



Policy Paper 1/2007



herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Empfehlungen zur „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in den Vereinten Nationen (VN)“

Sabine von Schorlemer

Die Bundesregierung bzw. die deutsche Ratspräsidentschaft und das die Verantwortung für die deutsche VN-Politik (einschließlich Vorbereitung und Federführung) tragende Auswärtige Amt sollten ihren Einfluss geltend machen, um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den VN entlang der folgenden Punkte zu stärken:

1. Dynamische Entwicklung der Beziehungen zwischen EU und VN

Nach einem Prozess der langwierigen Annäherung in den 1990er Jahren befinden sich die Beziehungen zwischen der EU und den VN heute in einer viel versprechenden Aufbau- und Wachstumsphase. Die Erfolge der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind besonders sichtbar in der VN-Generalversammlung, wo deutlich über 90 Prozent aller Entscheidungen EU-kordiniert gefällt werden. Weniger erfolgreich verläuft der europäische Abstimmungsprozess aus EU-internen Gründen im VN-Sicherheitsrat. Mangelnde Bereitschaft zur EU-Koordinierung seitens der ständigen Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien und Frankreich und ein aufgrund des Fehlens eines europäischen Außenministers mitbedingtes Vakuum in der Brüsseler VN-Sicherheitspolitik spielen hier u.a. eine Rolle.

Die EU hat bis heute sieben Operationen im Rahmen der ESVP bereits abgeschlossen,

zehn werden zurzeit noch durchgeführt oder befinden sich in der Vorbereitungsphase (Stand: 1.1.2007). Die ESVP ist ein wichtiger Motor der europäischen Integration und zugleich das Scharnier einer zunehmend stabilen Partnerschaft zwischen der EU und den VN. Richtungsweisend ist nicht nur die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom 12. Dezember 2003, die der Krisenprävention eine zentrale Bedeutung zumisst, sondern auch die Festlegung des zivilen Leitziels 2008 und der Aufbau der ab 2007 einsetzbaren EU-*battle groups*. Letztere sollen entsprechend der Zielvorstellung insgesamt 13 multinational zusammengesetzte, gemischte Einsatzverbände von jeweils ca. 1.500 Soldaten umfassen.

Der EU-Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004 entwickelt sowohl die GASP als Zivilmacht als auch ihre militärischen Elemente weiter und stellt klar, dass sich die Union „im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen“ einsetzt (Art. III-292 (1)). Mit der endgültigen Ratifizierung des EU-

In der Reihe *Policy Paper* nehmen Autoren der DGVN Stellung zu aktuellen Diskussionen im Bereich der Vereinten Nationen, der internationalen Zusammenarbeit sowie zu Fragen der deutschen VN-Politik.

Auf EU-Seite ist in jüngerer Zeit eine deutlich restriktive Tendenz zu verspüren, wenn es darum geht, den VN eigene militärische Ressourcen an die Hand zu geben.

Verfassungsvertrages erhält auch die ESVP als integraler Bestandteil der GASP in Europa Verfassungsrang.

Im weltweiten Maßstab ist die Bedeutung der nicht-militärischen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung groß. Eine Festigung des Zusammenwirkens von EU und VN lässt Fortschritte bei der Etablierung einer universellen, Gewalt verhütenden Friedens- und Sicherheitspolitik erwarten, vorausgesetzt, der EU und den EU-Partnern gelingt es, ihre Angebote an Zivil- sowie Polizeikräften und Truppen so zu erhöhen, dass ein glaubwürdiges und verlässliches Auftreten als Partner der VN möglich wird.

Das politische Gewicht Europas im Weltmaßstab wird wachsen, je kohärenter und besser aufeinander und mit den VN abgestimmt die EU und die EU-Partner in internationalen Krisen und Konflikten handeln.

2. Diskurs über gemeinsame Zielvorstellungen

Die EU sieht einen effektiven Multilateralismus als Grundlage internationaler Ordnung und Zusammenarbeit. Die Stärkung der VN wurde in der Europäischen Sicherheitsstrategie zur strategischen Priorität erklärt (EU Doc. 15895/03, S. 11 Abs. 2).

In der Praxis ist der Stellenwert der EU für die VN hoch. Die VN, vor allem der Generalsekretär, machten keinen Hehl daraus, dass sie die jahrelange europäische Zurückhaltung gegenüber dem System von Verfügungsbereitschaftsabkommen (*standby-arrangements*) der VN bedauern, und griffen daher gern das – wenn auch durch die EU konditionierte – Angebot der *EU-battle groups* auf. Angesichts der strukturellen Schwäche der VN, speziell im Bereich des *rapid deployment*, stellt das *battle group*-Konzept eine zentrale Größe für die militärische Handlungsfähigkeit der Weltorganisation im 21. Jahrhundert dar, selbst

wenn die Einzelheiten der Ausgestaltung seitens der EU den Nutzen derselben für die VN in der Praxis begrenzen mögen.

Auf EU-Seite ist in jüngerer Zeit eine deutlich restriktive Tendenz zu verspüren, wenn es darum geht, den VN eigene militärische Ressourcen an die Hand zu geben. Angesichts eines breiten Bedrohungsspektrums und einer wachsenden Zahl von Einsätzen, aber auch unter Hinweis auf Unzulänglichkeiten der VN-Friedenssicherung ist in Brüssel der Wille erkennbar, auf der Grundlage der Petersberg-Aufgaben autonom und flexibel zu agieren und dabei grundsätzlich auf EU-geführten Einsätzen zu bestehen. Der aus europäischer Sicht zum Teil nachvollziehbare Wille, eine Überstellung von Streitkräften an die VN zu vermeiden, stellt die Weltorganisation angesichts einer seit dem Jahr 2000 zu beobachtenden Explosion von Friedenssicherungsaufgaben im weltweiten Maßstab allerdings zunehmend vor strukturelle und personelle Probleme (s. u. Punkt 3).

Es erscheint sinnvoll, auf politischer Ebene und unter Einbeziehung der deutschen bzw. europäischen Öffentlichkeit einen offenen, verständnisorientierten Diskurs über gemeinsame Zielvorstellungen von EU und VN zu führen. Leitbild sollte dabei das gemeinsame Wertverständnis auf der Grundlage der VN-Charta sein, wie es sich im EU-Vertrag sowie im europäischen Verfassungsvertrag widerspiegelt und zum Beispiel auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie zum Ausdruck kommt. Europäische Friedenspolitik ist stets ein Beitrag zum Weltfrieden (*pax globala*), so wie der Weltfriede immer auch ein tragendes Element der Ordnung Europas ist. Beide als untrennbar zu begreifen, ist eine Aufgabe, derer sich die Politik deutlicher als bisher annehmen sollte.

3. Beteiligung an VN-Einsätzen

Militärische Gewalt darf ausschließlich im Rahmen der VN-Charta und zur Durchset-

zung des Völkerrechts eingesetzt werden. Heute bestehen 15 Blauhelm-Missionen der VN mit annähernd 100.000 Soldaten, Polizisten und zivilen Mitarbeitern, davon die meisten in Afrika. Dies bedeutet annähernd eine Versechsfachung der Missionsstärke seit dem Jahr 2000 und stellt die Weltorganisation vor große strukturelle sowie personelle Herausforderungen.

Nur mit der erklärten Bereitschaft der EU, die VN kontinuierlich auch militärisch im Rahmen von VN-geführten Friedenseinsätzen zu unterstützen, wird die Weltorganisation künftig in der Lage sein, die ihr im Rahmen der Charta zugedachte Rolle zur Wahrung des Weltfriedens wahrzunehmen. Das universelle System der kollektiven Friedenssicherung wird ohne ein stärkeres Engagement der Industriestaaten im 21. Jahrhundert nicht effizient sein. Im Gegenteil: Ohne die entschiedene Unterstützung insbesondere der EU-Partner drohen Blauhelm-Missionen der VN zu Entwicklungsländerarmeen zu verkommen, denen zunehmend aussichtslose Fälle fragiler oder zerfallener Staaten aufgebürdet werden.

Nur wenn die Weltorganisation im Rahmen von VN-Missionen zeitnah und in ausreichendem Umfang mit Ressourcen der EU rechnen kann, wird sie künftig in der Lage sein, konstruktiv und glaubwürdig an der Eindämmung, Befriedung und letztlich auch Lösung von Konflikten mitzuwirken und auf diese Weise die Perpetuierung von *failed states*-Situationen abzuwenden. Dies könnte sinnvoll durch den Aufbau des neuen sicherheitspolitischen Instruments der *EU-battle groups* unterstützt werden, die auf der Basis eines Mandats des VN-Sicherheitsrates zum Einsatz kommen, strategisch verlegbar und über einen Zeitraum von mindestens 30 Tagen durchhaltefähig sind.

Die Erfahrung der Umsetzung mit den Empfehlungen des sog. *Brahimi*-Berichts zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer

effizienten EU-Beteiligung an VN-Missionen steigt, wenn die Ziele einer Mission in klarer Weise vor Beginn des Einsatzes definiert sind, wenn sie primär auf eine nachhaltige Stabilisierung zielen und grundsätzlich erreichbar erscheinen.

Umgekehrt sollte die EU, etwa in Form von Leitlinien, klarstellen, welche politischen Ziele sie zu verfolgen beabsichtigt, wenn sie zur Bereitstellung von Streitkräften bereit ist. Die deutsche Politik sollte sich für Zielvereinbarungen der genannten Art einsetzen, um die Beteiligung an VN-Einsätzen zu erleichtern.

4. VN-Mandat und Anerkennung der Hauptverantwortung des Sicherheitsrates

Aktivitäten regionaler Organisationen haben stets die Bestimmungen der VN-Charta zu respektieren. Dies ergibt sich aus dem Vorrang der Charta gegenüber anderen Vertragswerken, aber auch aus der Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gemäß Art. 24.

Während die EU die Hauptverantwortung des Weltsicherheitsrates anerkennt, wurde das Vorliegen eines VN-Mandats als Voraussetzung für militärische Einsätze bislang nicht explizit als Voraussetzung für ein Handeln der EU im Rahmen der ESVP bzw. ESVP-Operationen genannt. Selbst wenn manche die Frage des VN-Mandats für die ESVP als nebensächlich oder auch als selbstverständlich ansehen, ist das Gegenteil der Fall: Im Interesse der Wahrung der Integrität des universellen Systems der kollektiven Sicherheit ist eine Autorisierung des Weltsicherheitsrates für ein militärisches Handeln regionaler Organisationen erforderlich.

Angesichts der Gefahr einer erneuten Blockierung des Sicherheitsrates erscheint

Nur mit der erklärten Bereitschaft der EU, die VN kontinuierlich auch militärisch im Rahmen von VN-geführten Friedenseinsätzen zu unterstützen, wird die Weltorganisation künftig in der Lage sein, die ihr im Rahmen der Charta zugedachte Rolle zur Wahrung des Weltfriedens wahrzunehmen.

es deshalb wichtig, die Sicherheitsratsreform fortzuführen und die großen Entwicklungsländer sowie die wichtigsten Ressourcengeber der Industriestaaten angemessen an seinen Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen. Diesen Gegebenheiten sollte die deutsche Seite Rechnung tragen und sich für die zeitnahe Fortführung der Sicherheitsratsreform einsetzen.

Während die einen eine Präzisierung, dass sich die EU im Rahmen von ESVP-Missionen stets um ein VN-Mandat bemühen wird, als ausreichend ansehen, plädieren andere dafür, klarzustellen, dass im Einklang mit der VN-Charta ein Mandat des Sicherheitsrates als Handlungsvoraussetzung für ESVP-Operationen anzusehen ist. Erforderlich sind neue Absprachen, die, anders als der Ausgang um den Kongo-Einsatz der EU (Juli-November 2006), auch VN-geführte Einsätze unter Beteiligung nicht nur nationaler Kontingente aus Europa, sondern der EU insgesamt vorsehen. In diesem Sinne sollten weitere Spezifizierungen der in der Europäischen Sicherheitsstrategie enthaltenen Grundsätze erwogen werden.

Aus Sicht der Weltorganisation ist zweifelsohne eine Aufwertung und stärkere Unterstützung des VN-Friedenssicherungssystems durch die EU und die EU-Partner erforderlich. Um den Weltfrieden dauerhaft zu sichern, sollte das militärische Instrumentarium der EU primär der Stärkung der VN dienen.

5. Zivil-militärisches Zusammenwirken und Polizeieinsätze

Der umfassende Ansatz ihres Krisenpräventionskonzepts und die Stärke ihrer zivilen Komponenten stellen eine der Besonderheiten der EU als Internationale Organisation dar und machen sie zu einem unverzichtbaren Partner der VN. Dabei gibt es beim Aufbau ziviler und militärischer Fähigkeiten mannigfaltige Berührungspunkte mit den

VN. Der Schwerpunkt der EU liegt dabei u.a. auf *good governance*, langfristiger Stabilisierung sowie der Strategie des DDR (*disarmament, demobilization and reintegration*) – Zielen, die auch vielfach den VN-Peacekeeping-Einsätzen zugrunde liegen.

Keine der neuen in der Europäischen Sicherheitsstrategie genannten Bedrohungen (Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten, organisierte Kriminalität) ist rein militärischer Natur und mit rein militärischen Mitteln zu bewältigen (ESS, S. 9 Abs. 3 Satz 1). Deswegen sollte EU-weit ein Mainstreaming der Mechanismen von ziviler Konfliktvorsorge und Konfliktbearbeitung auf allen Feldern der Politik angestrebt werden (vgl. z.B. den Aktionsplan der Bundesregierung vom 12. Mai 2004: „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“).

In der Praxis sind die zivilen und polizeilichen Ressourcen der EU allerdings weit schlechter als die militärischen gestellt, auch finanziell, und das, obwohl sie in der Europäischen Sicherheitsstrategie, aber auch in Art. I-41 (1) des EU-Verfassungsvertrages gleichberechtigt neben den militärischen Mitteln genannt werden. In diesem Kontext warnen internationale Verbände und die Kirchen vor einer Instrumentalisierung der zivilen Hilfe und einer Gefährdung der Helfer. Auch im Rahmen integrierter Missionen sollte ein Ausbau der zivilen Strukturen und ggf. ein Einsatz in größtmöglicher Unabhängigkeit von militärischen Instrumenten, in jedem Fall aber eine wirkungsvolle Koordinierung im Sinne eines Gesamteinsatzes angestrebt werden.

Das zivile Leitziel 2008 ist in quantitativer und qualitativer Hinsicht auszubauen. Auch in Bezug auf die Höhe der für zivile Maßnahmen erforderlichen Ressourcen muss ein Umdenken stattfinden. Insbesondere sollte den wachsenden Anforderungen an robuste Polizeikomponenten im Rahmen von VN-Missionen Rechnung

Um den Weltfrieden dauerhaft zu sichern, sollte das militärische Instrumentarium der EU primär der Stärkung der VN dienen.

getragen werden, wo das Fehlen von zivilem Personal negativ zu Buche schlägt. Damit droht auch die Gefahr einer Überforderung des militärischen Personals, das zunehmend gezwungen ist, Polizeiaufgaben im Ausland zu übernehmen. Die Zusammenarbeit der EU mit den VN, speziell im Bereich der Polizeieinsätze, sollte daher rasch ausgeweitet und intensiviert werden.

In der Perspektive sollte – entsprechend der Tradition der EU als Zivil- und Friedensmacht – unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft ein offener Diskurs über den „Vorrang des Zivilen“ als Maxime politischen Handelns und ggf. die Einrichtung einer EU-Agentur für zivile Konfliktbearbeitung geführt werden. Das Europäische Parlament sollte diese Debatte aktiv begleiten. So könnte die Balance zwischen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gestärkt und die europäische Öffentlichkeit stärker mit den Erfordernissen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vertraut gemacht werden.

6. Art, Umfang und Dauer der militärischen Unterstützung der VN durch die EU

Im Lichte des umfassenden Gewaltverbots der Charta (Art. 2 Ziff. 4) muss militärisches Handeln *ultima ratio* bleiben. Gerade die jüngeren Missionen zeigen, dass die EU als regionale Organisation zu einem unverzichtbaren Kooperationspartner im Rahmen des kollektiven Sicherheitssystems der VN geworden ist. Angesichts der drohenden Überlastung der Kapazitäten der VN und der vielfach fehlenden Ausrüstung für VN-Friedensoperationen kann dies nicht hoch genug eingeschätzt werden. Aus institutionellen Gründen fällt es der ESVP allerdings in der Regel schwer, die EU-Partner auf ein gemeinschaftliches Handeln zu verpflichten, wenn rasches Handeln gefragt ist.

Kommt es zur Unterstützung der VN durch die EU, kann diese in verschiedenen

Formaten erfolgen: zum einen als sog. *stand alone*-Operation (Beispiel: Bosnien und Herzegowina, EUFOR-Althea), zum zweiten als sog. *bridging-model* (Beispiel: Dem. Rep. Kongo, Artemis) oder als sog. *stand by-model* (Beispiel: Dem. Rep. Kongo, EUFOR; EUFOR-Reservekräfte in Gabun). Außerdem ist grundsätzlich auch eine Truppenstellung europäischer Staaten für VN-Missionen möglich.

Wie die Europäische Sicherheitsstrategie festgestellt hat, ist bei nahezu allen größeren Einsätzen „auf *militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt*“ (ESS, S. 14 Abs. 4 Satz 1). Da die Gefahr eines Rückfalls in die Gewalt insbesondere in ehemaligen Bürgerkriegsländern groß ist, bedarf es erheblicher Ressourcen für die Durchführung von Friedensabkommen und die Friedenskonsolidierung. Nur so kann sich Vertrauen zwischen den ehemals verfeindeten Parteien bilden und der Wiederaufbau von Gemeinwesen in krisengeschüttelten Regionen gelingen. Auch die Tätigkeit der neu geschaffenen VN-Friedenskonsolidierungskommission sollte daher von europäischer Seite vollumfänglich unterstützt werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass Friedenssicherung nach Bürgerkriegen fehlschlägt, wenn die Ressourcen nicht den tatsächlichen Herausforderungen entsprechen (vgl. Ruanda, Sierra Leone). Missionen, deren Truppenstärke nicht ausreicht, um Friedensabkommen zu sichern und Angriffe von Oppositionellen abzuwehren, provozieren weitere Angriffe. EU-Missionen sollten daher stets der von VN-Generalsekretär und Sicherheitsrat empfohlenen Truppenstärke entsprechen. Mitentscheidend für den Erfolg von Missionen wird immer auch das politische Gewicht „hinter“ Entsende-Entscheidungen und damit ein sich einiges Europa sein.

Wichtig erscheint in jedem Fall die Erarbeitung einer Exitstrategie für die jeweilige VN-Mission. Um einem verfrühten Ende eines Einsatzes und damit erneuter

EU-Missionen sollten daher stets der von VN-Generalsekretär und Sicherheitsrat empfohlenen Truppenstärke entsprechen.

Instabilität in der Region vorzubeugen (z.B. Timor-Leste), sollten differenzierte Kriterien erstellt werden, anhand derer festgestellt werden kann, wann sich die Situation im Rahmen eines Einsatzes nachhaltig stabilisiert hat.

7. Ausbau der normativen Grundlagen der Kooperation zwischen EU und VN

Da die EU-Mitgliedstaaten zunehmend weniger in der Lage sind, eine effektive nationale Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben, sind sie auf Partner angewiesen. Die EU, die zahlreiche Normen und Verfahren im Bereich der GASP/ESVP entwickelt hat und heute über eine erhebliche zivile und militärische Macht verfügt, bietet ihnen im Zusammenspiel mit den VN ein Forum dafür.

Das Potenzial der Kooperation zwischen der EU und den VN wird allerdings erst dann voll ausgeschöpft werden können, wenn auch die normativen Grundlagen der Zusammenarbeit vertieft und gefestigt sind. Auf der Grundlage der „Gemeinsamen Erklärung über die UN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung“ vom 24. September 2003 (EU Doc. 12510/03 (Presse 266)) wurde ein Dialog der beiden Sekretariate und ein Austausch von Verbindungsbeamten eingeleitet.

Bei Truppenstellungen für VN-Missionen kommt es bislang allerdings nur in geringem Umfang zu Abstimmungsprozessen. Vielmehr tendieren einzelne EU-Partner dazu, ohne Abstimmung und Koordination im Rahmen der ESVP Truppen zu stellen.

Durch die Konzentration auf die inter-institutionelle Ebene fehlt bislang der erforderliche Dialog mit den Mitgliedstaaten (EU-interne Abstimmung). Die inhaltlichen Aussagen der Gemeinsamen Erklärung von 2003 erweisen sich insofern als zu

schwach und sollten dringend präzisiert werden. Neben der Stärkung der Planungs-kapazitäten sollte erwogen werden, die EU-Partner verstärkt an dem inter-institutionellen Dialog teilhaben zu lassen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die ESVP künftig auch über administrative Fragen hinaus im operativen Bereich eine veritable Rolle spielt.

8. Institutionelle Lösungen für die Entwicklung einer konsistenten ESVP-Politik in den VN

Unterschiedliche Vorstellungen der EU-Partner über die konkrete Gestaltung und Ausrichtung der ESVP stellen ein ernstes Hindernis für die Vertiefung der Kooperation mit den VN dar. Wenngleich die Bedeutung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) für die Ausrichtung der Außenpolitiken der EU-Partner inzwischen groß ist, sind weitere Integrationsfortschritte erforderlich.

Eine Annäherung unterschiedlicher Vorstellungen würde in institutioneller Hinsicht erleichtert durch das im EU-Verfassungsvertrag vorgesehene Initiativrecht eines künftigen EU-Außenministers. Auch eine gemeinsame Streitkräfteplanung und die Einigung auf die Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen in Krisenfällen sind erstrebenswert.

Kurzfristig könnte durch die Einführung eines ESVP-Verbindungselements im Department of Peacekeeping Operations (DPKO) am Sitz der VN in New York eine Verbesserung der Konsultations- und Koordinationsmechanismen im Verhältnis EU/VN erzielt werden. Außerdem ist der Nutzen einer Verstärkung des militärischen Personals im Ratssekretariat in New York zu erwägen.

Auch das bislang wichtigste Instrument der Zusammenarbeit – die alle sechs Mona-

Das Potenzial der Kooperation zwischen der EU und den VN wird allerdings erst dann voll ausgeschöpft werden können, wenn auch die normativen Grundlagen der Zusammenarbeit vertieft und gefestigt sind.

te stattfindenden Arbeitstreffen auf der Ebene EU-VN (Steering Committee) – sollte verstetigt werden und in höherer Frequenz stattfinden.

Schließlich sollten sich die VN und die EU auf die Herausgabe gemeinsamer *lessons learned*-Berichte verständigen. Ein *lessons learned*-Prozess wird allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn seine Ergebnisse auch Eingang in die Praxis, eingeschlossen Übungen, finden.

9. EU-Initiative zur Abrüstung

Obwohl die Proliferation von Massenvernichtungswaffen den Weltfrieden gefährdet und die Verbreitung von Kleinwaffen, Folterinstrumenten und inhumanen Waffen rapide steigt (Streubomben, weißer Phosphor u.ä.), gelingt der Weltgemeinschaft seit Jahren kein Durchbruch auf dem Gebiet der Abrüstung und Nichtverbreitung. Dies erschwert nicht zuletzt die Bemühungen der EU und der VN, den nuklearen Ambitionen von Staaten wie dem Iran oder Nordkorea wirksam entgegenzutreten.

Daneben bereitet der rasante Anstieg kommerzieller Kriegsführungs- und Sicherheitsfirmen Sorge, da diese sich den die Kriegsführung betreffenden völkerrechtlichen Disziplinierungen des Haager und Genfer Rechts nicht oder nur unzureichend unterwerfen und so einer entrechtlichten Kriegsgewalt Vorschub leisten.

Dringend erforderlich erscheint eine umfassende EU-Initiative zur Abrüstung. Diese sollte sowohl ein Verbot von Streubomben (Überprüfungskonferenz zu konventionellen Waffen) wie eine Revitalisierung der nuklearen Abrüstung anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) im Jahre 2007 umfassen. Die EU vereinigt unter ihren 27 Mitgliedstaaten mit Großbritannien und Frankreich zwei Atomwaffenstaaten, daneben werden in mehreren EU-

Staaten Atomwaffen gelagert (u. a. Belgien, Deutschland, Großbritannien, Italien, Niederlande). Die überwiegende Zahl der EU-Partner sind Nichtatomwaffenstaaten. Die Frage der weltweiten Abrüstung aller atomaren Waffen liegt daher im besonderen Interesse der EU-Partner.

Auch ein verbindlicher EU-Verhaltenskodex zu Waffenausfuhren könnte einen Schritt darstellen, um in der EU die Kontrolle der Rüstungsexporte zu intensivieren. Die deutsche Seite kann hier eine wichtige Rolle übernehmen, denn ihre Regelungen zu Waffenhandel und Rüstungsexporten gehören zu den restriktivsten in der EU.

Wie die Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur am 12. Juli 2004 gezeigt hat, sind die EU-Partner zunehmend gewillt, einige Zuständigkeiten aus dem Kernbereich der nationalen Souveränität auf die EU zu übertragen. Eine konsequente Europäisierung der nationalen Rüstungspolitiken birgt die Chance von Einsparungen und einer größeren Transparenz in Fragen des Rüstungsexports. In dem Maße, wie die EU-Partner ihre Militärpotenziale integrieren, kann es zur Neutralisierung einzelstaatlicher militärischer Macht kommen. Eine ESVP, die sukzessive militärische Fähigkeiten erwirbt und zugleich dem Leitbild einer Friedensmacht folgt, vermag insofern einen wirksamen Beitrag zum Weltfrieden leisten.

10. Künftige Herausforderungen: Menschliche Sicherheit und der Ausbau systematischer Prävention

Eine gemeinsame Herausforderung der VN und der EU liegt in dem Ausbau systematischer Prävention zur Verhinderung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und massiver Menschenrechtsverletzungen auf der Grundlage des Konzepts menschlicher Sicherheit. Die Vorgänge in Darfur/Sudan zeigen, dass es

Dringend erforderlich erscheint eine umfassende EU-Initiative zur Abrüstung.

immer noch an raschen und entschlossenen Maßnahmen fehlt, wenn Völkermord bevorsteht oder sich ereignet. Wie der VN-Generalsekretär hervorgehoben hat, „*muss (...) noch sehr viel mehr geschehen, um Greueln zu verhüten und sicherzustellen, dass die internationale Gemeinschaft bei massiven Verstößen prompt reagiert*“ (In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN Doc. A/59/2005, Ziff. 134).

Auf dem Weltgipfel der VN im September 2005 haben alle Regierungen in klarer und eindeutiger Weise die gemeinsame internationale Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit akzeptiert und sich zu diesem Zweck bereit erklärt, „*rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kap. VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen*“ (UN Doc. A/RES/60/1 vom 16. September 2005, Ziff. 139 Satz 2).

Damit die auf dem Weltgipfel im September 2005 bekräftigte Schutzverpflichtung der internationalen Gemeinschaft (*responsibility to protect*) handhabbar wird, sollte es zu einer Präzisierung der Eingriffskriterien kommen. Die Einführung von Legitimitätskriterien, wie sie im Bericht des High-level Panel on Threats, Challenges and Change „A More Secure World:

Our Shared Responsibility“ (UN Doc. A/59/565 vom 2. Dezember 2004, Ziff. 207) angeregt wurde, würde macht- und ermessensbegrenzend wirken und internationalen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit Ausdruck verleihen. Der VN-Sicherheitsrat erhielte eine präzisere Grundlage für die Entscheidung über militärische Gewalt. Auf diese Weise könnte die vielfach bestehende Kluft zwischen Legitimität und Legalität militärischen Handelns innerhalb des VN-Friedenssicherungssystems verringert werden.

Parallel dazu müsste das Frühwarnsystem der VN ausgebaut werden. Die EU könnte Frühwarndienste durch bessere Nutzung von Informationen vor Ort verbessern (z. B. EU-Delegationen, EU-Repräsentanten, Einrichtung ziviler *focal points*) und auf diese Weise die Entwicklung von Präventionsstrategien unterstützen.

Schließlich sollte die EU nicht in ihrem Einsatz für die Ziele des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC) in Den Haag nachlassen. Eine völkerrechtlichen Grundsätzen entsprechende, konsequente Ahndung internationaler Verbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof der VN ist ein wichtiger Baustein für eine sicherere Welt.

Die entschiedene und aktive Mitwirkung der EU und der EU-Partner an den skizzierten Punkten wird mit darüber entscheiden, ob die große Geißel des 20. Jahrhunderts – Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – im neuen 21. Jahrhundert wirksam gebannt werden kann oder nicht. ■

Die Autorin:

Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer, Mitglied im DGVN-Forschungsrat, war 2003-2006 Dozentin für GASP/ESVP im Rahmen des politikwissenschaftlichen „Major on Conflict and Development“ des Europainstituts der Universität Basel. Sie hält Vorlesungen zu GASP/ESVP an der TU Dresden, wo sie den Lehrstuhl für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen innehat.

Das vorliegende Policy Paper basiert auf den Ergebnissen eines DGVN-Expertenworkshops im Herbst 2006 in Berlin.

Die Autorin dankt den Referenten und Referentinnen der Veranstaltung sowie den Mitgliedern des DGVN-Forschungsrats für wichtige Hinweise und Anregungen.

Impressum & Bezug:

- ▶ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, D-10969 Berlin
Tel. (030) 259375-20, Fax (030) 259375-29
Email: info@dgvn.de, Internet: www.dgvn.de
- ▶ DGVN Policy Papers und andere DGVN-Publikationen können gegen Erstattung der Portokosten bestellt werden. DGVN Policy Papers stehen auch zum Download auf der Internetseite der DGVN zur Verfügung.