor kurzem der US-Senat, als er die Ratifizierung der Teststoppvertrags verweigerte.

Tabelle 1: Kampfpanzer

| Vertragsstaat | 1992 | KSE-1 | 1999 | % | KSE-2 NC | KSE-2 TC |
|---|--------|--------|--------------------|------|--------------------|-------------|
| Westliche Staatengruppe - NATO (neue Mitglieder) | | | | | | |
| Belgien | 362 | 334 | 155 | - 57 | 300 | 544 |
| Dänemark | 499 | 353 | 337 | - 32 | 335 | 353 |
| Deutschland | 6.733 | 4.069 | 3.096 | - 54 | 3.444 | 4.704 |
| Frankreich | 1.335 | 1.306 | 1.207 | - 9 | 1.226 | 1.306 |
| Griechenland | 2.276 | 1.735 | 1.735 | - 23 | 1.735 | 1.735 |
| Großbritannien | 1.078 | 1.015 | 542 | - 50 | 843 | 843 |
| Island | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 | 0 |
| Italien | 1.276 | 1.348 | 1.256 | - 2 | 1.267 | 1.642 |
| Kanada | 60 | 77 | 0 | -100 | 77 | |
| Luxemburg | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 | 143 |
| Niederlande | 813 | 743 | 359 | - 56 | 520 | 809 |
| Norwegen | 205 | 170 | 170 | - 17 | 170 | 170 |
| (Polen) | | | (1.675) | | *1.700 | **1.577 |
| Portugal | 146 | 300 | 187 | + 28 | 300 | 300 |
| Spanien | 896 | 891 | 676 | - 25 | 750 | 891 |
| (Tschechien) | | | (938) | | *957 | **795 |
| Türkei | 3.234 | 2.795 | 2.554 | - 21 | 2.795 | 2.795 |
| (Ungarn) | | | (807) | | *835 | **710 |
| USA | 4.511 | 4.006 | 846 | - 81 | 1.812 | |
| Gesamt (mit neuen Mitgliedern) | 23.424 | 19.142 | 13.120 (16.540) | - 44 | 15.574 (19.066) | |
| Östliche Staatengruppe (Staaten der ehemaligen SU) | | | | | | |
| Armenien | 77 | 220 | 102 | + 32 | 220 | 220 |
| Aserbaidshjan | 278 | 220 | 262 | - 6 | ? | ? |
| Georgien | 75 | 220 | 79 | + 5 | 220 | 220 |
| Moldawien | 0 | 210 | 0 | 0 | 210 | 210 |
| Kasachstan | k.A. | 0 | k.A. | k.A. | 50 | 50 |
| Rußland | 7.993 | 6.400 | 5.510 | - 31 | 6.350 | 6.350 |
| Ukraine | 6.052 | 4.080 | 4.014 | - 34 | 4.080 | 4.080 |
| Weißrußland | 3.457 | 1.800 | 1.778 | - 49 | 1.800 | 1.800 |
| Summe | 17.932 | 13.150 | 11.745 | - 35 | | |
| Östliche Staatengruppe (ehemalige WVO-Staaten) | | | | | | |
| Bulgarien | 2.209 | 1.475 | 1.475 | - 32 | 1.475 | 1.475 |
| Polen | 2.807 | 1.730 | 1.675 | - 40 | | |
| Rumänien | 2.960 | 1.375 | 1.375 | - 54 | 1.375 | 1.375 |
| Slowakei | 851 | 478 | 478 | - 44 | 478 | 478 |
| Tschechien | 1.703 | 957 | 938 | - 45 | | |
| Ungarn | 1.331 | 835 | 807 | - 39 | | |
| Summe | 11.861 | 6.850 | 6.748 | - 43 | | |
| Gesamt | 29.793 | 20.000 | 18.493 | - 38 | | |

* davon aktiv: Polen: 1.924, Tschechien: 1.223, Ungarn: 1.522, ** Übergang bis 2003

Tabelle 2: gepanzerte Kampffahrzeuge

| Vertragsstaat | 1992 | KSE-1 | 1999 | % | KSE-2 NC | KSE-2 TC |
|---|--------|--------|--------------------|------|--------------------|-------------|
| Westliche Staatengruppe - NATO (neue Mitglieder) | | | | | | |
| Belgien | 1.267 | 1.099 | 526 | - 58 | 989 | 1.505 |
| Dänemark | 293 | 326 | 287 | - 2 | 336 | 336 |
| Deutschland | 8.626 | 3.281 | 2.480 | - 71 | 3.281 | 6.772 |
| Frankreich | 4.154 | 3.820 | 3.653 | - 12 | 3.700 | 3.820 |
| Griechenland | 1.430 | 2.498 | 2.364 | + 65 | 2.498 | 2.498 |
| Großbritannien | 3.003 | 3.176 | 2.396 | - 20 | 3.017 | 3.029 |
| Island | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 | 0 |
| Italien | 3.746 | 3.339 | 2.917 | - 22 | 3.172 | 3.805 |
| Kanada | 72 | 263 | 0 | -100 | 263 | |
| Luxemburg | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 | 174 |
| Niederlande | 1.445 | 1.080 | 640 | - 36 | 864 | 1.220 |
| Norwegen | 124 | 282 | 180 | + 45 | 275 | 282 |
| (Polen) | | | (1.437) | | *2.150 | **1.780 |
| Portugal | 280 | 430 | 355 | + 27 | 430 | 430 |
| Spanien | 1.057 | 1.953 | 1.181 | + 12 | 1.588 | 2.047 |
| (Tschechien) | | | (1.219) | | *1.367 | **1.252 |
| Türkei | 1.862 | 3.120 | 2.515 | + 40 | 3.120 | 3.120 |
| (Ungarn) | | | (1.332) | | *1.700 | **1.560 |
| USA | 4.800 | 5.152 | 1.704 | - 65 | 3.037 | |
| Gesamt (mit neuen Mitgliedern) | 32.159 | 29.829 | 21.197 (25.185) | - 34 | 26.570 (31.787) | |
| Östliche Staatengruppe (Staaten der ehemaligen SU) | | | | | | |
| Armenien | 189 | 220 | 204 | + 8 | 220 | 220 |
| Aserbaidshjan | 338 | 220 | 331 | - 2 | ? | ? |
| Georgien | 49 | 220 | 113 | +130 | 220 | 220 |
| Moldawien | 118 | 210 | 209 | + 77 | 210 | 210 |
| Kasachstan | k.A. | 0 | k.A. | k.A. | 200 | 200 |
| Rußland | 16.469 | 11.480 | 10.064 | - 39 | 11.280 | 11.280 |
| Ukraine | 6.627 | 5.050 | 4.902 | - 26 | 5.050 | 5.050 |
| Weißrußland | 3.947 | 2.600 | 2.513 | - 36 | 2.600 | 2.600 |
| Summe | 27.737 | 20.000 | 18.336 | - 34 | | |
| Östliche Staatengruppe (ehemalige WVO-Staaten) | | | | | | |
| Bulgarien | 2.232 | 2.000 | 1.986 | - 11 | 2.000 | 2.000 |
| Polen | 2.416 | 2.150 | 1.437 | - 41 | | |
| Rumänien | 3.143 | 2.100 | 2.100 | - 33 | 2.100 | 2.100 |
| Slowakei | 1.231 | 683 | 683 | - 45 | 683 | 683 |
| Tschechien | 2.462 | 1.367 | 1.219 | - 50 | | |
| Ungarn | 1.731 | 1.700 | 1.332 | - 23 | | |
| Summe | 13.215 | 10.000 | 8.757 | - 34 | | |
| Gesamt | 40.952 | 30.000 | 27.093 | - 34 | | |

* davon aktiv: Polen: 1.924, Tschechien: 1.223, Ungarn: 1.522, ** Übergang bis 2003

Tabelle 3: Artillerie

| Vertragsstaat | 1992 | KSE-1 | 1999 | % | KSE-2 NC | KSE-2 TC |
|---|--------|--------|--------------------|------|--------------------|-------------|
| Westliche Staatengruppe - NATO (neue Mitglieder) | | | | | | |
| Belgien | 378 | 320 | 243 | - 36 | 288 | 497 |
| Dänemark | 533 | 530 | 503 | - 6 | 446 | 503 |
| Deutschland | 4.369 | 2.445 | 2.056 | - 53 | 2.255 | 3.407 |
| Frankreich | 1.392 | 1.292 | 1.050 | - 25 | 1.1192 | 1.292 |
| Griechenland | 2.149 | 1.920 | 1.886 | - 12 | 1.920 | 1.920 |
| Großbritannien | 502 | 636 | 429 | - 15 | 538 | 583 |
| Island | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 | 0 |
| Italien | 2.041 | 1.955 | 1.595 | - 22 | 1.818 | 2.062 |
| Kanada | | 32 | 32 | 0 | -100 | 32 |
| Luxemburg | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 | 47 |
| Niederlande | 837 | 607 | 398 | - 52 | 485 | 651 |
| Norwegen | 544 | 557 | 192 | - 65 | 491 | 557 |
| Polen | | | (1.580) | | *1.610 | **1.370 |
| Portugal | 354 | 450 | 359 | + 1 | 450 | 450 |
| Spanien | 1.219 | 1.370 | 1.150 | - 6 | 1.276 | 1.370 |
| Tschechien | | | (754) | | *767 | **657 |
| Türkei | 3.210 | 3.523 | 2.811 | - 12 | 3.523 | 3.523 |
| Ungarn | | | (839) | | *840 | **750 |
| USA | 1.773 | 2.742 | 558 | - 69 | 1.553 | |
| Gesamt (mit neuen Mitgliedern) | 19.353 | 18.352 | 13.230 (16.403) | - 32 | 16.267 (19.484) | |
| Östliche Staatengruppe (Staaten der ehemaligen SU) | | | | | | |
| Armenien | 160 | 285 | 225 | + 40 | 285 | 285 |
| Aserbaidshchan | 294 | 285 | 303 | + 3 | ? | ? |
| Georgien | 24 | 285 | 106 | +340 | 285 | 285 |
| Moldawien | 108 | 250 | 153 | + 42 | 250 | 250 |
| Kasachstan | k.A. | 0 | k.A. | k.A. | 100 | 100 |
| Rußland | 7.003 | 6.415 | 6.299 | - 10 | 6.315 | 6.315 |
| Ukraine | 3.602 | 4.040 | 3.739 | + 4 | 4.040 | 4.040 |
| Weißrußland | 1.610 | 1.615 | 1.515 | - 6 | 1.615 | 1.615 |
| Summe | 12.801 | 13.175 | 12.340 | - 4 | | |
| Östliche Staatengruppe (ehemalige WVO-Staaten) | | | | | | |
| Bulgarien | 2.085 | 1.750 | 1.744 | - 16 | 1.750 | 1.750 |
| Polen | 2.309 | 1.610 | 1.580 | - 32 | | |
| Rumänien | 3.928 | 1.475 | 1.411 | - 64 | 1.475 | 1.475 |
| Slowakei | 806 | 383 | 383 | - 52 | 383 | 383 |
| Tschechien | 1.612 | 767 | 754 | - 53 | | |
| Ungarn | 1.037 | 840 | 839 | - 19 | | |
| Summe | 11.777 | 6.825 | 6.711 | - 43 | | |
| Gesamt | 24.578 | 20.000 | 19.051 | - 22 | | |

* davon aktiv: Polen: 1.319, Tschechien: 629, Ungarn: 688, ** Übergang bis 2003

Tabelle 4: Kampfflugzeuge

| Vertragsstaat | 1992 | KSE-1 | 1999 | % | KSE-2 NC |
|---|-------|-------|------------------|------|-------------|
| Westliche Staatengruppe - NATO (neue Mitglieder) | | | | | |
| Belgien | 202 | 232 | 138 | - 32 | 209 |
| Dänemark | 106 | 106 | 76 | - 28 | 82 |
| Deutschland | 946 | 900 | 534 | - 44 | 765 |
| Frankreich | 688 | 800 | 596 | - 13 | 800 |
| Griechenland | 458 | 650 | 522 | + 14 | 650 |
| Großbritannien | 717 | 900 | 533 | - 26 | 855 |
| Island | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 |
| Italien | 543 | 650 | 522 | - 4 | 618 |
| Kanada | 24 | 90 | 0 | -100 | 13 |
| Luxemburg | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 |
| Niederlande | 175 | 230 | 164 | - 6 | 230 |
| Norwegen | 88 | 100 | 73 | - 17 | 100 |
| (Polen) | | | (298) | | 460 |
| Portugal | 91 | 160 | 101 | + 11 | 160 |
| Spanien | 175 | 310 | 201 | + 15 | 310 |
| (Tschechien) | | | (114) | | 230 |
| Türkei | 355 | 750 | 346 | - 3 | 750 |
| (Ungarn) | | | (136) | | 180 |
| USA | 334 | 784 | 223 | - 33 | 784 |
| Gesamt (mit neuen Mitglieder) | 4.901 | 6.662 | 4.029 (4.577) | - 18 | 7.196 |
| Östliche Staatengruppe (Staaten der ehemaligen SU) | | | | | |
| Armenien | 3 | 100 | 6 | +100 | 100 |
| Aserbaidshjan | 50 | 100 | 48 | - 4 | ? |
| Georgien | 4 | 100 | 7 | +175 | 100 |
| Moldawien | 29 | 50 | 0 | -100 | 50 |
| Kasachstan | k.A. | 0 | k.A. | k.A. | 15 |
| Rußland | 4.387 | 3.416 | 2.870 | - 57 | 3.416 |
| Ukraine | 1.650 | 1.090 | 964 | - 42 | 1.090 |
| Weißrußland | 389 | 294 | 252 | - 35 | 294 |
| Summe | 6.512 | 5.150 | 4.147 | - 36 | |
| Östliche Staatengruppe (ehemalige WVO-Staaten) | | | | | |
| Bulgarien | 335 | 235 | 233 | - 30 | 235 |
| Polen | 508 | 460 | 298 | - 41 | |
| Rumänien | 505 | 430 | 360 | - 29 | 430 |
| Slowakei | 116 | 115 | 94 | - 19 | 100 |
| Tschechien | 231 | 230 | 114 | - 51 | |
| Ungarn | 143 | 180 | 136 | - 5 | |
| Summe | 1.838 | 1.650 | 1.235 | - 33 | |
| Gesamt | 7.350 | 6.800 | 5.382 | - 27 | |

Tabelle 5: Kampfhubschrauber

| Vertragsstaat | 1992 | KSE-1 | 1999 | % | KSE-2 NC |
|---|-------|-------|------------------|-------|-------------|
| Westliche Staatengruppe - NATO(neue Mitglieder) | | | | | |
| Belgien | 10 | 46 | 46 | + 360 | 46 |
| Dänemark | 12 | 18 | 12 | 0 | 18 |
| Deutschland | 250 | 293 | 204 | - 18 | 280 |
| Frankreich | 376 | 390 | 314 | - 16 | 390 |
| Griechenland | 1 | 30 | 20 | +1900 | 30 |
| Großbritannien | 340 | 371 | 249 | - 27 | 365 |
| Island | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 |
| Italien | 177 | 142 | 134 | - 24 | 142 |
| Kanada | 0 | 13 | 0 | 0 | 13 |
| Luxemburg | 0 | 0 | k.A. | k.A. | 0 |
| Niederlande | 90 | 50 | 10 | - 89 | 50 |
| Norwegen | 0 | 24 | 0 | 0 | 24 |
| (Polen) | | | (104) | | 130 |
| Portugal | 0 | 26 | 0 | 0 | 26 |
| Spanien | 28 | 90 | 28 | 0 | 90 |
| (Tschechien) | | | (34) | | 50 |
| Türkei | 11 | 103 | 26 | + 136 | 103 |
| (Ungarn) | | | (59) | | 108 |
| USA | 341 | 404 | 136 | - 60 | 404 |
| Gesamt (mit neuen Mitgliedern) | 1.636 | 2.000 | 1.179 (1.376) | | 2.269 |
| Östliche Staatengruppe (Staaten der ehemaligen SU) | | | | | |
| Armenien | 13 | 50 | 7 | - 46 | 50 |
| Aserbaidshan | 6 | 50 | 15 | + 150 | ? |
| Georgien | 3 | 50 | 3 | 0 | 50 |
| Moldawien | 0 | 50 | 0 | 0 | 50 |
| Kasachstan | k.A. | 0 | k.A. | k.A. | 20 |
| Rußland | 989 | 890 | 761 | - 23 | 855 |
| Ukraine | 274 | 330 | 265 | - 3 | 330 |
| Weißrußland | 79 | 80 | 62 | - 22 | 80 |
| Summe | 1.364 | 1.500 | 1.113 | - 18 | |
| Östliche Staatengruppe (ehemalige WVO-Staaten) | | | | | |
| Bulgarien | 44 | 67 | 43 | - 2 | 67 |
| Polen | 30 | 130 | 104 | + 246 | |
| Rumänien | 15 | 120 | 16 | + 6 | 120 |
| Slowakei | 18 | 25 | 19 | + 6 | 40 |
| Tschechien | 37 | 50 | 34 | - 8 | |
| Ungarn | 39 | 108 | 59 | + 51 | |
| Summe | 183 | 500 | 275 | + 50 | |
| Gesamt | 1.547 | 2.000 | 1.388 | - 10 | |

Tabelle 6: Personal

| Vertragsstaat | KSE-1A | 1999 |
|--|-----------|--------------------------|
| Westliche Staatengruppe (NATO, in ()): neue Mitglieder) | | |
| Belgien | 70.000 | 39.756 |
| Dänemark | 39.000 | 30.426 |
| Deutschland | 345.000 | 273.535 |
| Frankreich | 325.000 | 242.169 |
| Griechenland | 158.621 | 158.621 |
| Großbritannien | 260.000 | 217.525 |
| Island | 0 | 0 |
| Italien | 315.000 | 229.535 |
| Kanada | 10.660 | 0 |
| Luxemburg | 900 | 824 |
| Niederlande | 80.000 | 37.054 |
| Norwegen | 32.000 | 20.581 |
| (Polen) | | (210.555) |
| Portugal | 75.000 | 35.170 |
| Spanien | 300.000 | 160.373 |
| (Tschechien) | | (58.193) |
| Türkei | 530.000 | 512.922 |
| (Ungarn) | | (43.743) |
| USA | 250.000 | 101.724 |
| Gesamt (mit neuen Mitgliedern) | 2.791.181 | 2.060.215 (2.372.687) |
| Östliche Staatengruppe (Staaten der ehemaligen SU) | | |
| Armenien | 60.000 | 60.000 |
| Aserbaidschan | 70.000 | 69.920 |
| Georgien | 40.000 | 29.191 |
| Moldawien | 20.000 | 10.677 |
| Kasachstan | 0 | 0 |
| Rußland | 1.450.000 | 605.171 |
| Ukraine | 450.000 | 320.000 |
| Weißrußland | 100.000 | 83.020 |
| Summe | 2.190.000 | |
| Östliche Staatengruppe (ehemalige WVO-Staaten) | | |
| Bulgarien | 104.000 | 80.779 |
| Polen | 234.000 | |
| Rumänien | 230.000 | 185.092 |
| Slowakei | 46.667 | 44.880 |
| Tschechien | 93.333 | |
| Ungarn | 100.000 | |
| Summe | 808.000 | |
| Gesamt | 2.998.000 | |

Erläuterungen zu den Tabellen:

Bestände November 1992: (Zahlen nach Selbstauskunftspflicht gemäß KSE-Vertrag) aus Goldblatt, Jozef, Arms Control, A Guide to Negotiations and Agreements, PRIO, Oslo 1994; **KSE-1 Limits:** aus Auswärtiges Amt, Tabellen zur Abrüstung, **Bestände Januar 1999:** aus Military Balance 1999/2000, IISS, London 1999 (Zahlen nach Selbstauskunftspflicht gemäß KSE-Vertrag); %: Veränderung der realen Bestände 1992/1999; **KSE-2 Nationale Obergrenzen (NC) und Territoriale Obergrenze (TC):** aus „Decision on the Joint Consultative Group on the CFE Treaty Adaption, 30.3.1999 (geringfügige Veränderungen bis Vertragsabschlusses möglich). Von den Streitkräften Kanadas, der USA und Rußlands werden nur die in Europa (ATTU-Zone) dislozierten Waffensysteme erfaßt. Seegestützte Waffensysteme werden nicht erfaßt. Für USA und Kanada können keine territorialen Obergrenzen festgelegt werden, da ihre Staatsgebiete außerhalb des Anwendungsgebietes des Vertrages liegen. Aserbaidschan hat noch keine Begrenzungen unter KSE-2 genannt. **KSE-1A Limits** aus Tabellen zur Abrüstung (s.o.), **Bestände 1999** aus Military Balance (s.o.)

Seit den frühen 80er Jahren arbeiten die westeuropäischen Regierungen systematisch daran, dass Flüchtlinge und MigrantInnen nicht mehr nach Europa kommen können. Dazu haben Sie Datenbanken über die hier lebenden "Ausländer", ihre Herkunftsländer, über ihre bürokratiemäßige Verteilung, Verlegung und Anerkennungsverfahren angelegt und bürokratische Strukturen aufgebaut, in die sich die Ankommenden begeben müssen. Der Zugang zum Asylverfahren wurde erschwert, die Anerkennungsrate verringert und die Lebensbedingungen von AsylantragstellerInnen wurden drastisch verschlechtert.

Helmut Dietrich

Fluchtwege

Strategien und Institutionen der Flüchtlingsabwehr in der EU

Helmut Dietrich ist Mitglied der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration und Mitarbeiter des Hamburger Instituts für Sozialforschung.

Kontakt: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V., Gneisenaustr. 2a, 10961 Berlin, FFM@ipn.de, tel. 030-6935670 oder 69508642, fax 69508643

(1) Quellen sind u.a. das SIS (Schengener Informationssystem), in dem Abgeschobene (aber nicht nur sie) erfasst sind. Das SIS funktioniert seit 1995, die BRD hat aber auch ältere Dateien da hinein geladen. Das "Verfallsdatum" der Daten, wann sie gelöscht werden müssen, ist z.T. ungeklärt. - Daneben gibt es jährlich Zahlen vom BGS über Abgeschobene in BGS-Begleitung, manche Bundesländer haben auch Zahlen in Jahresberichten veröffentlicht, die auch die Nicht-in-BGS-Be-

seit Beginn der 90er Jahre baute vor allem die deutsche Bundesregierung das Abschiebesystem aus. Mehrere Hunderttausend Menschen wurden in den 90er Jahren abgeschoben. (1) Deswegen flohen viele Flüchtlinge und MigrantInnen, sobald sie nach Westeuropa kamen, in die Illegalität. Damit entstand auf der Herrschaftsseite ein Wissensvakuum. Über die Anzahl der Illegalisierten kann niemand ernsthaft Angaben machen. Auch die Forschung, die akademische wie die private, widmet sich den Illegalisierten nicht, wenn man von wenigen Ausnahmen absieht. (2)

Trotz dieser Entwicklung in Richtung Unsichtbarkeit sind die Illegalisierten präsenter als je zuvor, und zwar als lebendige Feindbilder, wie sie Medien und Polizeiakademien, Innenminister, Militärstrategen und Think Tanks in zunehmender Dramatik zeichnen. Aus diesem Blickwinkel stellen Illegalisierte den personifizierten Import von Kriminalität dar, und sie seien - so wird argumentiert -, wenn sie zahlreich kämen, eine Gefahr für die Sicherheit und Stabilität Westeuropas. Der politische Nutzen des Feindbildes ist mehrschichtig: Da ist die neoeuropäische Identität, die sich aus der Abgrenzung von den gefährlichen Auswärtigen nährt; dann hat dieses Dogma die westeuropäische polizeiliche Ausweitung nach Zentral-, Ost- und Südosteuropa in einzigartiger Weise befördert, Stichwort Dominotheorie der Abschottung: jedes Land gibt die Abgeschobenen weiter an das nächste Land nach Osten oder Süden ab. Die Grenzen und die Grenzräume, die mehr und mehr in grenzüberschreitender

Polizeikooperation überwacht werden, sind zu gefährlichen Orten für Flüchtlinge und MigrantInnen geworden. Aus den gefährlichen Orten werden nun gefährliche Wege. Neben dem heimlichen Grenzübertritt sind es die langen Fluchtwege selbst, von den Herkunftsorten bis in die Wohnbezirke westeuropäischer Großstädte, die zur Zeit zum Objekt neuer politischer und polizeilicher Praktiken werden. Die Europäische Union (EU) - so sind die jüngsten Beschlüsse des Rats für Justiz und Inneres und des EU-Gipfels in Tampere (Oktober 1999) zu interpretieren - weitet das Grenzregime auf den Transit aus, nach "innen" wie nach "außen". So entstehen neue Datenberge über Menschen, die durch ihre Flucht in die Illegalität aus den alten Erfassungsrastern herausgefallen sind.

Im Folgenden soll das Augenmerk darauf gerichtet werden, dass die Blockierung der Flucht aus Südosteuropa im Laufe der letzten Jahre ausgearbeitet wurde und alle denkbaren Instanzen erfasst hat. Von den lokalen Ausländerbehörden und den untersten Grenzschützern vor Ort bis zu zentralen nationalstaatlichen Bundesbehörden und Regierungsstellen und weiter bis zu den supranationalen und zwischenstaatlichen Formierungen wie der Europäische Union (EU), den Schengener Vertragsstaaten und den internationalen Koordinationsstellen und Think Tanks wie den International Consultations (IGC, Genf) und dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD, Wien) zog sich seit Frühjahr 1997 wie ein rotes Band die Frage, wie diese Flüchtlingsroute zu zerschlagen und Auffangstrukturen in jenen Regionen zu installieren seien. Auf all diesen Ebenen wurde an dem Thema gearbeitet, und zwar nicht als Zusatzaufgabe, die andere zu lösen hätten, sondern als "kreative" Aufgabe, wie die Abwehr aus eigener Kraft der Behörden und ihrer MitarbeiterInnen gelöst werden könnte. Der NATO-Krieg gegen Serbien kam hier wie gerufen. Er hat diesen politischen Ansatz einer neuen westeuropäischen Flüchtlingspolitik zum Durchbruch verholfen. Die Fluchtwege aus und über den Balkan waren zeitweilig zusammengebrochen. KosovarInnen wurden wie keine andere Flüchtlingsbevölkerung zuvor in Europa - nicht nur in der EU - nach einheitlichen Kriterien gesondert polizeilich erfasst.

Konferenz der Budapester Gruppe

Die erste internationale Flüchtlingskonferenz, die im Vorfeld des Kriegs stattfand, war die "Sonderkonferenz der Bud-

gleitung Abgeschobenen umfassend. Da es keine zentrale umfassende Statistik gibt, ist man auf Schätzungen angewiesen.

(2) Kontakt: *via Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V.*

(3) "Delegates thank the Government of the Federal Republic of Germany for having initiated this meeting." (*Budapest Group: Special Meeting of the Budapest Group on Illegal Migration through South-East Europe. Conclusions, Budapest 29./30. Juni 1998, Budapest, S. 6; siehe auch: dies.: Background note to the Special Meeting of the Budapest Group on Illegal Migration through South East Europe, 19. Juni 1998, Wien 1998*)

(4) *Budapest Group: Conclusions; dies.: Background*; dort: die einzelnen Maßnahmen, die zur Diskussion/Durchführung stehen, im Detail.

(5) Derzeit koordinieren sich im Budapester Prozess Vertreter aus 38 Regierungen und 10 internationalen Organisationen. Als Aufgaben des Budapester Prozesses werden in einem offiziellen Bericht genannt: "the compilation of an inventory of the needs of the Central and Eastern European (e.g., training, computers, vehicles, and communication equipment) and of possible offers from Western European sources and exploration of possibilities of additional financial assistance to improve border control and facilitate return programmes. The emphasis is thus shifting towards measures to

combat migrant trafficking, border control and readmission agreements." (*Ghosh 1998, 136*)

(6) *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): Europäische Integration auf dem Rücken von Flüchtlingen. Presseerklärung zu Abschiebungen aus Polen. Berlin, Dezember 1998*
(7) www.icmpd.org

(8) www.icmpd.org. An Einzelprojekten des ICMPD seien genannt: Unterstützung eines europaweiten Rückführungsprogramms von Flüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina (Repatriation Information Centre [RIC], www.ric.com.ba; ein Mass information project in Albanien seit 1997 mit finanzieller Unterstützung des UNHCR, damit sollen die Leute vom Verlassen des Landes abgehalten werden.

(9) *Jonas Widgren, International Migration and Regional Stability, in: Internat. Affairs 66, 4, (1990), 749-766*

(10) www.igc.ch

(11) Das Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC), häufig Informal Consultations genannt, ist laut Selbstbeschreibung ein informelles Forum ohne Entscheidungsstrukturen, das sich dem Informationsaustausch und der Koordinierung der internationalen Flüchtlingspolitik zwischen den oben genannten sechzehn Staaten und zwei internationalen Organisationen widmet. Die IGC wurden 1985 gegründet. Ein eigenes Sekretariat eröffnete es

apester Gruppe zur illegalen Migration durch Südosteuropa" am 29./30. Juni 1998 in Budapest. Die Initiative zu der Konferenz ging von der deutschen Bundesregierung aus. (3) Auf der Konferenz wurden die Balkanstaaten (außer der BR Jugoslawien, die nicht an der Konferenz teilnahm) auf Maßnahmen zur Zerschlagung der "türkisch-albanischen Route" verpflichtet, über die die "illegalen Bewegungen" in den letzten Jahren zu Lande oder "weiter über die Adria und Italien nach Westeuropa" vordringen würden. (4) Insgesamt 31 Staaten nahmen an dieser Konferenz teil, unter ihnen Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Mazedonien, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Slowakei, Slowenien und die Türkei. Weitere Teilnehmer: Europarat, Europäische Kommission, IGC, ICMPD, Interpol, IOM (International Organisation for Migration) and UNHCR.

Dieses special meeting stand in der Tradition der europaweiten Ministerkonferenzen, die die deutsche Bundesregierung 1991 in Berlin begründet hat. Die Beschlüsse der ersten Zusammenkünfte hatten nur deklaratorischen Charakter. Umsetzungsfragen konnten in der Frühphase nicht verbindlich geklärt werden. Im Laufe der Jahre entstand aber eine arbeitsfähige Konferenzstruktur mit einem permanenten Sekretariat in Wien, zahlreichen Arbeitsgruppen und einer institutionalisierten europaweiten Zusammenarbeit zahlreicher Behörden, die mit Flüchtlings- und Grenzfragen befasst sind. Diese gesamteuropäische Konferenzstruktur, die auf die Einbindung Zentral- und Osteuropas in die Schengener und EU-Abschottungspolitik zielt, wird unter der Bezeichnung Budapester Prozess zusammengefasst. (5) Seit 1998 konnte die Berliner Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) feststellen, dass Gremien des Budapester Prozesses ihre Arbeitsweise verändern: Sie beschäftigen sich nicht mehr nur mit den "low intensity areas" der langjährigen Angleichung der Grenzausrüstungen, flüchtlingsfeindlichen Maßnahmen und Gesetzen an die westlichen Standards, sondern gehen zu Aktionen ("energetic work") koordinierter Fahndungen und Abschiebungen über. (6)

In dem Beschlussdokument der erwähnten Sonderkonferenz findet sich eine für den Budapester Prozess neue Alarmierungs- und Verbindlichkeitsprache: Die besprochene Umsetzung der Fahndungs- und Abschottungsziele längs der Balkanroute seien von "besonderer Dringlichkeit". Alle beteiligten Staaten werden gegen Illegale und Schleuser mit "maximal möglichem Ausmaß" vorgehen, "um die Maßnahmen im Kontext der gemeinsamen Strategie des Budapester Pro-

zesse zu implementieren". Zur Beobachtung, wie die Beschlüsse der Konferenz umgesetzt würden, und zur Ausarbeitung weiterer Vorschläge zur Zerschlagung der Südosteuropa-Route installierte man eine Arbeitsgruppe bei dem Sekretariat des Budapester Prozesses in Wien. - Die Folgekonferenz zur "illegalen Migration durch Südosteuropa" soll in Istanbul stattfinden. (7)

Das International Center for Migration Policy (ICMPD) und der Budapester Prozeß

Das Sekretariat des Budapester Prozesses ist bei dem International Center for Migration Policy Development (ICMPD) angesiedelt. Um die informelle Arbeitsweise der auf Zentral- und Osteuropa ausgerichteten Flüchtlingskonferenzen genauer verstehen zu können, sei kurz die Geschichte des ICMPD beleuchtet: Nach der Auflösung des Ostblocks und dem Beginn des Kriegs in Jugoslawien gründete sich aus den IGC ein Bereich aus, der Zentral- und Osteuropa, vor allem aber Südosteuropa in die gesamteuropäische Flüchtlingspolitik hereinholen wollte, und siedelte unter dem Namen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) nach Wien um. Es wird zur Zeit von zwanzig Regierungen unterstützt. Eine vertragliche Kooperation besteht mit der IOM. Seine MitarbeiterInnen genießen seit 1997 diplomatischen Status. Die Netzwerke des "Centers" reichen bis in die Osteuropa-Fakultäten und in die internationalen Migrationswissenschaften. Das Zentrum hat sich mit dem Hauptbüro in Wien und einem Nebenbüro in Budapest in den Zentren der alten Balkanologie Österreich-Ungarns angesiedelt und in den letzten Jahren die "Migrationskontrolle" mit "strategischen Beratungen" vor allem auf dem Balkan zu entwickeln versucht. (8) Inhaltlich vertritt das Zentrum unter J. Widgren eine Aufwertung der Flüchtlings- und Migrationspolitik zu einer Art Leitwissenschaft in der Politologie und zum Leitfaden fast aller Regierungsressorts: Alles, was auf der Welt passiert, vom Bevölkerungswachstum bis zum ökologischen Desaster, wird unter das Ursachenszenario des weltweiten Flüchtlingsthemas subsumiert, das die Sicherheit des Westens in einzigartiger Weise herausfordere. Damit wird die internationale Flüchtlingspolitik zu einem Politikbereich erster Ordnung, dem die Geo- und Militärpolitik, die Ökologie und die innere Sicherheit, die Außenpolitik und die Entwicklungshilfe untergeordnet werden müsste. Die Regionalisierung der Flüchtlingspolitik hat der Leiter des ICMPD schon frühzeitig als Strategie zur Bekämpfung der Zu-

im Juni 1991 in Genf. Es beschäftigt zwei Hauptangestellte und eine Reihe von abgesandten Verbindungsexperten aus den beteiligten Staaten. Alle genießen diplomatischen Status. Der Haushalt des Sekretariats beläuft sich auf unter einer Million US-Dollar, die technische Infrastruktur stellte zunächst das UNHCR und inzwischen die IOM. Frankreich hat sich aus diesem Netzwerk 1996 mit der Begründung zurückgezogen, dass die IGC parallel zur Europäischen Union arbeiteten. (*IGC [Secretariat of the Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia]: Information note on Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia [IGC], Genf 1999*) - Genaueres zu IGC siehe Helmut Dietrich: *Europäische Flüchtlingspolitik und der NATO-Krieg. Die Zerschlagung der Fluchtwege aus dem Balkan nach Westeuropa, in: Widerspruch, Heft 37, 1999*

(12) Es ging, so der damalige deutsche Innenminister Manfred Kanther, gegen "die von Schleuserbanden organisierte illegale Zuwanderung irakischer Staatsangehöriger", sein Beweis für die "besorgniserregende" Zunahme: Von Januar bis November 1997 habe es 13.043 Asylanträge von irakischen Staatsangehörigen in Deutschland gegeben. (*Kanther, Manfred: Zustrom von Einwanderern aus Irak. Entwürfe eines Sofort-Aktionsprogramms. Rat Justiz und Inneres am 4./5. Dezember*

1997 in Brüssel, TOP 12, S. 1)

In der Geschichte der Festung Europa ist diese Inszenierung eines riesigen Bedrohungspotentials auf der Grundlage tatsächlich sehr geringer statistischer Zahlen ohne Beispiel. Für viele unvergessen ist sicherlich die Mediendramatik im Dezember 1997 und Januar 1998, als Kanther auf Schiffe mit kurdischen Flüchtlingen an Bord, die an der italienischen Küste an Land gingen, mit geradezu absurden Übertreibungen und Schreckensdrohungen aufmerksam machte und die italienischen Behörden auf Schengenkurs brachte. Die Dramatisierung der Ankunft von KurdInnen in Italien war der Teil der Kampagne, mit dem der Irak-Aktionsplan durchgesetzt wurde. - Der Aktionsplan Irak ging in seiner engeren Zielbestimmung davon aus, dass auch in Zukunft irakische Staatsangehörige, insbesondere KurdInnen, nicht über Bagdad abgeschoben werden könnten. Der Aktionsplan Irak, der nur zum Teil umgesetzt ist und daher bis heute auf der internationalen Agenda steht, sieht unter anderem vor, dass die Türkei ein Rückschiebesystem nach Südkurdistan (d.i. Nordirak) und eine Lagerverwaltung in Grenznähe aufbaut. Auf der einen Seite weigerten sich die gegen den Irak kriegführenden Staaten, politische Garantien für Südkurdistan (Nordirak) abzugeben; auf der anderen Seite erklärten diesel-

gangsmöglichkeiten in den Westen proklamiert. (9)

Schweizer Konferenz

Am 22./23. März, also direkt bevor die NATO ihren Krieg gegen Jugoslawien begann, fand in der Schweiz eine Flüchtlingskonferenz zur so genannten Kosovo-Krise statt. (10) Es handelte sich um die Mini Full Round - eine Art Jahreskonferenz - einer Koordinationsstelle, die unter dem unscheinbaren Namen Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC) firmiert und in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Die sechzehn Mitgliedsstaaten der IGC - Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Irland, Italien, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien und die USA, sowie die IGC-Mitglieder UNHCR und International Organisation for Migration (IOM) haben ranghohe Beamte zu dieser Konferenz in Bern geschickt. (11)

Zwar ist das Ergebnis, zu dem die IGC-Konferenz während der Kosovo-Krise kam nicht öffentlich bekannt. Ihre Arbeitsweise und ihre laufenden Publikationen lassen aber vermuten, dass die Diskussionsgrundlage der Konferenz aufbereitetes Datenmaterial zur Situation von Kosovoflüchtlingen und Vorschläge zur künftigen Bekämpfung des Exodus der KosovarInnen aus der Krisen- und künftigen Kriegsregion war. Wenige Tage vor Konferenzbeginn war im IGC-Umfeld eine umfangreiche Studie zur Migration in Zentral- und Osteuropa fertig geworden ("IOM and ICMPD: Migration in Central and Eastern Europe"), die die Kosovo-Krise als aktuell gefährlichste Herausforderung für die Migrationspolitik des Westens in ihren Mittelpunkt stellte und mit konkreten Zahlenangaben zu Vertriebenen und künftigen Entwicklungen aufwartete. Analysiert wurde die angebliche Bedrohungssituation vor allem in Deutschland, der Schweiz und Österreich, neben den Ländern Zentral- und Osteuropas. Hauptquelle der Datengewinnung sind in dieser Studie die Angaben der Grenzpolizeien, vor allem des deutschen Bundesgrenzschutzes (BGS) aufgrund von Festnahmen und Verhören von KosovarInnen, die bei heimlicher Grenzüberschreitungen verhaftet wurden, und die Anhörungen von Asylsuchenden durch das deutsche Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl). Beunruhigend ist die Tatsache, dass die Polizeidaten über heimliche GrenzgängerInnen und die Erkenntnisse aus Asylanhörungen aus weit über einem Dutzend Staaten zusammengeschlossen, in

der Perspektive künftiger Bekämpfung von Flucht und Migration in kurzen zeitlichen Abständen ausgewertet und interpretiert werden. Der Schlüsselpunkt scheint dabei zu sein, dass nun entlang der Fluchtwege - nicht mehr nur an der Grenze - die Daten gewonnen werden und dort die Fluchtbekämpfung verstärkt ansetzt. Es ist eine Methode, die - wie weiter unten ausgeführt wird - deutsche Behörden am weitesten entwickelt und politisch in den Gremien von Schengen und der Europäischen Union verankert haben.

Der deutsche Aktionsplan Irak

Der erste und bisher einzige europäische Aktionsplan, der die Errichtung eines "Sicheren Hafens" (im Nord-Irak) und das Abschneiden der Fluchtwege in Südosteuropa als EU-übergreifende gesamteuropäische Aufgabe formulierte, stammt aus der Feder deutscher Bundesbehörden: Es ist der sogenannte Irak-Aktionsplan, der auf Recherchen des BGS und des BAFl im Frühjahr 1997 in Südosteuropa basierte und im Dezember 1997 zu einem Thema oberster Priorität in den Schengener und EU-Gremien avancierte. (12)

Eine die Recherchen zusammenfassende Schrift der Grenzschutzdirektion des BGS ermöglicht Einblicke in das Vorgehen des BGS nicht nur gegen irakische KurdInnen, sondern allgemein gegen Flüchtlinge und MigrantInnen auf der Route durch Südosteuropa. (13) Der BGS beschreibt den Weg in seinen potentiellen Stationen mit einer Fülle von Namen, Adressen, Telefonnummern und individuellem Aussehen von als FluchthelferInnen eingeschätzten Personen aus den Umkreisen von Kirchen, Reisebüros, Parteileuten, Pensionen und Hotels. (14) Die Journalistin Adriana Kuci, die bei der Zeitung *Oslobodjenje* in Sarajewo arbeitet, berichtete kürzlich, wie sie in diese Fahndungsrecherche verwickelt wurde und sich schließlich aktiv daran beteiligt hat. (15)

Das deutsche Innenministerium verwandelte diese Vorlage des BGS in einen Aktionsplan gegen Flüchtlinge auf der "Balkanroute" und setzte den Plan von Oktober bis Dezember 1997 in den entscheidenden EU-Gremien durch. Hilfe holte es sich bei den Massenmedien: Als im Dezember 1997 einige Schiffe mit kurdischen Flüchtlingen in Süditalien anlegten - was dort seit Jahren immer wieder vorkommt -, dramatisierte der damalige deutsche Innenminister Kanther diesen Vorfall zu einem bedrohlichen internationalen Vorfall. Italien wurde als neues Mitglied der Schengener Vertragsstaaten vorgeführt. Am 26. Januar 1998 verabschiedete der Rat für "Allgemeine Angelegenheiten" der EU den Irak-

ben Staaten diese Region zum Sicheren Hafen, zur Binnenfluchialternative für KurdInnen, wohin abgeschoben werden kann.

(13) [BGS] Grenzschutzdirektion, Zentralstelle Unerlaubte Einreise Schleusung: Auswerteprojekt. *Einschleusung irakischer Staatsangehöriger nach Deutschland*. 1. Juli 1997, 69 Seiten, Koblenz. Als Anlage der deutschen Delegation an CIREFI am 15. Dezember 1997 übermittelt

(13415/97. Limité. CIREFI 74) (14) "Das Projekt wurde in Form einer Arbeitsgruppe des Sachgebietes II/22 bei der Grenzschutzdirektion konzipiert und durchgeführt." (BGS 1997, S. 2). Als Quellenbasis der Recherche fungieren: Ermittlungen des Bayerischen Grenzschutzes und des BGS gegen irakische Staatsbürger wegen Schleusungen, zum größten Teil wahrscheinlich über Telefonüberwachung; eine anscheinend systematische Auswertung aller Anhörungen irakischer Staatsangehöriger, die um Asyl nachsuchten, durch das BAFl; Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt; Berichte von BGS-Verbindungsbeamten in Italien, Griechenland und der Türkei; Ermittlungen von Europol; Mitteilungen von Polizeien anderer Länder; JournalistInnen.

(15) Kuci, Adriana: *Stuck in Sarajewo. On the trail of a travel agency offering illicit package tours*, in: *Transitions*, vol. 5 no. 12, Dezember 1998, S. 52-53. Prag 1998

(16) EU, Der Rat für "Allgemeine Angelegenheiten": *Zustrom von Zuwanderern aus Irak und den Nachbargebieten: EU-Aktionsplan. 26. Januar 1998 Dok. 5573/98, Limite, ASIM 13 EUROPOPOL 12 PESCE 27 COMEM 4 COSEE 4. Brüssel 1998*

(17) BGS 1997, S. 62

(18) Dirscherl, Joachim: *Der Reisewegebeauftragte im Bundesamt. Probephase von Dezember 1998 bis Ende Mai 1999, in: Asylissimo. Mitarbeiterzeitung des BAFL, 1999, Heft 1, S. 6*

Aktionsplan. (16)

Bei den bundesdeutschen Behörden, die die Balkanroute-Hysterie ursprünglich mit ausgelöst hatten, zog man folgende Konsequenzen: Der BGS richtete eine "Sonderkommission zur Bekämpfung der Einschleusung und der illegalen Einreise irakischer Staatsangehöriger" bei dem Grenzschutz- und Bahnpolizeiamt Weil am Rhein ein. Alle entsprechenden Informationen und Ermittlungen sollen dort zusammenlaufen. (17) Dem BAFL wurden - nach einer Probephase von Dezember 1998 bis Mai 1999 - 33 Stellen für so genannte Reisewegefahndungen bewilligt. (18) Es sind freigestellte Verantwortliche in Rotation, die die Routenfahndung betreiben werden. Sie haben wöchentlich Berichte an ihre Zentrale abzuliefern.

Man kann wohl kaum sagen, dass die vor Ort arbeitenden Behörden allein ein Anhängsel der internationalen Flüchtlingspolitik wären oder umgekehrt. Kennzeichnend ist eher ihre gegenseitige Bestätigung in der Festschreibung von Feind- und Fahndungsbildern, die immer stärker auf phänotypische Personenbeschreibungen und geographische Routen fixiert werden, und die Kompetenz sprengenden Implikationen im Abwehrkampf. Das Recht auf Asyl wird vollends von seinem politischen Platz verdrängt: handelte es sich ursprünglich um die gesellschaftspolitische Frage nach den Fluchtgründen, tritt nun an diese Stelle die polizeiliche Fahndungsfrage zur Transitroute.

Die "Sicherheitsarchitektur Europas" entstammt dem Schengener System der Polizeizusammenarbeit, der Grenzaufrüstung und der Schleierfahndung. Eines ihrer Kennzeichen ist, dass sie über den Rahmen der Nationalstaaten hinausgreift: unterhalb werden die unterschiedlichsten Behörden aktiv, oberhalb die Gremien von Schengen und der Europäischen Union, und sozusagen nebenan übernehmen Think Tanks und zwischenstaatliche Koordinierungsstellen die Initiative. Es entsteht eine "new governance", die im NATO-Krieg ihren bisher stärksten Ausdruck gefunden hat. Den Platz an der Seite der NATO-Kommandeure nahmen Strategen der Flüchtlingsabwehr und "humanitäre" Organisationen ein, die in den Jahren zuvor den Balkan zu ihrem Handlungsfeld erkoren hatten. Das Vorhaben, die dramatisierte "Balkanroute" zu zerschlagen, entspringt einer Allmachtsphantasie: Als könnten Menschen von ihrem Anspruch auf Einkommen, Existenz und Bewegungsfreiheit durch eine Kontroll- und Bevölkerungspolitik des reichen Westeuropas abgehalten werden ■

In der EU existiert im Hinblick auf die innereuropäische Demokratie ein regelrechtes "schwarzes Loch". Dieses ist durch den im Mai 1999 inkraftgetretenen Amsterdamer Vertrag nicht kleiner, sondern größer geworden. Auch der innen- und justizpolitische Sondergipfel der westeuropäischen Regierungschefs, der im Oktober im finnischen Tampere stattfand, war nicht in der Lage - und vermutlich auch nicht willens - das in die unendlichen Weiten des Weltraums abdriftende Demokratiedefizit der EU einzufangen.

Claudia Roth / Mark Holzberger

Anything Goes?

Die polizeiliche Kooperation innerhalb der EU nach dem EU-Gipfel in Tampere

Vollmundig wurde 1996 zu Beginn der Verhandlungen über die Revision des Maastrichter Vertrages eine Demokratisierung der EU, eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments (EP) sowie die weitgehende Vergemeinschaftung der europäischen Innen- und Justizpolitik angekündigt. Von diesen hehren Ansprüchen ist nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Mai 1999 praktisch nichts übrig geblieben.

Die Innen- und Justizpolitik - also die Flüchtlings- und Migrationspolitik sowie die Zusammenarbeit der europäischen Polizeibehörden - war bislang in der sog. 3. Säule des Maastrichter Vertrages angesiedelt. Dort galten - im Unterschied zur ersten Säule - weder das Mitentscheidungsrecht des EP noch die Kontrollbefugnis des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Im 3. Pfeiler handelten die Regierungen der Mitgliedstaaten unter sich, d. h. ohne Mitwirkung des EP oder z. B. des Deutschen Bundestags, verbindliche Standpunkte und Maßnahmen aus.

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde die Asyl- und Einwanderungspolitik nur halbherzig "vergemeinschaftet". So verpflichtet der Vertrag die EU z. B., in den nächsten fünf Jahren flüchtlings- und migrationspolitische Grundsatzentscheidungen zu treffen. Doch erneut werden diese allein von den Regierungen festgelegt. Die einzige Funktion, die dem Europäischen Parlament zukommt, ist das Recht, angehört zu werden. (1)

Bei der polizeilichen Zusammenarbeit sieht es noch schlimmer aus. Dieser Bereich verbleibt unverändert in der

Claudia Roth, MdB (Bündnis 90/Die Grünen) ist Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung.

Mark Holzberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro Roth.

(1) Art. 67 Art. 1 EG-Vertrag. Aber auch nach Ablauf dieser 5-Jahres-Frist kann eine volle Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU - d. h. das Initiativrecht für die EU-Kommission sowie Übertragung der Entscheidungskompetenz auf das EP wie auch eine Zuständigkeit des EuGH - nur dann erreicht werden, wenn sämtliche Regierungen der EU-Staaten zugestimmt haben

(Art. 67 Abs. 2 Punkt 2 EG-Vertrag). Dieses Einstimmigkeitsprinzip - das ist bekannt - ist geradezu eine Einladung zur Blockade. Und es ist ein offenes Geheimnis, dass das von Otto Schily geführte Innenministerium davon ausgeht, dass die Vergemeinschaftung auch in 5 Jahren nicht erreicht werden wird.

3. Säule – ohne auch nur die Aussicht auf Veränderung. Hier darf das EP lediglich Anfragen und Empfehlungen an den Ministerrat richten. Möchte dieser im Polizeibereich Beschlüsse fassen, kommt den EP-Abgeordneten lediglich das Recht zu, angehört zu werden. (Art. 39 EU-Vertrag)

Es werden also Kompetenzen aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten abgezogen und angeblich nach Europa transferiert. Das Problem ist aber, dass sie beim EP niemals ankommen – so wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem "Maastricht"-Urteil eingefordert hatte. Die demokratische Legitimationskette wird auf dem Weg von Berlin nach Brüssel also mehrfach unterbrochen.

Eine weitere Besonderheit des Amsterdamer Vertrages ist die eingeschränkte Kontrollbefugnis des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in Fragen der Inneren Sicherheit. Die Europäische Union erklärt in Art. 2 "die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und Rechts" zu einem der fünf zentralen Ziele des EU-Vertrages. Zur Erreichung dieses Ziels verpflichteten sich die Mitgliedsländer der EU in Art. 29 des Amsterdamer Vertrages zu einem gemeinsamen Vorgehen bei der "Verhütung und Bekämpfung der - organisierten und nichtorganisierten - Kriminalität" z. B. im Bereich des Terrorismus sowie des Drogen- und Waffenhandels. Nichtsdestotrotz soll "die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der Inneren Sicherheit" in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben (Art. 33 EU-Vertrag). Das hat Folgen. Das sog. Schengen-Protokoll des Amsterdamer Vertrages macht dieses Problem drastisch deutlich: Der EuGH soll in Fällen, die die Innere Sicherheit betreffen, "keinesfalls zuständig" sein (Art. 2 Abs.1). Auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (Art. 35 Abs. 5 EU-Vertrag), wie auch bei der polizeilichen Kontrolle der Binnengrenzen, dürfen die Luxemburger Richter Eingriffe der Exekutive weder auf deren Gültigkeit noch auf deren Verhältnismäßigkeit überprüfen (Art. 68 Abs. 2 EG-Vertrag).

Die "Innere Sicherheit" Europas wird so zu einer richterlichen "no-go-area". Es ist absolut nicht einsichtig – geschweige denn akzeptabel –, dass ausgerechnet im Bereich der - rechtlich ohnehin völlig unbestimmten - sog. Inneren Sicherheit, in dem Grundrechtsverletzungen besonders häufig vorkommen, eine europäische richterliche Kontrolle fehlen soll.

Neue Arbeitsstrukturen

Bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages war die europäische Innen- und Justizpolitik der EU eine reine Geheimniskrämerei. (2) Das spiegelte sich auch auf der Ebene der Arbeitsstrukturen wieder.

Unterhalb des Rates der Innen- und JustizministerInnen der EU agieren folgende Gremien: Der sog. Ausschuss der Ständigen Vertreter und darunter der sog. K4-Ausschuss. (3) Beides waren Management-Einheiten, die der Vorbereitungen der halbjährlichen Ratstagungen dienten. Darunter gab es dann eine Vielzahl von Arbeitsgruppen (AG), die wiederum die geplanten Vorhaben der EU inhaltlich vorbereiteten. (4)

Im März diesen Jahres wurden die Strukturen der innen- und justizpolitischen Arbeitsebenen der EU reformiert. Und da Beschlüsse im Polizeibereich auch künftig ohne parlamentarische Beteiligung allein von den Regierungsvertretern gefasst werden, kommt diesen Vorbereitungsgremien enormes Gewicht zu.

Über allem thront ein sog. Ausschuss Hoher Beamter, wie er in Art. 36 des EU-Vertrages (EUV) vorgesehen ist. Er soll sämtliche Arbeiten im Bereich Polizei, Zoll und Strafrechts-harmonisierung koordinieren.

Eine AG wird sich um Informationssysteme und um Fragen des Datenschutzes kümmern. Wichtig hierbei ist sich zu vergegenwärtigen, dass das polizeiliche Schengener Informationssystem (SIS) bis auf Weiteres in der 3. Säule bleibt - und damit der parlamentarischen Kontrolle auch weiterhin entzogen ist. (5)

Im eigentlichen Polizeibereich gibt es nunmehr vier AGs (EUROPOL, Drogenhandel, Terrorismus und polizeiliche Zusammenarbeit. Letztere gliedert sich wiederum in vier Untergruppen: Telekommunikation, Ermittlungs- und Kriminaltechnik sowie Informationsaustausch)

Es wurde aber auch eine AG Zollwesen eingerichtet - ebenso zwei justizpolitische AGs. Eine kümmert sich um die strafrechtliche Zusammenarbeit (Auslieferung, Rechts- und Vollstreckungshilfe). Eine zweite beschäftigt sich in den Bereichen Organisierter Kriminalität (OK), Terrorismus und Drogenhandel mit der Angleichung der einzelstaatlichen Strafrechts- und Strafverfahrensnormen.

Schließlich wurden die sog. Hochrangigen Expertengruppen etwas übersichtlicher geordnet: Neben der Schaffung eines Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (mit sieben AGs) und der Hochrangigen

(2) Zu bedenken ist hierbei die damalige Existenz der sog. Schengen-Kooperation. Dieser außerhalb der EU-Strukturen, rein intergouvernemental arbeitende Kreis der Schengener Vertragsstaaten war noch abgeschotteter als die 3. Säule der EU. Und hier wurden die wirklich maßgeblichen politischen Entscheidungen im Bereich der Europäischen Abschottungspolitik sowie der gemeinsamen Polizeikooperation gefällt. Bestenfalls nachträglich und dann auch nur bruchstückhaft wurde der Deutsche Bundestag über die Arbeit der Schengen-Kooperation informiert. Vgl.: *Holzberger/Schubert: Schengen – Quo vadis? in: Bürgerrechte&Polizei/CILIP Nr. 59 (1998)*. (3) Benannt wurde dieses Gremium nach seiner rechtlichen Grundlage im Maastrichter Vertrag.

(4) Abgekoppelt von jeglicher parlamentarischer Kontrolle entwickelte sich zudem - gerade im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit - eine vollkommen unübersichtliche Gemengelage von formellen und speziell auch informellen Arbeitsebenen und -gruppen. Vgl. hierzu: *Busch, H.: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster 1995*.

(5) Nicht weniger als 88% der im SIS gespeicherten personenbezogenen Daten sind Aus-

schreibungen zu Einreiseverweigerungen.

Gruppe Asyl und Migration (deren Mandat in Tampere auf unbestimmte Zeit ausgedehnt worden ist) wurde auch eine sog. Horizontale Gruppe Drogen geschaffen. In ihr arbeiten auch Vertreterinnen und Vertreter aus der 1. Säule mit - namentlich aus dem Gesundheitssektor: ein kleiner Lichtblick.

Von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit sind aber die beiden folgenden Arbeitsgruppen, die nunmehr institutionalisiert worden sind:

Zum einen ist da die "Multidisziplinäre Gruppe Organisierter Kriminalität" (MDG). Diese wurde 1997 vom EU-Rat auf seinem Gipfel in Amsterdam aus der Taufe gehoben. Sie soll die Umsetzung des damals beschlossenen "Aktionsplan Organisierter Kriminalität" (s. u.) kontrollieren. In der MDG kommen monatlich "im operativen Bereich tätige Praktiker der Strafverfolgung, Staatsanwälte und Entscheidungsträger auf hoher Ebene" aus den EU-Staaten zusammen. Die MDG stellt - so die EU - "ein nützliches Forum für die ständige Weiterentwicklung von politischen Strategien und zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit dar. Sie billigte Leitlinien für projektbezogene, behördenübergreifende Strafverfolgungsmaßnahmen." (6) Eine parlamentarische Kontrolle der MDG findet nicht statt. Dieser Geheimstatus steht im bezeichnenden Widerspruch zu den Befugnissen und Einflussmöglichkeiten der MDG. Sie ist die sprichwörtliche Spinne im Netz. (7)

(6) Ratsdok-Nr. 7303/4/98 vom 2.6.98, S. 3

(7) So ist die MDG zusätzlich mit der Intensivierung der informellen operativen Zusammenarbeit der EU-Polizeien befasst. Sie entwickelte Instrumente und Mechanismen für die Unterstützung gemeinsamer Einsätze, legte Prioritäten für solche Einsätze und zur Behebung von Schwierigkeiten fest. Sie prüfte und billigte Leitlinien für eine Verbesserung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit. Zudem sorgte sie für die Einrichtung sog. multidisziplinärer Teams, die Informationen zusammentragen, analysieren und strategisch auswerten sollen, um sie wiederum den in der Praxis tätigen BeamtInnen zur Verfü-

Zweitens ist der sog. Begutachtungs-Mechanismus erwähnenswert. Dieser wurde Ende 1997 eingerichtet und soll die Umsetzung und Anwendung beschlossener OK-Bekämpfungsmaßnahmen überwachen - ein nur auf den ersten Blick harmloses Unternehmen. Denn dieser Evaluierungsmechanismus hat nicht nur die Aufgabe, die Umsetzung entsprechende Rechtsakte der Union zu beobachten. Vielmehr werden auch die einzelstaatlichen Strafgesetze und die Rechtsanwendung einer Begutachtung unterzogen. Hiermit wird in den - nach wie vor bei den nationalen Parlamenten liegenden - innenpolitischen Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten eingegriffen. Allzu zögerliche Regierungen dürfen kritisiert und zu einer schärferen Gangart aufgefordert werden. Auch kann er dem Rat empfehlen, "sachdienliche Maßnahmen" gegen widerspenstige Mitgliedstaaten zu ergreifen. Worin diese bestehen können, ist offen. (8)

Aktionsplan OK

Im Juni 1997 hatte der EU-Rat einen "Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität" beschlossen.

(9) Dieser enthält 15 Leitlinien, 30 Empfehlungen und einen detaillierten Zeitplan für deren Umsetzung. (10) Unter Punkt 17 wird darin die Schaffung eines einheitlichen Tatbestandes "Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung" empfohlen. In der Bundesrepublik existieren bereits seit langem der § 129 StGB und der § 129a StGB. Letzterer z. B. stellt die Bildung, Mitgliedschaft, Unterstützung sowie Werbung für eine "terroristische Vereinigung" unter Strafe und bildet das Zentrum des hiesigen Staatsschutzstrafrechts. Er ist Anknüpfungsnorm für eine lückenlose polizeiliche Überwachung eines verdächtigen politischen Spektrums, für die Aushöhlung strafprozessualer Rechte von Beschuldigten und Angeklagten sowie ggf. für deren Isolations-Haftbedingungen.

Mit der am 21. Dezember 1998 vom EU-Rat verabschiedeten "Gemeinsamen Maßnahme" müssen nun sämtliche EU-Staaten entsprechende Tatbestände in ihr Strafrecht einführen. Auf einen Straftatenkatalog – wie zunächst vorgesehen – wurde verzichtet. Der Ansatz, alle Straftaten mit einer Höchststrafe von nicht unter fünf Jahren zur Grundlage zu nehmen, ist uferlos: Nach deutschem Strafrecht fallen hierunter auch so unspezifische Delikte wie Diebstahl oder gefährliche Körperverletzung. Dass man bei der Gemeinsamen Maßnahme auch politischen Protest im Auge hatte, zeigt sich u. a. an der zum Schluss der Verhandlungen aufgenommenen Vorbemerkung. Danach soll beim Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden gegen kriminelle Vereinigungen "die freie Meinungsäußerung sowie die Versammlungs- und Vereinsfreiheit" beachtet werden – eine Hinweis, der im Kontext gewöhnlicher Kriminalität keinen Sinn ergibt.

Selbst Handlungen, die in einem EU-Land legal sind, sollen künftig einer EU-weiten Strafverfolgung nicht mehr im Wege stehen. So hat man sich zu einer "möglichst weitgehenden Amtshilfe" auch in den Fällen verpflichtet, in denen ein Mitgliedstaat derartiges Handeln nicht unter Strafe gestellt hat. (11)

Das Rechtshilfeübereinkommen

Seit längerem wird bereits über das sog. neue Rechtshilfeübereinkommen verhandelt. Wo es früher um Unterstützung bei der Überstellung von ZeugInnen oder das Überlassen von anderen Beweismitteln ging, droht die Rechtshilfe nunmehr in den Bereich der polizeilichen Selbsthilfe abzurutschen. Im Prinzip ist man sich in der EU über alle Fragen einig - bis auf die Frage des Abhörens - und hier speziell das Belau-

gung zu stellen (vgl. Dok-Nr. 6143/98). Die MDG steht schließlich auch im Zusammenhang einer im Juni 1998 ins Leben gerufenen informellen Gruppe aus "operativen Sachverständigen und den Leitern der nationalen EUROPOL-Stellen", welche die "operativen Prioritäten" für die OK-Bekämpfung und "entsprechende langfristige Strafverfolgungsstrategien" festlegen soll. Vgl. hierzu: *Ratsdok-Nr. 7303/4/98 v. 2.6.98, S. 14f.*

(8) Das EP wird einmal jährlich über die Arbeit des Begutachtermechanismus informiert. Dies geschieht jedoch nur unter dem Vorbehalt der Vertraulichkeit – angesichts dessen, dass hier die Rechtslage und Rechtspraxis eines Landes begutachtet werden soll, eine unakzeptable Einschränkung der demokratischen Kontrolle. Obwohl die Schengen-Kooperation gemäß Amsterdamer Vertrag in die EU-Strukturen überführt worden ist, hatte der Schengen Exekutivausschuß noch schnell im September 1998 einen ähnlichen Begutachterausschuß eingesetzt. Er soll die Schengen-Anwärterstaaten auf ihre Beitrittsreife und die Anwendung des Abkommens unter den bisherigen Mitgliedern hin bewerten – und zwar sowohl in rechtlicher als auch in politisch-praktischer Hinsicht. (SCH/Com-ex (98) 26, 4. Rev. vom 23.6.98). Dieser Schengen-Ausschuß wird als eigenständige AG innerhalb der EU-

Strukturen weitergeführt.

(9) *Ratsdok.-Nr. 7421/97 v. 21.4.97*

(10) Die MDG und der Evaluierungsausschuss z. B. sind Ergebnisse dieses Aktionsplans.

(11) Um die grenzüberschreitende Verfolgungspraxis gegenüber kriminellen und terroristischen Vereinigungen zu erleichtern, wird derzeit im Bundesjustizministerium an einer Neuformulierung des §129a StGB gearbeitet. Demnach sollen die Paragraphen 129 und 129a des deutschen Strafbuches auch "für Vereinigungen in einem Mitgliedstaat in der EU" gelten. Bisher musste die Bundesanwaltschaft z. B. in den 129a-Verfahren nachweisen, dass zumindest ein Teil der terroristischen Vereinigung in der BRD verankert sei – wozu z. B. in den 129a-Verfahren gegen die kurdischen PKK zu abenteuerliche Klimmzüge notwendig waren. Diese wären künftig nicht mehr nötig.

(12) Hierbei handelt es sich um Schmuggelaktivitäten, wie den Münchner Plutonium-Deal von 1994, die von der Polizei entweder von außen technisch überwacht und observiert und / oder von innen durch V-Personen oder "verdeckte Ermittler" initiiert, gesteuert bzw. begleitet werden.

(13) *BT-Drs. 13/7165, S. 4*

schen satellitengestützter Kommunikation. Einigkeit besteht hinsichtlich folgender Punkte:

So sollen künftig sog. Spontanübermittlungen von persönlichen Daten durch die Strafverfolgungsbehörden eines Landes in einen anderen EU-Staat erlaubt sein. Ohne ein vorhergehendes Ersuchen sollen Polizeibehörden künftig Informationen unter sich EU-weit herumschicken dürfen. Für die Übermittlung werden keine Grenzen gesetzt – weder was die Schwere der Straftat betrifft noch was den Charakter der Information angeht. Da es sich bei der Übermittlung formal um einen Akt der Rechtshilfe handelt, sind diese Informationen prinzipiell gerichtsverwertbar.

Auch sollen verdeckte – sprich: geheime – Ermittlungsmethoden der Polizei künftig grenzüberschreitend möglich sein. Ein Straftaten-Katalog hierfür fehlt. Der beabsichtigte Einsatz von Polizeispitzeln soll nicht nur auf "Informationssammlung" oder die Herstellung von Kontakten "zu Tatverdächtigen und deren Umfeld" beschränkt bleiben. Auf diese zunächst beabsichtigte Eingrenzung wurde verzichtet. Vielmehr sollen die "genauen Voraussetzungen" des Einsatzes in jedem Einzelfall neu festgelegt werden. Mit dem Hinweis auf evtl. entstehende Haftungsprobleme "für gegebenenfalls bei verdeckten Ermittlungen begangene Verstöße oder verursachte Schäden" erkennt der Abkommensentwurf implizit an, dass es bei solchen Einsätzen zu sog. milieutypischen Straftaten kommen wird, wie dies bei Spitzeleinsätzen üblich ist.

Die Möglichkeiten der Polizei, über Landesgrenzen hinweg sog. kontrollierte Lieferungen durchzuführen, soll mit dem Rechtshilfeübereinkommen erheblich ausgeweitet werden. (12) Künftig soll dies bei allen auslieferungsfähigen Straftaten möglich sein – also bei allen Delikten mit einer Mindeststrafe von einem Jahr. Die Begrenzung ist also in Wirklichkeit keine, denn alle für derartige Operationen in Frage kommenden Schmuggeldelikte werden höher bestraft.

Schließlich soll es in Zukunft möglich sein, im Ausland befindliche Zeuginnen und Zeugen per Videokonferenz zu vernehmen. Auch diese Maßnahmen dient vor allem der Abschirmung von Polizeispitzeln. (13) Dass so auch Angeklagte vernommen werden können, ist insbesondere hinsichtlich der Abschottung von künftigen Kronzeugen lukrativ.

Grenzenloses Abhören

Einzig über die Frage der Möglichkeit der Abhörens neuer Telekommunikationsdienste besteht innerhalb der EU noch ein

Dissens. Dies soll durch das Rechtshilfeübereinkommen auf einer völlig neuen Stufe möglich werden, darin sind sich die Polizeivertreter einig. Aber solange man sich hier im Detail auf keine Lösung verständigt hat, wird auch das gesamte Rechtshilfeabkommen nicht verabschiedet werden.

Seit Anfang der neunziger Jahre hat die EU – in Zusammenarbeit mit dem us-amerikanischen FBI - Pläne für ein internationales Abhörsystem entwickelt. (14) Dieses ist zwar auf die Tätigkeit von Strafverfolgungsbehörden beschränkt, doch wird z. B. in Großbritannien hierzu auch der Inlandsgeheimdienst MI5 gezählt. 1995 fassten die EU-Innen- und Justizminister einen Beschluss, mit der das Abhören auch seitens privater Netzbetreiber und damit von Handys und Satellitentelefonen sowie von e-mails und Internet ermöglicht werden sollte. (15) Zukünftig sollten sämtliche Telekommunikationsdienste abhörfähig sein. Neue Netze dürften nur in Betrieb gehen, wenn Überwachungssoftware bereitstünde. Internet-Provider sollten die Schlüssel für verschlüsselte Informationen liefern.

Probleme bereiten hier die geplanten Netze der Satellitenkommunikation. Die erste und einzige europäische Bodenstation für den satellitengestützten Fernmeldeverkehr mit dem Namen "Iridium" (die im Besitz der us-amerikanischen Firma Motorola ist) existiert seit dem 1. November 1998 auf Sizilien. (16) Egal, wo auch immer jemand eine derartige Fernmeldenachricht aus einem EU-Staat empfängt, dieser zu überwachende Kommunikationsvorgang muss zuvor die italienische Bodenstation passiert haben.

Geplant ist nun, es den Mitgliedstaaten mit Hilfe eines Systems der "Fernkontrolle" zu ermöglichen, die Überwachung in ihrem Hoheitsgebiet durchzuführen. Hierfür werden die abzuhörenden Gespräche automatisch von Sizilien in den entsprechenden EU-Staat übermittelt. Technisch gesehen wäre der überwachte Kommunikationsvorgang somit gleichzeitig in Italien und dem Land vorhanden, der die Abhörvorgang durchführt.

Bislang war es nach dem geltenden Rechtshilfeübereinkommen so, dass jeder einzelne Abhörerantrag stets an die italienische Regierung gerichtet werden musste. Nunmehr soll - so die Absicht des neuen Rechtshilfeübereinkommen - eine einzige Anordnung genügen, um ein für alle mal per "Fernkontrolle" unbegrenzt mitlauschen zu können.

Nach Ansicht der italienischen Regierung bringt eine Fernmeldekontrolle unweigerlich eine Einschränkung der Souveränität Italiens mit sich - insbesondere was die Ver-

(14) Vgl. hierzu: Wright: "Auf dem Weg zum globalen Überwachungsstaat" in: *Bürgerrechte&Polizei/CILIP* Nr. 61 (1998) sowie *Statewatch* 2/99

(15) *Amtsblatt EG C* 329 vom 4.11.96

(16) In Kürze soll jedoch eine weitere Station (Globalstar) ihren Betrieb in Frankreich aufnehmen.

(17) Dok-Nr. 6284/99 vom 25.2.99, Brüssel. Der italienische Regierung geht es aber bei ihren Bedenken nicht um den Schutz der Bürgerrechte, sondern allein um den Schutz von Informationen, welche die nationale Sicherheit Italiens betreffen sowie darum, dass der italienische Präsident, die Mitglieder des Kabinetts sowie die Parlamentsabgeordneten nicht abgehört werden dürfen.

(18) Dok-Nr. 7196/99 vom 7.4.99, Brüssel

(19) Dok-Nr. 13844/98 vom 4.12.98, Brüssel

wendung dieser Daten durch Geheimdienste anbelangt. (17) Allerdings ist Italien mit dieser Ansicht innerhalb der EU völlig isoliert (18) - eine Lösung konnte auch unter der deutschen EU-Präsidentschaft (im ersten Halbjahr 1999) nicht erzielt werden.

Ergebnisse der deutschen EU-Präsidentschaft

Dennoch blickte Otto Schily in einer Ende September herausgegebenen Bilanz der deutschen EU-Präsidentschaft auf "erfolgreiche" sechs Monate zurück.

Unmittelbar vor Beginn der deutschen Präsidentschaft hatte der EU-Rat in Wien im Dezember 1998 auf den sog. Aktionsplan für den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verständigt. (19) Dieser Aktionsplan stellt eine Operationalisierung der im Amsterdamer Vertrag bereits genau vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik sowie hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit dar.

Nur zur Erinnerung: Sämtliche dieser grundlegenden Beschlüsse werden ohne eine Mitwirkung des Europäischen Parlaments durch die Innen- und JustizministerInnen der EU alleine vereinbart. Auch sollen die vielen Schlupflöcher des Amsterdamer Vertrages genutzt werden, um die nationalen Parlamente - wie z. B. den Deutschen Bundestag - aus diesem Entscheidungsprozess möglichst heraus zuhalten.

Neben dem weiteren Ausbau von EUROPOL - auf den unten noch intensiv eingegangen wird - sieht der Aktionsplan für den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts folgende Schritte vor:

Die Möglichkeiten der Polizei, grenzüberschreitend in einem anderen Mitgliedstaat tätig zu werden, um dort z. B. zu observieren oder Tatverdächtige festzunehmen, sollen ausgebaut werden. Für die Polizei und - dies ist neu - auch für die Justiz ist die Verabschiedung eines entsprechenden EU-Rechtsaktes vorgesehen, der aber flexibel genug ausgestaltet werden soll, um bislang noch nicht konkretisierten Sonderwünschen Platz zu gewähren. Innerhalb von zwei Jahren sollen bestehende bilaterale Polizeihilfeabkommen verbessert werden. Damit soll eine engere Zusammenarbeit von Polizei, Zoll, "anderen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden" sowie Justiz bei der Verhütung und Aufdeckung von Straftaten erreicht werden. Mittelfristig ist geplant, die Ausweitung der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit der europäischen Polizeibehörden EUROPOL zu übertragen.

Die strafrechtliche Zusammenarbeit der Justizbehörden der EU soll durch die Fertigstellung des Rechtshilfeübereinkommens (s.o.), die Erleichterung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Kooperation (z. B. mit erleichterten Auslieferungsverfahren) sowie eine gegenseitigen Anerkennung von Justiz-Entscheidungen und deren Vollstreckung erreicht werden. Gründlich will man auch über die "Rolle und Stellung der Justizbehörden beim Ausbau von EUROPOL" nachdenken – also darüber, wie die neue europäische Polizeibehörde durch die Justiz (je nach Lesart) kontrolliert oder unterstützt werden kann. Langfristig sollen aber auch einzelne Tatbestände der jeweiligen Strafgesetzbücher und der Strafprozessordnungen vereinheitlicht werden. Binnen zwei Jahren sollen z. B. Mindestnormen für Delikte der sog. organisierten Kriminalität, des "Terrorismus" sowie des Drogenhandels ausgearbeitet werden. Auch sollen Verfahren entwickelt werden, um zu verhindern, dass durch eine "misbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsmitteln", die justizielle Zusammenarbeit "verzögert oder behindert (!)" werden kann.

Otto Schily hatte sich für die deutsche EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 viel vorgenommen und gerade im Bereich der praktischen polizeilichen Zusammenarbeit auch einiges erreicht: Besonders erwähnenswert ist hier die "Entschießung zur Bekämpfung internationaler Kriminalität mit Ausbreitung über Routen". Dies ist ein polizeiliches Fahndungsinstrument, wie es schon zu Zeiten der Schengen-Kooperation erprobt worden ist: Zu einem Zeitpunkt finden in der gesamten EU in einzelnen Ländern und Regionen oder entlang bestimmter Verkehrswege intensive Kontroll- und Fahndungsaktivitäten von Hunderten oder Tausenden PolizistInnen statt. (20) Nun soll diese polizeiliche Materialschlacht – deren Effektivität der Öffentlichkeit gegenüber bis heute nicht nachgewiesen wurde – vervollkommen werden. Das bedeutet nicht nur, daß sie in "allen in Betracht kommenden Deliktbereichen" angewandt werden kann, sondern dass nunmehr auch EUROPOL in Durchführung und Auswertung derartiger Massenkontrollen eingebunden werden soll.

Zur Bekämpfung der professionellen Fluchthilfe wurde ein Frühwarnsystem zur Übermittlung von Informationen über "illegale" Zuwanderung und Schleuserkriminalität eingerichtet. Ziel dieser – so Schily – "besonders erfolgversprechenden Methode" ist die Auswertung statistischer – und zu einem nicht unerheblichen Anteil polizeilicher - In-

(20) Zu dem im Oktober 1998 durchgeführten "Pilotprojekt Routen/Illegale Migration" der Schengener Mitgliedstaaten, bei der in der BRD 705 Personen und zu Großteil wieder zurückgeschoben wurden. Vgl. Holzberger in: ak Nr. 420, 19.11.98

(21) In diesem Zusammenhang ist auch die im April 1999 vereinbarte Entsendung von polizeilichen Beratern an sog. Problemflughäfen zu sehen. Im Rahmen eines Pilotprojekts am Flughafen Istanbul (!) – "einer der neuralgischen Drehscheiben für Einschleusungen" – sollen gefälschte Pässe entdeckt und die hiermit Reisenden am Zutritt in die EU gehindert werden.

(22) Das Mandat von EUROPOL war dieses Jahr um die Bekämpfung des "Terrorismus" erweitert worden. Zunächst ging es EUROPOL darum, die benötigten Informationen zusammenzuführen und eine "erste Serie von Arbeitsdateien zu Analyse-zwecken" anzulegen und ein Glossar über "terroristische Gruppierungen zu erstellen. Vgl. Dok-Nr. 12642/1/98, 13.11.98, Brüssel

(23) Dok-Nr. 9611/99 vom 12. Juli 99

formationen über "Vorkommnisse und Ereignisse", die auf entsprechende Entwicklungen schließen lassen. Bereits weit vor den Grenzen der EU - namentlich an den Außengrenzen der Beitrittskandidaten - soll dieses Frühwarnsystem eingerichtet werden. (21)

Schließlich die Bekämpfung dessen, was die EU- Innen- und JustizministerInnen als "Terrorismus" begreifen: Die noch aus den gänzlich informellen Zeiten vor dem Maastrichter Vertrag bestehenden Kommunikationskanäle der "AG Terrorismus" wurden im Rahmen eines Pilotprojekts vollständig neu ausgestattet. Die AG schrieb zum einen die "Bedrohungsanalyse Terrorismus" fort und stärkte die Instrumente der Behörden der Mitgliedstaaten für die operative Zusammenarbeit. Generell soll so nicht nur die Kooperation bei der Bewertung von Gefährdungshinweisen verbessert werden. Geplant war auch, einen besonderen Informationsaustausch durch EUROPOL über inhaftierte Angehörige "islamischer Terrorgruppen" zu beginnen, um "möglichst Erkenntnisse über die Strukturen dieser Gruppierungen und ihre Angehörige zu erhalten". Schließlich sollten die Modi Operandi der Finanzierung "terroristischer" Gruppen ausgeleuchtet werden. Verabredet wurde, dass diesbezüglich geplante exekutive Maßnahmen dann annähernd zeitgleich in möglichst vielen Ländern durchgeführt werden sollten. (22)

Die Ergebnisse von Tampere

Trotz großer Ankündigungen – und einem detaillierten Arbeitsprogramm der finnischen Präsidentschaft (23) - sind die wirklich wegweisenden Ergebnisse des Sondergipfels in Tampere im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit eher mager: neben knappen Allgemeinplätzen über die Notwendigkeit von "Ansätzen für die Bekämpfung aller Erscheinungsformen der Kriminalität" und dem Ausbau nationaler Programme zur Kriminalitätsverhütung sowie dem Bekenntnis zur fortgesetzten Finanzierung von EU-Programmen gegen Jugend- und Drogenkriminalität und Kriminalität in Städten konzentrierten sich die Regierungschefs vor allem auf den Ausbau und – das war neu – die justizielle Begleitung der europäischen Polizeibehörde EUROPOL.

Ausweitung der EUROPOL-Kompetenzen

Zum 1. Juli 1999 – nachdem alle Mitgliedstaaten die EUROPOL-Konvention und sämtliche Durchführungsbestimmungen ratifiziert hatten - nahm EUROPOL nunmehr auch offiziell seine Arbeit in Den Haag auf. Bislang hatte EUROPOL nur

in Keimform der sog. Europäischen Drogenbekämpfungsbehörde (EDU) existiert.

Derzeit arbeiten bei EUROPOL 132 Beamtinnen und Beamte, die zumeist als sog. Verbindungsbeamte von den Zentralstellen der nationalen Polizeibehörden (z. B. dem deutschen BKA) nach Den Haag entsandt worden sind. Bis 2003 soll sich deren Zahl fast verdreifacht haben. Etwas moderater fällt die geplante Steigerung der benötigten Haushaltsmittel aus: Diese sollen von derzeit rund 19 Mio. auf dann 37 Mio. Euro anwachsen. (24)

*(24) Dok-Nr. 12642/1/98 vom
13.11.98, Brüssel*

Das Europäische Parlament hat gegenüber EUROPOL keine aktive Kontroll-Kompetenz, sondern wird gem. Art. 34 Abs. 1 der EUROPOL-Konvention (EPK) lediglich einmal jährlich über dessen Tätigkeit unterrichtet - und dies auch nur unter Geheimhaltungspflicht, wie sie sonst für die Geheimdienstkontrolle üblich ist. Ähnliches gilt für die nationalen Parlamente. EUROPOL unterliegt gem. Art. 30 Abs. 1 EPK keinerlei Weisungspflicht. EUROCOPS werden also allein nach eigenem Gutdünken operieren. EUROPOL ist somit letztlich nur sich selber verantwortlich - der vorläufige Höhepunkt der schon seit Jahren zu beobachtenden Entwicklung einer sich selbstständigenden Exekutive, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht.

In EUROPOL werden viele und intime Daten zusammengeführt. So sollen nicht nur Informationen über Straftäter und Verdächtige, sondern auch über deren Kontakt- und Begleitpersonen, ja selbst über "mögliche Zeugen" und "mögliche Opfer" gesammelt werden. EUROPOL interessiert sich dabei nicht nur für die politische Gesinnung dieser Menschen, sondern auch für deren sexuelle Orientierung. Auch sollen Angaben über die "rassische Herkunft" einer Person die Arbeit der EUROCOPS erleichtern. Bei der Qualität der zu erfassenden Information will man bei EUROPOL nicht allzu wählerisch sein. So sollen in den sog. Analysedateien auch sog. weiche Daten verarbeitet werden. Diese personenbezogenen Daten werden von EUROPOL auch von Informationsquellen (V-Personen oder anderen Hinweisgebern) entgegengenommen, deren Verlässlichkeit selbst von EUROPOL selbst "nicht beurteilt werden kann". (25) Schließlich schließt die EUROPOL-Konvention nicht aus, dass auch Geheimdienst-Informationen eingespeist werden bzw. dass EUROPOL seine Erkenntnisse an Nachrichtendienste weiterleiten kann.

(25) Art. 11 Durchführungsbestimmungen für die von EUROPOL geführten Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken, Amtsblatt EG C26/1 vom 30.1.99

Die EPK sieht in Art. 41 vor, dass EUROCOPS "die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Immunitäten nach Maßgabe eines Protokolls" genießen sollten.

Art. 8 Abs. 1 a) des Immunitätenprotokolls (IP) wiederum legt fest, dass Organe und Personal von EUROPOL "Immunität von jeglicher Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie Handlungen genießen". Diese Immunitätenregelung für sich genommen ist schon inakzeptabel. Verschärft wird das Problem aber noch durch die Absicht, die EUROPOL-Kompetenzen weiter auszubauen.

In Art. 30 Abs. 2 a) des Amsterdamer Vertrages wurde festgelegt, dass EUROPOL spätestens in fünf Jahren sog. operative Befugnisse bekommen soll. (26) Was ist darunter zu verstehen?

(26) Der "Aktionsplan zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" sieht zudem für EUROPOL folgendes vor: Die Ausweitung der Zuständigkeiten von EUROPOL auf weitere Verbrechensfelder, Ausrichtung der Dokumentationsarbeit von EUROPOL auf die operative Tätigkeit (EUROPOL-Analysen müssen möglichst in operative Schlussfolgerungen münden), Zugriff auf das heutige Schengener- und spätere Europäische Informationssystem. Nach fünf Jahren soll EUROPOL zudem auch die Daten des Zollinformationssystems nutzen können.

Bereits die EDU leistete für die nationalen Polizeibehörden "operative Unterstützungsleistungen" in Form der Bereitstellung von technischem Personal und Ausrüstung. Daneben wurden aber auch Ermittlungen, speziell kontrollierte Lieferungen (s. o.) von EUROPOL koordiniert. Die durch den Amsterdamer Vertrag neu hinzukommenden "operativen Aktivitäten" werden vom deutschen EUROPOL-Direktor Storbeck folgendermaßen umschrieben:

- Unterstützung nationaler Polizeien seitens EUROPOL durch Information, taktische Beratung, Bereitstellung sonstiger Mittel, ggf. Personal;
- Koordinierung der Ermittlungsarbeiten nationaler Polizeien seitens EUROPOL, Begleitung kontrollierter Lieferungen, Initiativrecht für parallele nationale Ermittlungen nach der Vergabe durch EUROPOL;
- Zusammenstellung gemischter Polizei-Teams aus EUROPOL und nat. Polizeien zu sog. Task Forces.

Aus Storbecks Sicht soll mit dem Amsterdamer Vertrag lediglich die schon bei der EDU übliche Praxis nachträglich legalisiert werden. Seiner Ansicht nach würde EUROPOL auch dann nicht zwingend exekutiv, sondern vornehmlich unterstützend tätig. Denn EUROPOL würde Ermittlungsverfahren nicht eigenständig durchführen, sondern nur Ersuchen der nationalen Polizeibehörden erfüllen. Solange EUROPOL eben keine "exekutiven Befugnisse" erhält, solange entstünde selbst bei der vorgesehenen Kompetenzerweiterung – auch kein Änderungsbedarf im Hinblick auf die EUROPOL-Konvention.

Die Notwendigkeit, die EPK zu novellieren – und damit die parlamentarischen Mitwirkungsrechte –, hängen somit an der Abgrenzung von "operativen Aktivitäten" und "exekutiven Kompetenzen". Nach wie vor herrscht hierüber aber

vollkommene Unklarheit. Wenn EUROPOL Ermittlungsarbeiten nationaler Polizeibehörden ggf. in sog. gemeinsamen Teams "erleichtern, unterstützen und fördern" soll, so ist daran zu erinnern, dass bei EUROPOL das gesamte Polizeiwissen der EU konzentriert und analysiert werden soll. Durch dieses Informationsgefälle zwischen EUROPOL und den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten entsteht unweigerlich sog. Herrschaftswissen. Wo wird die altruistische "Unterstützungsarbeit" der EUROCOPS enden? Wo werden sie qua ihres Wissensvorsprungs beginnen, Ermittlungsverfahren eigenständig zu steuern bzw. zu führen? (27)

In Tampere wurden in Bezug auf EUROPOL im Wesentlichen die bisherigen Leitlinien für deren Weiterentwicklung nur wiederholt. So heißt es in der Abschlusserklärung, EUROPOL käme "bei der Unterstützung der Kriminalitätsverhütung sowie der Analysen und Ermittlungen in Straftaten auf Unionsebene eine Schlüsselrolle zu". Der Europäische Rat fordert, dass "in der nahen Zukunft die Rolle von EUROPOL dadurch weiter gestärkt werden sollte, dass es operative Daten von den Mitgliedstaaten erhält und ermächtigt wird, die Mitgliedstaaten um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen oder um die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams in bestimmte Deliktbereichen zu ersuchen, wobei die Systeme der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu beachten sind." Die hier ausdrücklich genannte Ermächtigung für EUROPOL, die nationalen Polizeibehörden um die Einleitung von Ermittlungsverfahren zu "ersuchen", überschreitet eindeutig den bisherigen lediglich "unterstützenden" Handlungsrahmen – eine Konventionsänderung wäre dann unvermeidlich. (28)

EUROJUST – eine effektive Kontrolle von EUROPOL?

In Tampere wurde aber immerhin die Einsetzung eines neuen Gremiums beschlossen, das EUROPOL im Hinblick auf die Erweiterung seiner Kompetenzen kontrollieren soll: EUROJUST. "Zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität", so heißt es in den Schlussfolgerungen des EU-Sondergipfels, – sollen "Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen" in diese neue Stelle entsandt werden. "EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechtere Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen mit OK-Bezug – insbesondere auf Grundlage von EUROPOL-Analysen – zu unterstützen."

Die PDS-Abgeordnete Ulla Jelpke kritisierte in einer Pres-

(27) Somit ist unklar, welche rechtlichen Schritte erforderlich sind, um EUROPOL die erwünschten "operativen Kompetenzen" zu übertragen. Art. 30 Abs. 2 des EU-Vertrages spricht sybillisch davon, dass der Ministerrat dies "ermöglichen" soll. Aber kann er das ganz alleine? Auch der "Aktionsplan für die Schaffung eines Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" sucht mit kryptischen Worten nach "einem geeigneten Rechtsakt zur Ausweitung der Zuständigkeiten von EUROPOL (...) auf die operative Zusammenarbeit" (Vgl. Punkt 43. 1. b und 44. C). Muss, um EUROPOL "operative Kompetenzen" zu übertragen, die EUROPOL-Konvention geändert werden? Oder nicht, wenn EUROPOL dies nicht als Kompetenzerweiterung, sondern lediglich als nachträgliche rechtliche Absicherung einer bestehenden polizeilichen Praxis begreift? Diese im Interesse einer größtmöglichen parlamentarischen Kontrolle eminent wichtige Frage ist bis heute nicht eindeutig geklärt. Neben einer Konventionsänderung (die nämlich von allen nationalen Parlamenten bestätigt werden müsste) wären hierfür auch die neugeschaffenen Rechtsinstrumente der sog. Rahmenbeschlüsse bzw. die sog. "Beschlüsse zu jedem anderem Zweck" denkbar (Gem. Art. 34 Abs. 2 b und c EUV). Aber inwiefern sind bei derartigen Beschlüssen die Parlamente zu beteiligen?

(28) Das Europäische Parlament lehnt die Übertragung von "operativen Kompetenzen" auf EUROPOL nicht grundsätzlich ab. In einem Beschluss vom 13. April 1999 stellte aber das EP klar, dass für eine derartige Kompetenzerweiterung von EUROPOL eine angemessene parlamentarische Kontrolle erforderlich sei. Operative Kompetenzen bzw. eine Weisungskompetenz von EUROPOL gegenüber den nationalen Polizeibehörden dürfe es nur auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage geben. Zudem forderten die Straßburger Abgeordneten, dass endlich eine Europäische Staatsanwaltschaftsbehörde aufgebaut werden sollte. *Empfehlung des EP an den Rat zu Europopol: Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Erweiterung der Befugnisse A4-0064/99*. Das BMI reagierte am 5.10.99 auf diese EP-Entscheidung mit dem Hinweis, dass die mit dem Amsterdamer Vertrag erfolgten erweiterten Befugnisse des EP (nämlich gem. Art. 39 EUV über die Vorhaben des Rates informiert zu werden sowie ein Anhörungs- und Empfehlungsrecht) eine für die gegenwärtige Lage "angemessene demokratische Kontrolle" darstelle. Allerdings bestünde "Klärungsbedarf über Ausgestaltung der Qualität und Umfangs der parlamentarischen Kontrolle" sofern es zu einer Ausweitung der EUROPOL-Befugnisse käme. Auch müsse dann die gerichtliche Kontrolle

semitteilung kurz nach dem Sondergipfel, dass es "sicher sei, dass der Ausbau von Europol und Eurojust weiter zu Lasten von Bürgerrechten gehen wird." (29) Die Befürchtung ist berechtigt. Aber die Kritik greift zu kurz. Jetzt kommt es darauf an nachzuprüfen, was aus den noch reichlich unbestimmten Ankündigungen des Sondergipfels wird. Zu fragen ist: Vertreter welcher Institutionen sind in diesem Gremium (sollen tatsächlich Polizisten die Arbeit von EUROPOL kontrollieren?) und welche tatsächlichen Leitungsbefugnisse und Kontrollmöglichkeiten soll EUROJUST erhalten? Schließlich muss auch noch das Verhältnis der nationalen Staatsanwaltschaften zu EUROPOL und EUROJUST geklärt werden.

Der Ausbau staatsanwaltschaftlicher Kontrolle ist erst einmal aus rechtsstaatlichen Gründen zu begrüßen. Aber die Erfahrungen von Spezialstaatsanwaltschaften (sei es z. B. in der BAW oder sog. OK-Abteilungen bei den regionalen Staatsanwaltschaften) mahnen zur Vorsicht: Zum einen fehlt es den dort tätigen Spezial-Staatsanwälten mit der Zeit immer mehr an Distanz und zum anderen haben auch sie – so die oft vernommene Klage – die sich immer mehr durch Geheimdienstmethoden abschottenden bzw. verselbstständigenden Polizeibehörden nicht im Griff.

Anhand dieser Aspekte ist der Aufbau von EUROJUST zu hinterfragen. Die übrigen oben dargelegten Kritikpunkte an EUROPOL können durch den Aufbau von EUROJUST allein ohnehin nicht ausgeräumt werden.

Die EU hat eine Demokratieoffensive nötig

Der Sondergipfel der EU in Tampere verdient eine differenzierte Bewertung. Zwei Aspekte dürfen nicht verschwiegen werden: zum einen die Einsetzung eines Gremiums, das mit der Erarbeitung einer EU-Grundrechtscharta beauftragt worden ist – eine alte Forderung von Bürgerrechtsgruppen. Zum zweiten bemüht man sich nun, den gerichtlichen Rechtsschutz sowie die zivilrechtliche Harmonisierung voranzubringen. Die im Alltag für jede und jeden erlebbaren praktischen Effekte, sei es z. B. beim Scheidungs- und Erbrecht sollten nicht unterschätzt werden. Und dennoch, fortschrittliche KriminalpolitikerInnen können mit den Ergebnissen von Tampere nicht zufrieden sein: weder Entkriminalisierungs- noch andere alternative Ansätze sind in den Vorbereitungen geschweige denn auf dem Gipfel selber auch nur angesprochen worden. (30) Statt dessen wurde im Wesentlichen nur die alte Leier der polizeilichen Aufrüstung gespielt.

Die tatsächlichen Reformmöglichkeiten sind aber auch äußerst begrenzt. So hat sich die EU schon in der Erklärung Nr. 15 zum Amsterdamer Vertrag dazu verpflichtet, dass auch in Zukunft keine Beschlüsse gefasst werden dürften, die nicht "dasselbe Maß an Schutz und Sicherheit bieten, wie die Bestimmungen des Schengener Übereinkommens".

Es ist vertrackt: Der Amsterdamer Vertrag und der "Aktionsplan für den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" sehen vor, dass die EU in den kommenden fünf Jahren Grundsatzentscheidungen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik sowie der polizeilichen Kooperation treffen will und wird, dass aber hierbei weder das EP noch die nationalen Parlamente beteiligt werden sollen. In den Führungsetagen der EU wird also nach wie vor davon ausgegangen, dass man mehr Europa durch weniger Demokratie erreichen könnte – was für ein Trugschluss.

Das hier vorgestellte Vorgehen der EU im Bereich der Innen- und Justizpolitik ist zerstörerisch für die demokratische Zukunft Europas. Demokratie ist nämlich eine – ja, die – Überlebensfrage der europäischen Integration. Die Erweiterung und Vertiefung der EU ist nicht nur eine Frage der Quantität der teilnehmenden Länder, sondern u. a. eine Frage der Qualität: Was man an Werten postuliert und was man den Bürgerinnen und Bürgern an Rechten garantiert. In diesem Zusammenhang kann auch die Grundrechtscharta einen Beitrag leisten, nämlich ein gemeinsames Bewusstsein von Rechten schaffen. Dafür brauchen wir hier bei uns eine Renaissance der Grundrechte. Wir müssen uns bewußt machen, wie sehr uns demokratische Rechte bereichern und was wir verlieren, wenn sie uns verweigert oder wenn sie ausgehöhlt werden. Die Zukunft der Freiheit in Europa basiert nicht auf dem Wechselkurs des Euros, sondern darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger beim Zusammenwachsen Europas ihre Ideen und ihre Kreativität einbringen. Die Menschen sollen wieder wissen, warum sie Europa überhaupt wollen sollen■

wird EUROPOL "ausgebaut" werden. Die Vorschläge des EP würden aber auf eine "Vergemeinschaftung EUROPOLs" hinauslaufen und einen langwierigen Ratifikationsprozess nach sich ziehen. Mit einer kurzfristigen Umsetzung ihrer Vorhaben könne das EP nicht rechnen – so et was würde politisch "zur Zeit auch gar nicht thematisiert".

(29) *Pressemitteilung vom 18.10.99*

(30) *Vgl.: Dok-Nr. 9611/99 vom 12.7.99*

Menschenrechtsverletzungen verhindern laut Bundesregierung seit vielen Jahren die Aufnahme der Türkei in die EU. Der Krieg in Kurdistan, die regelmäßigen türkischen Angriffe auf den Irak, das Kettenrasseln auf Zypern oder gegen Syrien, zuletzt das Todesurteil gegen Abdullah Öcalan waren jedoch zu keiner Zeit ein Hindernis für die Bundesregierung, Waffen an die Türkei zu liefern. Daß deutsche Waffen vielfach bei jenen Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wurden, die die Türkei für die EU diskreditierte, ist mehrfach dokumentiert. (1) Im März 1992 mußte der damalige Verteidigungsminister Stoltenberg zurücktreten, weil er sogar illegal Leopard I-Panzer an die Türkei exportieren ließ. (2) Seit 1964 lieferte die Bundesrepublik Deutschland Kampfpanzer, Kampfflugzeuge, Raketen, U-Boote, Fregatten, Maschinengewehre, Panzerfäuste und vieles mehr für etwa 7 Milliarden DM an die Türkei. Hinzu kamen unentgeltliche Militärhilfen aus Bundeswehr- und NVA-Beständen, Ausstattungshilfen für die türkische Polizei sowie Ausbildungshilfen, etwa zur „Terrorismusbekämpfung“ durch die GSG-9. (3) Nun steht der Export von 1.000 deutsche Leopard IIA5 zur Debatte.

Stefan Gose

Türkei: Panzer statt Menschenrechte

(1) *Deutsche Presse*

Agentur/dpa 21.10.99, 15:56, ami 11/92, S. 17ff.

(2) *siehe ami 5/92, S. 17ff.*

(3) *dpa 21.10.99, 15:56, vgl. ami 5/92, S. 17ff., 11/92, S. 17f., 4/94, S. 18f., 4/95, S. 11ff., 5/99, S. 10ff.*

(4) „Bei Rüstungsexportentscheidungen wird der Menschenrechtsstatus möglicher Empfängerländer dabei als zusätzliches Entscheidungskriterium eingeführt.“

(5) *Reuters 21.10.99, Berliner Morgenpost 22.10.99, siehe ausführlich ami 7/98, S. 27ff.*

(6) *Wörtlich siehe FR 20.10.99, S. 9*

(7) Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen

Eigene Vorsätze im Giftschrank

Laut rot-grünem Koalitionsvertrag sollten deutsche Rüstungsexporte künftig von der Menschenrechtssituation des Empfängerlandes abhängig sein. (4) Auch der 1998 von der EU verabschiedete „Code of Conduct“ zu Waffenexporten fordert die - freiwillige - Berücksichtigung der Menschenrechtssituation. (5) *Wohl nicht zufällig wurden die neuen „Politische[n] Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“* (6) von der Bundesregierung dem Parlament vorenthalten. *Denn „in dem Bestreben, ... durch seine Begrenzung und Kontrolle einen Beitrag zur Sicherung des Friedens, der Menschenrechte und einer nachhaltigen Entwicklung in der Welt zu leisten... [kommen] Einwendungen der Bundesregierung gegen die Verwendung deutscher Zulieferungen... in folgenden Fällen in Betracht: Exporte in Länder, die in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind“* - windelweich aber immerhin erstmals erwähnt 1999 Rot-Grün Menschenrechte im Zusammenhang mit Rüstungsexporten. (7)

Als am 6. September 1999 die türkische Regierung um Angebote zur Lieferung von 1.000 Kampfpanzern bat, wollte

Bundeskanzler Schröder allerdings „*der Türkei eine Perspektive für Europa geben.*“ Neben den fünf Konkurrenten General Dynamics/Sterling Hights (USA/Kampfpanzer M1A2 Abrams), GIAT Industries (Frankreich/Leclerc), Oto-Breda/Fiat-Iveco (Italien/C1 Ariete), Ukrspetsexport (Ukraine/T-80D) und Wah Cantonment (Pakistan/T-69 Khalid, chinesische Lizenz) bot Krauss-Maffei-Wegmann/MaK seinen schweren Kampfpanzer Leopard IIA5 an. (8) Als türkischer Hoflieferant, der bereits 150 Leopard I an den Bosphorus lieferte, hat die deutsche Rüstungsindustrie gute Aussichten, den Zuschlag für den 14 Milliarden DM Auftrag zu bekommen. Ein Exportantrag über 150 weitere Leopard I aus Bundeswehrbeständen liegt dem Bundessicherheitsrat vor. (9)

Die Wegmann & Co. GmbH, mit der Krauss-Maffei im Dezember 1997 fusionierte, liefert nicht nur 185 Panzerhaubitzen 2000 für 1,75 Milliarden DM an die Bundeswehr. Das türkische Militär möchte auch das Kalte Kriegs-Fossil PzH 2000 für 2,8 Mrd. DM in Lizenz bauen. Wie beim (aussichtslosen) Anbieter Pakistan zeigt sich hier das türkische Bestreben, durch know-how-Import bei Lizenzproduktionen eine eigene unabhängige Waffenproduktion durch künftige Exportkapazitäten zu finanzieren.

Drei Männer für 14 Milliarden

Erst durch die Behandlung im Bundessicherheitsrat wurde das Milliardengeschäft Anfang Oktober von der Öffentlichkeit wahrgenommen. (10) Denn der Kanzler, der Außen-, der Wirtschafts-, der Verteidigungs- und die Entwicklungshilfeministerin müssen derartigen Waffenexporten laut Kriegswaffenkontrollgesetz zustimmen. Da Joschka Fischer und Heidemarie Wiecek-Zeul jedoch den Panzerexport an die Türkei ablehnten, verzichtete der Bundessicherheitsrat auf Einstimmigkeit. Die Herren Schröder, Scharping und Müller beschlossen am 20. Oktober mehrheitlich, einen Testpanzer an die Türkei zu liefern. Ab Februar sollen die konkurrierenden Modelle ein Jahr lang erprobt werden. Für mehrere Millionen DM hat das türkische Heer dafür eigens ein Testgelände angelegt. (11) Im Jahre 2002 will sich die türkische Regierung entscheiden, mit welchem Panzer die türkische Armee ab 2004 ausgerüstet werden soll. Geplant ist ein Joint Venture, bei dem etwa knapp die Hälfte des Vertragswertes in Lizenz von einem der türkischen Rüstungsproduzenten FNSS Defense Systems, Roketsan Missiles, BMC, Agir Sanayi Makinalari oder Otokar gebaut werden soll. (12)

Mit dem bewilligten Test-Leo gilt - auch entgegen anders

und sonstigen Rüstungsgütern, Präambel sowie Punkt I.6., *FR* 20.10.99

(8) *Defense News* 4.10.99, S. 42; schlecht informiert zeigt sich Jane's Defense Weekly, die vom noch zu entwickelnden Leo IIA6 [KWS III, lt. ES 6/99 aufgegeben] sowie einem usbekischen T-84 sprechen, *JDW* 29.10.99, S. 8

(9) 1995 übernahm die Krauss-Maffei-Tochter GLS 534 Leopard I gratis von der Bundeswehr zur weiteren „Verwertung“, siehe hierzu *Frankfurter Rundschau/FR* 10.3.95, *Medien-Kritik* 27.3.95, *Woche im Bundestag/wib* 28.6.95

(10) Das Ansinnen der Türkei war allerdings schon länger bekannt war, siehe z.B. *Berliner Zeitung* 29.7.99

(11) *Berliner Morgenpost* 21.10.99

(12) *Defense News* 4.10.99, S. 42

lautender Behauptungen - eine spätere Zustimmung für das Hauptgeschäft durch den Bundessicherheitsrat als gesichert. Denn nach einer Probelieferung das eigentliche Produkt zu verweigern widerspräche Glaubwürdigkeit und Geschäftsinteresse von Bundesregierung und Rüstungsindustrie.

Platzvorteile im Fusionszirkus

Für Krauss-Maffei, die bis 2003 die zweite „Kampfwertsteigerungsstufe“ an den Leopard II der Bundeswehr vornehmen, (13) ergäbe sich durch eine türkische Bestellung ein willkommener Anschlussauftrag. „Uns drohen Auftragslöcher,“ drängelt der Kieler MaK-Chef Winkler. (14) Denn die Bundeswehr hat ihre verbliebenen 1.950 Leopard II [von 2.125] zwar seit 1979 in Betrieb, die „Kampfwertsteigerungsphase III“ (Kanonenrohrverlängerung um 1,30m) wurde jedoch gerade gestrichen, die Finanzierung für das Nachfolgemodell „Experimentalwanne Gesamtschutz/EGS ist nicht gesichert. Exportiert wurden bisher über 2.000 Leopard II an Italien [753 Stück], die Niederlande [445], die Schweiz [380], Schweden [238], (15) Spanien [235], Dänemark [10], Belgien und Österreich. Nach etwa 5.000 verkauften Leopard I-Panzern und dem älteren Fugabwehrpanzer Gepard hofft Krauss-Maffei, (16) mit dem gepanzerten Transportfahrzeug GTK, von dem die Bundeswehr 3.000 Stück für 6 Milliarden DM geordert hat, (17) wieder ein modernes Panzerfahrzeug anbieten zu können.

Der Türkeiexport des Leopard II dürfte weniger dem Erhalt von 6.000 Arbeitsplätzen bei Krauss-Maffei dienen, als der Steigerung des Marktwertes der Panzerschmiede. Maximal 60% des Auftragswertes würde in Deutschland verausgabt, die restlichen Milliarden fließen in die Lizenzproduktion in der Türkei. (18) Dennoch stünde Krauss-Maffei, zu 90% im Besitz der Mannesmann AG, beim gegenwärtigen Fusionspoker im angeschlagenen Markt um schwere Landfahrzeuge gestärkt gegenüber dem Hauptkonkurrenten Rheinmetall da. Rheinmetall hatte im September gerade den größten schweizer Rüstungskonzern Oerlikon Contraves geschluckt (19) und stieg damit zum europäischen Marktführer für Rohrwaffen und Munition auf. Zur Disposition steht augenblicklich auch der britische Marktführer Vickers (Kampfpanzer Challenger), der nach der Übernahme durch den Triebwerkproduzenten Rolls Royce ausgegliedert werden soll. Daneben sucht die französische Regierung einen Interessenten für ihren defizitären Hoflieferanten GIAT. Der

(13) siehe *Europäische Sicherheit* 6/99, S. 18ff.

(14) *Agence France Presse/AFP* 22.10.99, 6:53

(15) zu den schwedischen Leopard II siehe *Wehrtechnik* 5/93, S. 14ff., 6/95, S. 37ff.

(16) *Military Technology* 2/98, S. 198, vgl. *International Institute for Strategic Studies/IISS: The Military Balance 1999/2000*

(17) *ami* 4/98, S. 31ff.

(18) *Die Zeit* 28.10.99, S. 28

(19) *ami* 10/99, S. 20ff.

türkische Milliardenauftrag könnte damit zur Vorentscheidung darüber werden, unter wessen Label sich die überdimensionierte europäische Panzerindustrie zusammenschließt. (20)

(20) *Zur deutschen Panzerindustrie siehe: Wehrtechnik III/99, S. 33ff.*

Aufrüstung der NATO-Südostflanke

Militärisch ist der türkische Großauftrag bemerkenswert, weil schwere Kampfpanzer zu Zeiten hochmobiler Interventionstruppen ein Anachronismus sind. Im bergigen Kurdistan ist der 55-60-Tonner kaum einsetzbar, dies gilt auch für den gebirgigen Nordirak. Ein Ringen der türkischen Streitkräfte um Ressourcen und Einfluß, also um ein starkes Heerespotential unabhängig von seiner „Zweckmäßigkeit“, erklärt nur die halbe Wahrheit. Gegenüber Syrien, dem die türkische Regierung erst im Herbst 1998 mit einer Militäraktion gedroht hatte, vor allem aber gegenüber Griechenland und gegenüber der ökonomisch interessanten Kaukasusregion ergibt diese enorme Aufrüstung einen militärischen Sinn. Die NATO-Südostflanke wird nach der Kalten Kriegs-Logik von Panzerschlachten hochgerüstet. Sollte Krauss-Maffei nicht zum Zuge kommen, ist ein attraktives Angebot von General Dynamics zu erwarten. Dies wird dadurch unterstrichen, daß die USA mit dem M1A2 Abrams der Türkei erstmals eines ihrer modernsten Waffensysteme anbieten. Als Zugabe für eine türkische Bestellung haben die USA bereits 350 gebrauchte M1-Panzer gratis versprochen. (21) Sollte der M1A2 Abrams den Zuschlag bekommen, würde er mit einem deutschen Getriebe und einem Europack Dieselmotor von MTU/DASA ausgerüstet.

(21) *Berliner Morgenpost*
21.10.99

„Eine laizistische, nicht islamisch-fundamentalistische Türkei ist von überragendem europäischen und deutschen Interesse,“ wirbt Rudolf Scharping für den deutschen Leo-Export. (22) Und als Garant von religionsfreier Westorientierung galt den NATO-Regierungen noch immer der stets bedürftige türkische Generalstab, nicht Demokratie, Parlament oder Menschenrechte. Laut Scharping ist die Türkei „von enormer strategischer Bedeutung für die Stabilisierung ihres gesamten Umfeldes.“ (23)

(22) *Berliner Morgenpost*
22.10.99

(23) *Berliner Morgenpost*
22.10.99

Grüne, die bellen...

Während Umweltminister Trittin das Panzergeschäft für „unverantwortlich“ hält, (24) spricht Verteidigungsminister Scharping von „Übertreibungen“, (25) Gerhard Schröder hält die Einwände für „hergeholt.“ (26) Weit müßte der Kanzler für manche Erkenntnis jedoch nicht laufen: Amtlich ist näm-

(24) *Reuters, 21.10.99, 15:43*

(25) *Berliner Morgenpost,*
21.10.99

(26) *AFP 22.10.99, 6:53*

- (27) *Auswärtiges Amt: Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in der Türkei*, 514-516.80/3 TUR, Bonn 7.9.99, VS - NfD
 (28) Reuters 21.10.99, 15:43
 (29) AFP 22.10.99, 6:53

(30) AFP 22.10.99, 6:53

(31) *Berliner Morgenpost* 23.10.99

(32) *Berliner Morgenpost* 21.10.99

(33) *Berliner Morgenpost* 24.10.99

(34) *Berliner Zeitung* 26.10.99

(35) *Berliner Zeitung* 27.10.99

lich die niederschmetternde türkische Menschenrechtsbilanz vom Auswärtigen Amt mit besonderer Würdigung der türkischen „Sicherheitskräfte“, doch die ist „Verschlussache - nur für den Dienstgebrauch“. (27) Die SPD-Abgeordneten im Europaparlament fordern eine Korrektur der Drei-Mann-Panzer-Entscheidung, um „ein Minimum an sozialdemokratischer Glaubwürdigkeit wiederherzustellen.“ (28) Laut grünem Fraktionschef Rezzo Schlauch bedeutet der Panzerdeal „keine Koalitionskrise, wohl aber eine ernsthafte Belastung“. (29) Ob Kosovo-Krieg oder Panzerexport - an den Grünen soll's nicht scheitern. Stattdessen wollte der grüne Bundesgeschäftsführer Reinhard Bütikofer außerparlamentarische Gruppen gegen seinen Koalitionspartner mobilisieren. Die viel gescholtene Unterschriftenkampagne der CDU zur doppelten Staatsbürgerschaft nannte er als grünes Vorbild. (30) Laut Koalitionsfreund und SPD-Fraktionsvorsitzendem Peter Struck habe Bütikofer da „den Mund etwas zu voll genommen.“ (31) Die verteidigungspolitische Sprecherin der Grünen, Angelika Beer, erklärte sich zwar „entsetzt“ über das Panzergeschäft, (32) schloß eine solche Unterschriftenkampagne aber aus. (33) Als rot-grüner „Kompromiß“ gilt nun, daß der Testpanzer geliefert wird, aber die Lieferung der übrigen 999 Leos von Verbesserungen der Menschenrechtslage in der Türkei abhängig gemacht werden sollen. Die noch nicht verabschiedeten neuen Exportrichtlinien sollen unter Beteiligung von Gernot Erler (SPD) und der Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, Claudia Roth (Grüne), mit den Staatssekretären der Bundessicherheitsratsressorts erneut überarbeitet werden. (34) Auch künftig soll der Deutsche Bundestag nicht über Rüstungsexporte informiert werden. (35)

So schäbig die Doppelmoral von Gerhard Schröders Küchenkabinett, so naiv ist das Gebell des grünen Koalitionspartners. Erst kürzlich bescheinigte Parteichefin Radtke den Grünen Profillosigkeit. Wo aber Konturen zu verteidigen wären, sucht der Beobachter vergeblich nach grünem Rückrat. Selbst regierungstaktisch geht die grüne Rechnung nicht auf. Als Deadline für das Kabinett Schröder gilt die Landtagswahl in Nordrhein Westfalen im Mai 2000. Sollte sie Schröders Kragen kosten, gilt eine Große Koalition als ausgemacht. Nur vor dieser Wahl hätten die Grünen noch die Chance, im Rahmen einer rot-grünen Koalition ihre Interessen durchzusetzen. Doch stattdessen lassen sie sich wahlweise von Schröder, Scharping oder dem eigenen Parteifreund Fischer vorführen in dem Irrglauben, diese Koalition

hinge von grünem Kadavergehorsam ab. Auf der Strecke bleiben die Menschenrechte. Zynisch hallt mittlerweile der Satz des Koalitionsvertrages. „Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik.“

Aktuelle **Wunschliste** der türkischen Armee nach deutschen Waffen:

- 800-1.000 Transportpanzer Fuchs (Thyssen-Henschel) (davon ca. 800 Lizenzbau)
- 1.000 Kampfpanzer Leopard IIA5 (Krauss-Maffei-Wegmann)
- 120mm Panzermunition im MKEK-Lizenzbau (evtl. Rheinmetall)
- ca. 500.000 Gewehre HK33E oder G36 (Heckler&Koch/Royal Ordnance)
- SS 109 5,56mm Munition (Metallwerk Elisenhütte)
- 1.500 Granatwerfer (Heckler&Koch/Royal Ordnance)
- max. 145 Kampfhubschrauber Tiger (Eurocopter[DASA/Aérospatiale])
(ein Testmodell wurde 1999 über Frankreich geliefert)
- 150 Leopard I (Krauss-Maffei aus Bundeswehrbeständen)
- Panzerhaubitze 2000 (Krauss-Maffei-Wegmann) (z.T. Lizenzbau)
- Brückenlegepanzer (Rheinmetall)
- Bergepanzer Büffel (MaK/Rheinmetall)
- Flak-Panzer auf Leo I-Basis oder Gepard (Krauss-Maffei)
- 6 TF 2.000 Fregatten
- 6 Minenjagdboote (Abeking&Rasmussen/Lürssen)
- 3 Schnellboote FPB 57 Dogan-Kl. (Lürssen/Taskizak)
- 4 U-Boote Kl. 209 (HDW/Thyssen Nordseewerke)
- 42 Torpedos DM2a4 (Systemtechnik Nord/DASA)
- 6 Marineaufklärungsflugzeuge CN 235 (CASA/DASA)
- 2 MEKO 200T-Fregatten (Blohm&Voss)
- 12 Korvetten zur U-Boot-Abwehr
- 8 Patrouillenboote
- 80 Raketenwarnsysteme für Kampfflugzeuge (DASA)
- 25 mittlere Transportflugzeuge/FTA
- 500 Unimog-LKWs (DaimlerChrysler)
- C-Waffenlabor (36)

Zwei Zentren koordinieren augenblicklich den **Widerstand** gegen das Panzergeschäft: Das Netzwerk Friedenskooperative, Römerstr. 88, 53111 Bonn, Tel.: 0228/692940, Fax: 0228/692906, <http://www.friedenskooperative.de/themen/leo-t-00.htm> bemüht sich um eine Unterschriftenkampagne. Daneben haben sich mehrere Forschungsinstitute und NGOs (BITS; ai, Weed, BICC, IFSH, IPPNW u.a.) zu einem Rüstungsexport-Frühwarnsystem zusammengeschlossen. Kontakt: presse@amnesty.de oder: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, Tel.: 030 / 4410220, Fax: 030 / 4410221, E-mail: otfried.nassauer@bits.de.

(36) Otfried Nassauer/BITS, Manuskript vom 26.10.99 [Die-se Angaben wurden vom Auswärtigen Amt dementiert.]; zum C-Waffenlabor siehe <http://www.spiegel-online.de/politik/deutschland/nf/0,1518,49429,00.html>

ami

Bundesweiter und internationaler Friedensratschlag 1999 in Kassel Samstag/Sonntag, 4./5. Dezember

Nach dem NATO -Krieg: Wie weiter mit der Friedensbewegung? Themen u.a.:
Kriegsentwicklung, Kriegsschauplätze und Kriegsfolgen im 20. Jh., Ökologische
Folgen von Rüstung und Kriegen; Weltpolitische Folgen: Völkerrecht - UNO -
OSZE - Neue Kriege?; Krieg für Menschenrechte?; Schwindet die Ausstrahlungs-
kraft der Friedensbewegung auf die Jugend?; Zum Traditionsverständnis und
zur Rechtsentwicklung der Bundeswehr; Weltraumwaffen und "Information
Warfare"; Die neue Rolle der NATO und die Militarisierung der EU; Konfliktregio-
nen der Zukunft: der Kaukasus; Rüstung, Ökonomie und soziale Frage; Der Krieg
- eine Medieninszenierung?

Tagungsbeitrag: 40 DM (20 DM ermäßigt)

Informationen & Anmeldung im Netz: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden>
oder Peter Strutynski, Uni GhK, FB 10, Nora-Platiel Str.5, 34109 Kassel, Fax:
0561/8043738, Tel: 0561/8042314, E-mail: strutype@hrz.uni-kassel.de