

Matthias Dembinski/Christian Förster

Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung

Zwischen universalen Normen
und partikularen Interessen

HSFK-Report 7/2007



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 987-3-93829-55-5

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Europäische Union (EU) will mit ihren militärischen und zivilen Interventionsfähigkeiten, die sie seit 2000 im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) aufbaut, zu den internationalen Bemühungen um Konfliktprävention und Krisenmanagement beitragen und ihre Gewaltmittel in den Dienst der Vereinten Nationen (VN) stellen. Der Aufbau der ESVP erfolgt in einer kritischen Umbruchphase des internationalen Regimes der Friedenssicherung. Mit der Wandlung des Friedensbegriffs und Konzepten wie dem der „menschlichen Sicherheit“ und der „Verantwortung zum Schutz“ eröffnen sich auf der einen Seite neue Horizonte der Friedenssicherung und stellen sich neue Aufgaben. Weil mit diesem fundamentalen Paradigmenwechsel die innerstaatliche Gewalt und das Verhältnis zwischen Bürgern und ihrem Staat ins Zentrum rückt, klassische Souveränitätsrechte eingeschränkt und neue Interventionsmöglichkeiten eröffnet würden, könnte diese Norm auf der anderen Seite ihrerseits zu einer Gewaltursache werden. Dementsprechend ist ihre Ausgestaltung bis heute umstritten. Vorbehalte entstehen nicht zuletzt deshalb, weil die VN selbst nicht in hinlänglicher Weise in der Lage ist, militärische Mittel zur Durchsetzung dieser Norm zu generieren und die Durchführung von Interventionen statt dessen an regionale Organisationen oder einzelne Staaten delegiert.

Neben ordnungspolitischen Vorzügen wie gestärkter Partizipationsmöglichkeiten birgt dieses Subcontracting die Gefahr, dass die internationale Friedenssicherung einschließlich des unterschiedslosen Schutzversprechens von den partikularen Interessen starker Akteure abhängig wird. Diese neigen dazu, sich nur dann zugunsten des Ziels menschlicher Sicherheit zu engagieren, wenn gleichzeitig eigene Interessen betroffen sind. Dann allerdings verfolgen sie oftmals ihre eigenen Ziele und entledigen sich fremder Kontrolle. In dem Maße, in dem regionale Akteure die Friedenssicherung übernehmen, wird der schmale Weg zwischen Selektivität und Eigenmächtigkeit zur Herausforderung. Wenn sich die EU entgegen dieser Tendenzen als verlässlicher Partner der VN erweisen sollte, könnte sie zur Akzeptanz der neuen Schutzrechte beitragen. Wenn sie hingegen dem Verhaltensmuster starker Akteure folgt, könnte sie die Akzeptanz dieser Schutzrechte untergraben.

Der Report kommt zu einer positiven Einschätzung. Bisher erwies sich die EU als ein überraschend verlässlicher Partner der VN bei der Friedenssicherung. Allerdings ist diese Beobachtung angesichts der kurzen Existenz der ESVP nicht sonderlich aussagekräftig. Zentrale Fähigkeiten wie die Battlegroups stehen erst seit diesem Jahr voll zur Verfügung bzw. werden wie das europäische Transportflugzeug A400M in größeren Stückzahlen erst ab 2010 zulaufen. Dennoch sind wir optimistisch, dass sich die EU auch weiterhin als verlässlicher Partner der VN erweisen wird. Dieser Optimismus beruht auf der Überlegung, dass der EU aufgrund ihrer internen Strukturen ein bestimmtes Verhaltensprogramm eingeschrieben ist, das sich durch Pfadabhängigkeit, Regelorientierung und Multilateralismus auszeichnet.

Der Report endet mit Empfehlungen, wie sich die Bedingungen, die für dies Verhalten verantwortlich zeichnen, gestärkt und das Verhältnis zu den VN ausgebaut werden

könnte. Die Bundesrepublik sollte sich vom Ziel der Staatswerdung der EU und Projekten wie dem einer Europa-Armee verabschieden, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU auf das Ziel der Friedenssicherung und Friedensbildung ausrichten, und die Zusammenarbeit mit den VN und anderen regionalen Organisationen ausbauen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Friedenssicherung zwischen hohen Ansprüchen und begrenzten Möglichkeiten	4
2.1	Human Security und ihre Kritiker	4
2.2	VN-Peacekeeping zwischen erweiterten Aufgaben und begrenzten Ressourcen	7
3.	Subcontracting: Die Auslagerung der Friedenssicherung	10
3.1	Formen des subcontracting	10
3.2	Universalismus vs. Regionalismus: Vorteile und Risiken des subcontracting	12
3.3	Demokratien als Partner der VN: Die NATO im früheren Jugoslawien	14
4.	Die Europäische Union: Ein verlässlicher Partner der VN bei der Friedenssicherung?	16
5.	Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und des Verhältnisses zwischen EU und VN	21
5.1	Die Mission EUFOR RD Congo: Ein relevanter Fall	21
5.2	Eine europäische Art der Kriegführung: Zum Verhältnis zwischen den internen Strukturen der EU und ihrem sicherheitspolitischen Verhalten	23
5.3	Bedingungen der Entscheidung über ESVP-Missionen	24
5.4	Bedingungen der Durchführung einer ESVP-Mission	27
6.	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	29
	Literatur	32

1. Einleitung

Mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) startete die EU im Dezember 1999 ein ebenso bemerkenswertes wie angreifbares Projekt (Jones 2007). Konkret geht es um die Bereitstellung nationaler Fähigkeiten für eine ca. 60.000 Mann starke, mobile Eingreiftruppe, die nach einem Beschluss von 2004 durch schnell verfügbare Battle Groups ergänzt werden soll. Daneben entwickelt die EU zivile Instrumente der Konfliktprävention und ergänzt das militärische Fähigkeitsziel mit einem zivilen Headline Goal. Dennoch liegt das Schwergewicht der ESVP auf der militärischen Seite. Mit Hilfe koordinierter Beschaffungsprogramme und einer Europäischen Rüstungsagentur soll die moderne Bewaffnung und Mobilität der Truppe gesichert werden. Das Bemerkenswerte daran: Diese Einheiten dienen explizit nicht der Verteidigung eigenen Territoriums, sondern ausschließlich der Intervention in Krisensituationen außerhalb der EU. Noch erstaunlicher: Verlautbarungen der politisch Verantwortlichen zufolge sollen sie nicht der Verteidigung eigener und partikularer Interessen, sondern der des Allgemeinwohls dienen. Die Zuständigkeiten der EU-Eingreiftruppe sind in den sogenannten Petersberg-Aufgaben festgelegt. Diese reichen von humanitären Missionen und Rettungseinsätzen über friedenserhaltende Aufgaben bis hin zu Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.¹ Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 hebt offener als frühere Dokumente auf die Verteidigung der eigenen Sicherheit und der europäischen Werte ab und beschreibt mit dem Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, sowie regionalen Konflikten, Staatsversagen und der organisierten Kriminalität konkretere Bedrohungen dieser Sicherheit. Dennoch behauptet auch die ESS eine weitgehende Übereinstimmung von europäischen und allgemeinen Interessen. Sie unterstreicht die primäre Verantwortung des VN-Sicherheitsrates für die Bewahrung des Friedens und stellt fest: „Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“²

Auch die Battlegroups sollen, so die EU, vorrangig das System der Friedenssicherung durch die VN stärken. Bereits die ersten Konzepte betonten, dass diese Kampfverbände primär auf Anfragen der VN eingesetzt werden sollten (Lindstrom 2007: 11).

Ein regionaler Club demokratischer Staaten, der dem System der universalen Friedenssicherung durch die politisch heterogenen VN uneigennützig Zähne verleiht? Die EU als bewaffneter Sozialarbeiter der Welt? Nicht überraschend steht die Ankündigung der EU, sie werde ihre Gewaltmittel in den Dienst der Völkergemeinschaft stellen, unter Verdacht. Wichtiger als die inner-europäischen Kontroversen sind die weltweiten Wahr-

1 Mit den Petersberg-Aufgaben wurde ursprünglich das Einsatzspektrum der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts umorientierten WEU beschrieben. Vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union über seine Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn, in: Europa Archiv, 47,14 1992: D479-485. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die Petersberg-Aufgaben in Artikel 17 zum Bestandteil europäischen Primärrechts.

2 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel (2003: 9).

nehmungen und Reaktionen auf die Herausbildung einer militärischen Interventionsfähigkeit der EU. Die ESVP entsteht in einer kritischen historischen Phase, und die Art, wie die Europäische Union ihre Kapazitäten der Krisenintervention nutzen wird, wird mit darüber entscheiden, ob die Vision eines universal akzeptierten und zugleich anspruchsvollen Systems der Gewährung staatlicher und menschlicher Sicherheit gestärkt oder unterlaufen wird.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelte sich ein Bewusstsein dafür, dass Bürgerkriege, massenhafte Vertreibungen und Genozid keine unabänderlichen Phänomene sind, sondern verhindert werden könnten und sollten. Neben verstärkten Anstrengungen zur Einhegung von Kriegen lassen sich seit den 1990er Jahren eine sukzessive Einschränkung des Prinzips staatlicher Souveränität zugunsten von Individualrechten und damit zusammenhängend neue Eingriffsrechte der internationalen Staatengemeinschaft und neue Formen von internationaler Governance beobachten. Noch ermutigender: Eine Norm individuellen Schutzes vor Krieg und Bürgerkrieg, Vertreibung und Genozid wird nicht nur postuliert. Entgegen einem verbreiteten Eindruck geht die Zahl der Kriege und Bürgerkriege sowie die Anzahl der durch diese Gewaltakte Getöteten und Vertriebenen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zurück und dieser Rückgang wird mit einem verstärkten Engagement der Staatengemeinschaft in Verbindung gebracht (Human Security Center 2005). Im scharfen Kontrast zu unserem von der Persistenz von Gewaltakten geprägten Alltagsbewusstsein scheinen sich also Horizonte von globaler Ordnungspolitik zu öffnen, zu denen die EU einen wesentlichen Beitrag leisten könnte.

Allerdings bleibt die Norm individueller Schutzrechte umstritten. Der gewichtigste Einwand gegen eine Aufweichung des Souveränitätsprinzips lautet, dass die damit entstehenden Eingriffsrechte von mächtigen und interventionsbereiten Demokratien usurpiert werden könnten, während die traditionell zuständigen und die das Allgemeinwohl repräsentierenden Organe – die VN und ihre Abteilung für Friedenssicherung (DPKO) – operativ entmachtet würden.

Der Verdacht, das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Sicherheit und menschlicher Sicherheit, zwischen globalen Normen und dem partikularen Interesse von Demokratien und zwischen globalen und regionalen Ordnungsstrukturen werde zugunsten letzterer aufgelöst, ist keineswegs unbegründet.³ Zwei Beobachtungen geben diesem Verdacht zusätzliche Nahrung. Zum einen tragen die OECD-Staaten dafür Verantwortung, dass es nicht in hinreichendem Maße gelungen ist, die VN mit effektiven Handlungskapazitäten zur Friedenssicherung auszustatten. Daher überließ die Weltorganisation gerade die komplexeren friedenssichernden Operationen einzelnen (westlichen) Mitgliedstaaten oder regionalen Organisationen. Neben den ihrerseits Unterstützung suchenden afrikanischen Regionalorganisationen bieten sich vor allem NATO und EU an. Zum anderen weisen die Erfahrungen mit Subcontracting eine gemischte Bilanz auf. Regionale Organisationen und Staaten neigen zu selektivem Engagement und zum eigen-

3 Zur Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Staatssouveränität und Interventionen exemplarisch: Lu 2006; Shue 2004; Lyons/ Mastanduno 1995.

mächtigen Handeln. Mit der Selektivität und der Eigenmächtigkeit sind die wichtigsten Dimensionen des Spannungsverhältnisses zwischen globalen Normen und Strukturen sowie den partikularen Interessen regionaler Akteure genannt.

Diesem Spannungsverhältnis zwischen Regionalismus und Universalismus, zwischen der EU als regionaler Organisation demokratischer Staaten und den VN als globalem Ordnungsrahmen einer heterogenen Staatengemeinschaft, geht der vorliegende Report nach. Er fragt, ob die EU bisher ein verlässlicher Partner der VN war und wie es um die Aussicht bestellt ist, dass sie dies auch in Zukunft sein wird. Um diese Frage zu beantworten, bindet der Report die drei Dimensionen dieses Themas in drei Schritten zusammen. Im ersten Schritt zeichnet er die Kontroversen um die sich herausbildende Norm der menschlichen Sicherheit einschließlich der neuen Interventionsrechte nach und beleuchtet die aktuellen Diskussionen im Bereich des Peacekeeping. In einem zweiten Schritt diskutiert er das Verhältnis zwischen VN und regionalen Organisationen und arbeitet die möglichen Vorteile und Risiken des Subcontracting von Friedensmissionen heraus. Trotz der problematischen Erfahrungen der Zusammenarbeit gerade von Demokratien mit den VN argumentieren wir in einem dritten Schritt, dass die EU als Subcontractor nicht schlecht abschneidet und abschneiden wird. Wir bewerten zunächst die bisherigen Einsätze der EU im Auftrag der VN. Dabei stellen wir fest, dass die EU nicht zu auffälliger Selektivität und zu einem von partikularen Werten und Interessen getriebenen Engagement neigt. Allerdings ist die ESVP nach wie vor ein Projekt im Werden und es ist nicht schon garantiert, dass zukünftige Einsätze dem Muster der bisherigen folgen.

Um das zukünftige Verhalten der EU abschätzen zu können, identifizieren wir in einem weiteren Schritt systematische Bedingungen für ihr militärisches Handeln. Wir argumentieren, dass der EU aufgrund ihrer inneren Organisation – der Kombination von Konsensprinzip und hoher Bindungskraft – ein bestimmtes Verhaltensprogramm eingeschrieben ist. Sie aggregiert effektiver als andere Organisationen die Machtpotentiale ihrer Mitglieder. Gleichzeitig transformiert sie nationalstaatliche Machtpolitik. Weil die EU-Staaten in der Tendenz nur noch gemeinsam handeln können, das gemeinsame Handeln aber von der Zustimmung aller abhängig bleibt, neigen EU-Staaten zur Delegation von Aufgaben an europäische Organe und zur Orientierung ihres Handelns an europäischen Verhaltensnormen und Grundsatzbeschlüssen. Wenn sie Truppen für europäische Operationen zur Verfügung stellen, versuchen sie deren Verwendung durch vorherige Absprachen und laufende Überwachung zu kontrollieren. Aufgrund ihrer inneren Strukturen agiert die EU regel- und normorientierter und stärker von Routine geprägt, sowie langsamer und risikoaverser als ein Staat. Wir erheben die bestehenden Normen, Regeln und Routine auf dem Politikfeld Verteidigung und zeigen, dass die europäischen Verhaltensnormen und Gemeinschaftsbeschlüsse der Kooperation mit den VN einen hohen Stellenwert einräumen, das Verhältnis zwischen den EU-Organen und den VN eingespielt ist. Kurzum: Die EU bleibt aufgrund ihrer internen Strukturen ein vergleichsweise verlässlicher Partner der VN.

2. Friedenssicherung zwischen hohen Ansprüchen und begrenzten Möglichkeiten

2.1 Human Security und ihre Kritiker

Die Entwicklung der EU zu einem sicherheitspolitischen Akteur und Partner der VN findet statt vor dem Hintergrund einer Veränderung des Kriegsgeschehens und des Friedensbegriffs. Während des Kalten Krieges behielt Sicherheit seine westfälische Bedeutung. Sicherheit bezog sich auf das Verhältnis zwischen Staaten und ignorierte weitgehend die Zustände innerhalb der Staaten. Dieses Verständnis ist einem fundamentalen Wandlungsprozess unterworfen: Angesichts der deutlichen Abnahme zwischenstaatlicher Kriege und der nach wie vor hohen Anzahl innerstaatlicher Kriege und Gewaltakte beobachten wir eine Erweiterung des Sicherheitsbegriff um innerstaatliche Dimensionen und damit zusammenhängend eine Veränderung der normativen Vorstellungen über Souveränität und legitime Gründe für internationale Interventionen.⁴

Einen ersten Anstoß zur Aufweichung des Prinzips der Staatssouveränität zu Gunsten der in den Staaten lebenden Menschen unternahm der damalige VN-Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 mit der Agenda for Peace. Darin betonte er die Rückwirkungen innerstaatlicher Konflikte für die zwischenstaatliche Sicherheit (Boutros-Ghali 1992). Einen großen Schritt weiter ging das United Nations Development Programm mit der Entwicklung des Konzepts der Human Security. Dessen Berichte von 1993 und 1994 forderten, das Gut Sicherheit solle nicht nur pauschal an Staaten, sondern auch an die darin lebenden Individuen zugeteilt werden: „[The concept of human security] is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunities – and whether they live in conflict or in peace“ (Human Development Report 1993: 23). Sicherheit werde in einer Region nur dann erreicht, wenn tatsächlich Menschen vor Hunger, Krankheit, Unterdrückung und „sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life“ geschützt seien (Human Development Report 1993; 23; Wolter 2007: 79-88).

Konkreter wurde Kofi Annan einige Jahre später in seinem Millenium Report. Der VN-Generalsekretär greift darin die Vorstellung von Human Security auf. Die Norm der Staatssouveränität könne nicht bedeuten, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit folgenlos blieben. Gleichzeitig präzisierte er, wann Verletzungen der menschlichen Sicherheit ein Eingreifen der Staatengemeinschaft rechtfertigen könnten. Für den Sicherheitsrat sollte laut des Millenium Reports militärische Intervention eine letzte Option darstellen, um schlimmste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern (Annan 2000: 47ff).

In diese Richtung argumentierte auch der 2001 erschienene Bericht *The Responsibility to Protect*, der auf die von Kanada ins Leben gerufene International Commission on

4 Wir stützen uns in diesem Papier auf die gängige Definition von Normen als intersubjektiv geteilten Verhaltensmustern. Vgl. exemplarisch Legro, 1997: 33.

Intervention and State Sovereignty (ICISS) zurückgeht.⁵ Staatssouveränität ist, so die Auffassung der ICISS, mit Verantwortung der Staaten für ihre Bürger verbunden. Komme ein Staat dieser Verantwortung nicht nach, entstehe für die Staatengemeinschaft die Verpflichtung einzuschreiten, unter Umständen auch unter Einsatz von Gewaltinstrumenten. Die Bedingungen für eine gewaltsame Einschränkung der Souveränität weiter präzisierend, sieht die ICISS eine Intervention dann als gerechtfertigt, wenn ethnische Säuberungen stattfinden oder auf andere Art Menschenleben „in large scale“ bedroht werden (International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001: XII).

Das Konzept der Pflicht zum Schutz (Responsibility to Protect) rief im Generalsekretariat der VN ein positives Echo hervor. Beispielsweise sprach das von Annan eingesetzte High Level Panel on Threats, Challenges and Change von einer „Emerging Norm of a Collective International Responsibility to Protect“. Auch das viel beachtete Grundsatzpapier von Kofi Annan In larger freedom knüpft ein Jahr später an die Responsibility to Protect an und bestätigt diese (Annan 2005: 35), genauso wie das Abschlussdokument des VN-Weltgipfels 2005⁶ und des VN-Sicherheitsrats in Resolution 1674 zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten von 2006.

Die entstehende Norm einer *Pflicht zum Schutz* ist dennoch bis heute höchst umstritten. Während die einen befürchten, dieses Schutzversprechen werde sich als leeres Versprechen entpuppen, weisen die anderen auf Missbrauchsmöglichkeiten hin. Und dies nicht ohne Grund. Schließlich birgt die Aufweichung des Souveränitätsprinzips in einer politisch nach wie vor heterogenen Welt die Gefahr eines bewaffneten Austrags der Auffassungsunterschiede um „das gute Leben“. Insbesondere im Verhältnis zwischen westlichen Demokratien und Nicht-Demokratien könnte die Abkehr vom westfälischen Prinzip das Risiko gewaltsamer Konfrontationen verschärfen werden. Die Widerstände und Vorbehalte gegen diese Norm speisen sich aus drei zusammenhängenden Einwänden.

Erstens sei die *Pflicht zu Schutz* stark von westlichen Wertvorstellungen geprägt. Auch wenn Menschenrechte und individuelle sowie kollektive Selbstbestimmung universale Werte sein mögen, neigten Demokratien und demokratische Clubs systematisch dazu, diese Werte gegenüber anderen wie der territorialen Integrität von Staaten oder dem Recht auf Entwicklung und auf materielle Grundversorgung vorzuordnen. Entgegen ihrer rhetorischen Betonung des Allgemeinwohls sei ihr Engagement darüber hinaus von ihren Interessen abhängig. Auch Demokratien träten selektiv nur dann zugunsten der mensch-

5 Zur Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der ICISS vgl. exemplarisch Welsh/Thielking/MacFarlane (2005). Zur Darstellung der Ursprünge und Entwicklung des Konzepts der menschlichen Sicherheit sowie der Reaktionen auf den Bericht der ICISS siehe Wolter (2007: 94-104).

6 Vgl. 2005 World Summit Outcome, in: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Darin verweist die Generalversammlung auf die Pflicht eines jeden Staates, seine Bevölkerung von Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Die Staatengemeinschaft sagt den Staaten hierbei Unterstützung nach den Kapiteln VI und VIII der VN-Charta zu. Die Mitglieder der Generalversammlung bringen aber auch ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, durch den Sicherheitsrat kollektive Maßnahmen nach Artikel VII zu ergreifen, sollten sich friedliche Maßnahmen als nicht ausreichend erweisen und nationale Behörden ihre Pflicht zum Schutz offenkundig nicht wahrnehmen; 30.

lichen Sicherheit in anderen Ländern ein, wenn gleichzeitig ihre eigenen Interessen betroffen sind.

Zweitens entstünden mit einem sich wandelnden Rollenverständnis des Sicherheitsrats neue Durchgriffsrechte, die zudem von westlichen Staaten usurpiert werden könnten. Tatsächlich verschiebt sich die 1945 gefundene Balance zwischen den Eingriffsrechten des Sicherheitsrats und den Souveränitätsansprüchen der Staaten. Um ein schnelles und wirksames Handeln zu gewährleisten, übertrugen die Staaten in San Francisco dem Sicherheitsrat „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Art. 24(1)). Im Gegenzug sichert die Charta ihre Souveränität, weil mit Artikel 2(4) das Gewaltverbot eingeführt und mit Artikel 2(7) „eine Befugnis der VN zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“, ausgeschlossen wird. Wurde die letztgenannte Bestimmung zunächst extensiv interpretiert, schränkt der Sicherheitsrat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts den Bereich der Angelegenheiten, die zur inneren Zuständigkeit der Staaten gehören, ein (Liste 2006). In der Folge wurden eine Reihe innerstaatlicher Phänomene wie Bürgerkriege, Staatsterrorismus und gefährliche ethnische Spannungen als Bedrohung des Friedens interpretiert (Doyle/Sambanis 2006: 6f.).

Brisant erscheint diese Verschiebung, weil eine Blockade des Sicherheitsrats seit dem Ende des Ost-West-Konflikts trotz der politischen Differenzen seiner ständigen Mitglieder nicht mehr gesichert ist. Die Fünf machten deutlich seltener von ihrem Veto-Recht Gebrauch, und der Rat nahm seine ordnungspolitische Verantwortung mit größerem Nachdruck wahr (Luck 2006: 8). Kenner des Rates verweisen zudem darauf, dass die faktischen Einflussmöglichkeiten zwischen den Ratsmitgliedern unterschiedlich verteilt seien. Die USA verfügten im Zusammenwirken mit den beiden anderen westlichen ständigen Mitgliedern über größere Gestaltungsspielräume als die beiden übrigen (Thakur 2006: 294). Darüber hinaus legt gerade die Responsibility to Protect mit der Betonung individueller Rechte, die gegen autoritäre Staaten durchgesetzt werden müssten, den Rekurs auf alternative Entscheidungsverfahren über den Einsatz von Gewalt für den Fall nahe, dass Nicht-Demokratien im Kreis der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates dies Gremien blockierten.⁷

Besonders problematisch sei die Tendenz zur Selektivität und zur demokratischen Exklusivität, weil drittens die Mitglieder der westlichen Staatengemeinschaft über das Gros

7 Der Bericht der ICISS blieb an dieser zentralen Stelle etwas ambivalent. Die Kommission erklärte zwar eindeutig, dass die Legitimität über die Entscheidung zum Einsatz militärischer Mittel zum Schutz von menschlichem Leben in den VN ruht, sah jedoch das Problem einer möglichen Blockade des Sicherheitsrats. Als Ausweg schlug die Kommission einen Verhaltenskodex für den Gebrauch des Vetos in Situationen humanitärer Katastrophen vor, der in letzter Konsequenz die Verantwortung für den Einsatz vom Sicherheitsrat auf die Generalversammlung verlagern würde (Wolter 2007: 98f.). Insbesondere in der amerikanischen Debatte wurden und werden zur Lösung einer möglichen Blockade des Sicherheitsrats große Schritte in eine andere diskutiert. Diesen Stimmen zufolge steht die legitimierende Kraft des Sicherheitsrats aufgrund des nicht-demokratischen Charakters von zwei der fünf ständigen Mitglieder ohnehin in Frage. Im Fall einer Blockade dieses Gremiums sollten demokratische Regionalorganisationen wie die NATO oder selbst einzelne demokratische Staaten aus sich selbst heraus die Legitimation für Militäreinsätze schaffen. Vgl. Daalder/Goldgeier (2006: 113), Feinstein/Slaughter (2004: 137).

der Gewaltinstrumente verfügen, um zu intervenieren und individuelle Schutzansprüche durchzusetzen. Weil alle Demokratien zunehmend auf der operativen Kontrolle der eigenen Streitkräfte beharren, und sie immer seltener der operativen Kontrolle der VN unterstellen, würden die Gestaltungsmöglichkeiten der UNO zugunsten demokratischer Staaten weiter eingeschränkt.

Im Folgenden wird anhand der Entwicklung des VN-Peacekeeping gezeigt, dass der Sicherheitsrat nach 1990 tatsächlich aktiver wurde und immer neue Interventionen legitimierte, während die operativen Kapazitäten der VN gerade im anspruchsvolleren Bereich der Friedenserzwingung aufgrund eines reduzierten Engagements der westlichen Länder stagnierten.

2.2 VN-Peacekeeping zwischen erweiterten Aufgaben und begrenzten Ressourcen

Die Friedenssicherung der VN durchlebt seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine rasante Entwicklung. Aufgrund einer nach wie vor hohen Rate von versagenden Staaten und Bürgerkriegen einerseits und einem handlungsfähigeren und ordnungspolitisch entschlossenerem Sicherheitsrat andererseits stiegen die Anzahl und der Umfang der Operationen rapide an. Die Anzahl multilateral abgestimmter Interventionen nahm von 1989 bis 2004 um 32 Prozent zu (Talentino 2005: 26).

Tabelle: Anzahl der neu begonnenen VN-Friedenssicherungsoperationen nach Dekaden:

Dekaden	1948	1950er	1960er	1970er	1980er	1990er	2000er
begonnene Operationen	2	2	6	3	5	35	8

Quelle: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/pages/timeline.html>.

Auch der Personaleinsatz erhöhte sich deutlich. Im Oktober 2006 erreichte die Personalstärke der VN Friedenssicherungseinsätze mit knapp 81.000 Soldaten und Polizisten sowie 15.000 zivilem Fachpersonal einen Rekordumfang.⁸ Allerdings verlief die Entwicklung ungleichmäßig. Die Anzahl der Blauhelmsoldaten stieg Anfang der 1990er Jahre steil an und erreichte 1993 mit 78.444 uniformiertem Personal einen vorläufigen Höchststand, um bis Ende der Dekade wieder auf ca. 15.000 abzufallen und erst danach wieder rapide zu wachsen (Thakur 2006: 40).

Darüber hinaus zeichnen sich die friedenssichernden Einsätze seit dem Ende des Ost-West-Konflikts durch eine größere Komplexität und Robustheit aus. Mit Ausnahme der unglücklichen Operation im Kongo (ONUC: United Nations Operation in the Congo) 1960 – 1964 sicherten die ursprünglichen Peacekeeping-Operationen mit unbewaffneten

⁸ Vgl. Pressemitteilung der UN: United Nations military, police deployment reaches all-time high in October, in: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/pko152.doc.htm>.

oder nur leicht bewaffneten Beobachtern als Puffer zwischen Konfliktparteien einen schon bestehenden Waffenstillstand. Die Präsenz der Blauhelm-Soldaten beruhte auf dem Konsens der Konfliktparteien; sie waren zur Neutralität verpflichtet und übten Gewalt nur zur Selbstverteidigung aus. Das Gros der Operationen wurde nach Kapitel VI VN-Charta („Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“) mandatiert.

Dagegen nehmen die Mehrzahl der Mandate der seit 1990 begonnenen Operationen der zweiten und dritten Generation⁹ auf Kapitel VII Bezug und erlauben den Einsatz von Zwangsmitteln (Rittberger/Zangl/Staisch 2006; Garies/Varwick 2002; Schnabel/Thakur 2001). In der Phase nach dem Ost-West-Konflikt sollten eine Reihe von Operationen den Frieden auch gegen den Willen einer der Konfliktparteien durchsetzen. Erst nach dem Scheitern der Operationen in Somalia und Bosnien betonten die VN wieder stärker die Abhängigkeit des Erfolgs einer Operation vom politischen Willen der Konfliktparteien. Schließlich sind die Operationen in der Regel nicht mehr nur mit der Überwachung eines Waffenstillstandes betraut, sondern reagieren auf eine ganze Reihe von sozialen, humanitären, politischen und rechtlichen Herausforderungen (Wheeler 2004). Über diese Unterschiede hinweg zeichnen sich alle VN-Operationen durch drei Merkmale aus: sie sind vom Sicherheitsrat etabliert, stehen unter der Kontrolle des Generalsekretärs und werden aus dem VN-Peacekeeping Budget finanziert (Goulding 1993: 453f).

Paradoxerweise blieben trotz der Zunahme der Friedensoperationen und Blauhelm-soldaten die Ergebnisse weit hinter den Erwartungen zurück. Ein Grund für dieses Missverhältnis ist in der weiterhin unzureichenden Ausstattung der einzelnen Operationen zu suchen. Über die Fähigkeiten, die für einen Erfolg robuster und komplexer VN-Missionen ausschlaggebend wären – Schnelligkeit, Mobilität, Durchsetzungsfähigkeit, überlegene Aufklärung und effiziente Kontrolle und Koordinierung der militärischen und zivilen Akteure, – verfügen VN-Truppen oftmals nicht. Diese Defizite entstanden, weil Konzepte einer schnellen Reaktionsfähigkeit der VN von den Mitgliedstaaten nicht unterstützt wurden (Griffin 1999: 53) und weil sich ausgerechnet die OECD-Staaten, die über professionelle Streitkräfte und die Ressourcen zum Peace-Building verfügten, immer weniger im Rahmen der VN-Friedenssicherung engagieren. Wurden 1988 noch fast 45% aller Peacekeeping-Soldaten von OECD-Staaten gestellt, sank ihr Anteil bis 2005 auf nur noch mageren sechs Prozent (Thakur 2006: 46). Besonders auffällig und folgenreich ist die weitestgehende Abstinenz der USA. (Loeper 1994: 403-06; Sorensen 2005: 116f).

9 Zur Unterscheidung zwischen Peace-keeping Operationen unterschiedlicher Generationen vgl. Doyle/Sambanis (2006: 10-18), Garies (2002: 22-24), Schnabel/Thakur (2001).

Im Februar 2007 sah die „Rangliste“ der stärksten Truppensteller zu VN-Friedensmissionen wie folgt aus:

Tabelle 2: Stärkste Truppensteller bei VN-Missionen im Februar 2007

	Land	Gestellte Truppen
1.	Pakistan	10.169
2.	Bangladesh	9.653
3.	Indien	9.608
4.	Jordanien	3.572
5.	Nepal	3.369
6.	Ghana	2.899
7.	Uruguay	2.583
8.	Italien	2.467
9.	Nigeria	2.462
10.	Frankreich	2.023
...
19.	Deutschland	1.157
...
43.	USA	317

Quelle: Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personal (DPKO Statistik), in: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

Diese Zurückhaltung steht in auffälligem Kontrast zum Engagement der OECD-Staaten beim Krisenmanagement als solchem. So waren selbst die USA im Schnitt der letzten Jahre mit mehreren zehntausend Soldaten an VN-mandatierten Operationen beteiligt. Die vorliegenden Zahlen spiegeln vielmehr eine tiefsitzende Abneigung gegenüber der Beteiligung an Einsätzen unter der operativen Kontrolle des VN Peacekeeping Departments wider. Selbst das vergleichsweise starke Engagement Frankreichs, Italiens und Deutschlands sollte nicht über diese tiefsitzende Skepsis hinwegtäuschen. Die hohen Zahlen kommen zustande, weil alle drei umfangreiche Kontingente für die UNIFIL-II Operation im Libanon stellen. UNIFIL-II fällt aber aus dem Rahmen, weil die operative Kontrolle nicht beim DPKO liegt, sondern bei einer eigens für diese Operation eingerichteten Planungszelle beim VN Hauptquartier in New York mit überwiegend europäischem Personal und unter der Leitung eines italienischen Generals.¹⁰ Durch dies Arrangement können die beteiligten EU-Mitglieder eine stärkere operative Kontrolle über den Einsatz ausüben. Es gilt als Voraussetzung für ihre Beteiligung.

Statt der direkten Stärkung der VN durch die Unterstellung eigener Truppen kam eine andere Idee zum tragen, nämlich die Delegation von friedenssichernden Operationen an

¹⁰ Interviews im EU-Generalsekretariat im Mai 2007. Vgl. auch Pirozzi (2006: 3).

Staaten oder regionale Organisationen. Obwohl das Subcontracting also aus einer Zwangslage heraus entwickelt wurde und obwohl es eine Reihe von praktischen und konzeptionellen Vorzügen gegenüber der Alternative einer mit umfassenden militärischen Mitteln ausgestatteten Weltorganisation aufweist, ist es doch auch mit einer Reihe von Risiken belastet. Anzusprechen ist dabei insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen der globalen Norm der internationalen Durchsetzung individueller Schutzrechte einerseits und den partikularen Interessen starker Akteure andererseits, die im Namen der VN Schutz gewähren müssten. Im Folgenden sollen kurz Formen sowie die Chancen und Risiken des subcontracting genauer ausgeleuchtet werden, bevor wir uns der EU als Dienstleister der VN zuwenden.

3. Subcontracting: Die Auslagerung der Friedenssicherung

3.1 Formen des Subcontracting

Auf der Gründungskonferenz der VN in San Francisco zählte das Verhältnis zwischen der Weltorganisation und regionalen Organisationen zu den umstrittensten Themen (Claude 1983: 113f). Dabei konnten sich die Regionalisten nicht durchsetzen. Kapitel VIII der VN-Charta weist regionalen Organisationen nur eine subsidiäre Funktion zu. Während des Ost-West-Konflikts spielten Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung denn auch keine Rolle.¹¹ Erst nach seinem Ende entdeckte Generalsekretär Boutros Ghali den Wert regionaler Abmachungen neu. Interessanterweise definierte der Generalsekretär regionale Organisationen bewusst weit, so dass auch die EU oder die NATO darunter fallen, die im Gegensatz zur OSZE oder der AU friedenssichernde Einsätze explizit jenseits ihres geographischen Kernbereichs durchführen würden (Barnett 1995). Im Brahimi-Report von 2000 wird die Kooperation mit regionalen Organisationen dagegen fast vollständig ausgespart.¹² Erst 2004 räumt das von Kofi Annan eingesetzte High Level Panel, das Vorschläge zur Reform der VN unterbreiten sollte, dem Verhältnis zu Regionalorganisationen wieder einen größeren Stellenwert ein. (High Level Panel 2004: 70). Kofi Annan selbst entwickelte ein Jahr später in seinem Papier 'In larger Freedom' das Konzept eines „interlocking system of peacekeeping capacities that will enable the United Nations to work with relevant regional organizations in predictable and reliable partnerships“ (Annan 2005: 31).

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich das Subcontracting in den 1990er Jahren rasant.

11 Dies gilt auch für die KSZE, die erst als OSZE politisch-strategische und operative Kompetenzen bei der Friedenssicherung entwickeln durfte.

12 Auf S. 10 spricht der Report die Kooperation mit regionalen Organisationen an. Im Bereich der zivilen Konfliktprävention spricht er diesen auch ein großes Potenzial zu. In Bezug auf Friedenssicherung nicht. „Where peacekeeping operations are concerned, however, caution seems appropriate...“ Vgl. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000), in: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.

Tabelle 3: Signifikante subcontracting-Operationen in der Friedenssicherung.

Name	Ort	Subcontracter	Zeitraum	Truppenstärke
IFOR	Bosnien-Herzegowina	NATO	1995-1996	60.000
SFOR	Bosnien-Herzegowina	NATO	1996-2004	7.000
KFOR	Kosovo	NATO	seit 1999	17.000
ISAF	Afghanistan	NATO	seit 2001	32.000
AMIS	Sudan/Darfur	AU	seit 2004	5.800
IGASOM/AMISOM	Somalia	AU	seit 2007	geplant 7.650
AMIB	Burundi	AU	2003-2004	3.000
ECOMOG	Sierra Leone	ECOWAS	1997/1999	keine verwertbaren Daten
ECOMOG	Liberia	ECOWAS	2001	keine verwertbaren Daten
ECOMOG	Côte d'Ivoire	ECOWAS	1990, 2003	keine verwertbaren Daten
ECOMOG	Guinea-Bissau	ECOWAS	1999	keine verwertbaren Daten
Licorne	Côte d'Ivoire	Frankreich	seit 2003	4.500
Operation Uphold Democracy	Haiti	USA	1994-1995	22.000
INTERFET	Ost-Timor	Australien u.a.	1999	ca. 10.000
VNITAF	Somalia	USA u.a.	1992-1993	37.000

Quelle: NATO, African Union, ECOWAS.

Dabei lassen sich drei Modelle von subcontracting-Arrangements unterscheiden:

- Beim Stand-Alone-Modell operiert eine VN-mandatierte Regionalorganisation bzw. ein Staat unabhängig von einer UNO-Operation. In diesem Falle ist der Koordinierungsbedarf gering; die Handlungsfreiheit des Subcontractors höher. Ein Beispiel für dieses Modell ist die NATO-Truppe ISAF in Afghanistan.
- Beim Stand-by-Modell befinden sich neben der Subcontracting-Truppe auch VN-Blauhelme vor Ort. Die Aufgaben der beiden Truppen können sich ergänzen; der Koordinationsaufwand ist entsprechend hoch. Es gibt zwei Formen des Stand-by-Modells: Im Over the Horizon-Szenario stehen die Streitkräfte eines sub-contractors bereit, um in einer kritischen Situation eine DPKO-geführte VN-Truppe militärisch zu entlasten. Die französische Operation Licorne in Côte d'Ivoire ist ein Beispiel hierfür. Auch das Zusammenspiel von VN- und US-Truppen in Somalia in der ersten Hälfte der 1990er Jahre wies ähnliche Strukturen auf. Die zweite Sonderform ist eine Komponenten-Lösung, bei der ein sub-contractor Module wie eine Polizeieinheit oder eine Luftwaffenkomponente zu einer VN-Operation beiträgt.

- Beim Bridging-Modell übergeben in der Regel schlagkräftigere Streitkräfte eines Subcontractor nach einer ersten Phase die Operation an eine VN-Truppe. Der Übergang zwischen den beiden Missionen kann fließend etwa in der Art erfolgen, dass die Soldaten bleiben, jedoch die Stahlhelme gegen das blaue Barett austauschen. Beispiele für dieses Modell sind die Subcontracting-Operationen UNITAF der USA in Somalia, Uphold Democracy der USA in Haiti und INTERFET unter australischer Führung in Ost-Timor.

3.2 Universalismus vs. Regionalismus: Vorteile und Risiken des Subcontracting

Während die stürmische Entwicklung des Subcontracting also zum einen der Not folgte, sahen zum anderen die VN und regionale Akteure in diesem Modell auch Chancen. Bereits in San Francisco wiesen Regionalisten darauf hin, durch eine Dezentralisierung und Übertragung von Kompetenzen auf Regionalorganisationen ließen sich Konflikte effektiv dort lösen, wo sie entstehen: nämlich auf der regionalen Ebene (Wilcox 1965).

Die heutigen Befürworter einer Dezentralisierung weisen zudem auf die Vorteile einer größeren Partizipationschance und Eigenverantwortung sowie einer besseren Sicherung gegen die Gefahr des Machtmissbrauchs hin. Beispielsweise formulierte Boutros-Ghali in der Agenda for Peace die Erwartung:

„Under the Charter, the Security Council has and will continue to have primary responsibility for maintaining international peace and security, but regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burdens of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs” (Boutros Ghali 1992: para. 64).

Darüber hinaus ließe sich so regionalen Unterschieden und Erwartungen eher gerecht werden.¹³ Moderne Regionalisten streben ein Modell von Sicherheitsgewährung an, das sich deutlich von der in San Francisco entwickelten Vorstellung zentralisierter Friedenssicherung mit dem Rat als autoritativ entscheidender und operativ-exekutiver „Weltregierung“ absetzt.¹⁴ Dieses Modell entspräche eher Vorstellungen einer „Supranationalisierung des sicherheitspolitischen Regierens“ (Zürn/Zangl 2003: 211) bzw. einer Struktur, die sich durch die horizontale Koordinierung autonomer Akteure, die Verschränkung der internationalen, regionalen und nationalen und lokalen Ebene und die Einbeziehung privater Akteure auszeichnet. Dabei würde der Sicherheitsrat zwar auf der internationalen Ebene weiterhin die Regeln setzen. Deren Umsetzung wäre jedoch „unabhängig von einer

13 Beispielsweise sind die Mitglieder der ASEAN nach wie vor dem Souveränitätsprinzip verpflichtet, während die Statuten der AU Standards von Good Governance enthalten und festlegen, dass interne Konflikte die regionale Sicherheit berühren können. Die OAS erklärte 1991 Coups gegen demokratisch gewählte Regierungen für illegitim (Doyle/Sambanis 2006: 8).

14 Vgl. zur Diskussion um Global Governance und Weltstaatsmodelle: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Volker Rittberger (Hrsg.), *Global Governance and the United Nations System*, Tokio u.a.: United Nations University Press (2002).

einzigsten Zentralautorität mit Gewaltmonopol“ (Rittberger/Zangl mit Staisch 2006: 214) und beruhte auf dem Zusammenwirken des Sicherheitsrats, regionaler Organisationen, einzelner Staaten und privater Hilfsorganisationen und NGOs. Ein weiterer Vorteil: Die Formel „Supranationalität ja, Weltstaat nein“ könnte es Staaten leichter machen, die Aufweichung der Souveränitätsnorm zu akzeptieren – schließlich würden sie in einem solchen Governance-System selbst stärker partizipieren und steuern.

Auch auf die Risiken der Dezentralisierung wurde bereits in San Francisco hingewiesen. Liefere ein dezentrales System horizontaler Koordinierung nicht darauf hinaus, dass letztlich die Starken den Frieden garantieren? Und wer stellte sicher, dass sie das Allgemeininteresse – und nicht ihre partikularen Ziele verfolgen?

Die gleichen Bedenken prägen auch die heutige Debatte. Wenn die globale Handlungsfähigkeit der VN von der Unterstützung durch wenige mächtige Akteure abhängt, könnten schnell Zonen ungleicher menschlicher Sicherheit entstehen und ein effektives Eingreifen in einer Krise allein schon deshalb unterbleiben, weil sich humanitäre Katastrophen weit weg von den mächtigen Akteuren ereignen (Power 2002; Barnett 2003). Die Menschen in Darfur sind nur die jüngsten Opfer dieser Tendenz zur Selektivität.

Und wenn mächtige Akteure eingreifen, wer verhindert, dass diese das Steuer übernehmen und eigenmächtig handeln? Barnett (1995: 429) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass regionale Organisationen, die von einer Führungsmacht dominiert werden, zwar einerseits gefragte militärische Kapazitäten zur Verfügung stellen, andererseits oftmals eigenen Interessen folgen und nicht als neutral wahrgenommen werden. Der Sicherheitsrat pocht zwar auf die Verlässlichkeit der beauftragten Staaten oder Regionalorganisationen (Griffin 1999: 45). Er kann bei der Vergabe einer Subcontracting-Operation Kontrollen einzuführen, indem er Mandate erlässt und ein Berichtswesen vorschreibt. Im Fall der Operationen Moskaus in der GUS bestanden die VN sogar auf der Einbettung von Blauhelmen in die russischen Verbände.¹⁵ Dennoch verzichtete der Sicherheitsrat oftmals auf eine genaue Kontrolle des Subcontractors und versäumte es, gemeinsame Standards und Prinzipien zu entwickeln (Griffin 1999: 48). Dementsprechend hoch bleibt das Potential für einen Missbrauch delegierter Macht.

Beispiele für eine missbräuchliche Verwendung übertragener Kompetenzen finden sich ebenfalls bei den in Tabelle 3 aufgelisteten Fällen. Ein ins Auge stechender Fall ist das Engagement der USA in Somalia zu Beginn der 1990er Jahre. Im Rahmen der Operation UNITAF intervenierte eine US-geführte Streitmacht 1992 in das von Konflikten durchtobte ostafrikanische Land. Ein Jahr später fand ein so genanntes Re-Hatting statt: Die US-Truppen blieben vor Ort, wurden jedoch formal der UNOSOM II-Mission unter Koordination des DPKO unterstellt. In der Praxis agierten die USA in Somalia in eigener Regie und die früheren UNITAF-Truppen führten weiterhin die Befehle des US-

15 Als Instrument zur Kontrolle könnte sich auch die 2005 geschaffene UN Peacebuilding Commission entwickeln. In ihren länderspezifischen Treffen soll dieses Nebenorgan von Sicherheitsrat und Generalversammlung Einsatzdoktrinen und best-practices für den Peacebuilding-Bereich entwickeln und darüber hinaus die in einem Krisenherd tätigen Friedenssicherungsakteure besser koordinieren. Vgl. zur Peacebuilding Commission Almqvist (2005); Schneckener/Weinlich (2005); Gareis (2006).

Zentralkommandos CENTCOM aus. So starteten die amerikanischen Soldaten beispielsweise im Oktober 1993 ohne Wissen oder Zustimmung eines Vertreters der VN einen Angriff gegen den Warlod Mohammed Farah Aideed (Thakur: 2006, 56-57).

Auch die französische Operation in der Elfenbeinküste zeigt diese Tendenz. Im Jahr 2003 legitimierte der Sicherheitsrat mit der Resolution 1464 die militärische Präsenz und die Vermittlungsbemühungen Paris in der früheren Kolonie. De facto agierte Paris über weite Strecken eigenmächtig. Den vernichtenden Angriff auf die Luftwaffe der Elfenbeinküste, den Frankreich als Reaktion auf ivoirische Aggressionen durchführte, bei denen neun französische Soldaten ums Leben gekommen waren, segnete der Rat erst im Nachhinein ab (Mehler 2004: 1).

Von der Tendenz zur Selektivität und Eigenmächtigkeit sind auch NATO und EU nicht frei. Beispielsweise erklärte der NATO-Rat im Dezember 1992 die Bereitschaft, zur Friedenssicherung unter der Leitung und Aufsicht der VN beitragen zu wollen, schränkte jedoch ein, dies nur „on a case-by-case basis and in accordance with our own procedures“ tun zu wollen. Auch die EU ist zwar zur Partnerschaft mit den VN bereit, beharrt jedoch auf der Autonomie ihrer Entscheidungsverfahren sowie der politischen Leitung und operativen Kontrolle über die von ihr durchgeführten Operationen. Dass im Verhältnis zwischen Demokratien und den VN Gefahren lauern können, macht der folgende Exkurs über die Intervention der NATO und ihrer Führungsmacht im früheren Jugoslawien deutlich.

3.3 Demokratien als Partner der VN: Die NATO im früheren Jugoslawien

Einerseits stellen die westlichen Demokratien aufgrund ihrer militärischen Leistungsfähigkeit interessante Partner dar. Andererseits wird ihnen eine typische Tendenz sowohl zum selektiven, wie zum eigenmächtigen Verhalten nachgesagt. Die Selektivität hängt mit der besonderen Begründungspflicht von militärischen Einsätzen jenseits der (erweiterten) Selbstverteidigung zusammen. Begründungen müssen anschlussfähig sein an Interessen oder an Werten wie dem Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen.¹⁶ Damit ist jedoch eine Tendenz zur Parteinahme, in Einzelfällen sogar zur Dämonisierung der so geschaffenen Gegenseite verbunden. Demokratien sind also nur schwer zum militärischen Eingreifen zu bewegen. Wenn sie sich aber einmal entschlossen haben, dann drohen die humanitären Schutzimpulse der Demokratien und die innenpolitisch notwendige Mobilisierung von Unterstützung in Konflikt zu geraten mit der Neutralitätsphilosophie des VN-Peacekeeping.

Die Tendenz zur Selektivität und zum eigenmächtigen Handeln von Demokratien und die daraus resultierenden Friktionen lassen sich am Beispiel des Einsatzes der NATO und ihrer Führungsmacht im früheren Jugoslawien illustrieren. Obwohl der VN-General-

16 Es ist an dieser Stelle unerheblich, ob Regierungen sich zum Eingreifen entscheiden, weil es ihnen tatsächlich um die Durchsetzung dieser Werte geht, weil sie damit andere Ziel verbinden, oder weil gesellschaftliche Aktivisten sie mit dem Verweis auf rhetorischen Versprechen zum Eingreifen bewegen (Hasenclever 2000).

sekretär die Unterstützung der NATO angefragt hatte, beschränkte sich das Bündnis zunächst auf die Durchsetzung eines Waffenembargos im Rahmen der VN-mandatierten Marineeinsätze *Maritime Monitor* und *Sharp Guard* in der Adria. Ab dem April 1993 führte die NATO die Operation *Deny Flight* zur Durchsetzung eines Flugverbots sowie später zur Luftunterstützung für die UNPROFOR-Mission aus. Britische und französische Soldaten bildeten das Rückgrad dieser Blauhelmtuppe. Für die anfängliche Zurückhaltung des Bündnisses zeichnete ihre Führungsmacht verantwortlich. Einerseits wurden die Regierungen Bush senior und Clinton von einer zunehmend aufgerüttelten Öffentlichkeit zum Eingreifen auf der Seite der als Opfer wahrgenommenen Kroaten und Bosnier gedrängt. Andererseits sahen beide amerikanischen Interessen nicht tangiert und die militärische Führung riet entschieden von einem Engagement zumal mit Bodentruppen ab. Ihr Zögern gaben die USA erst auf, als mit der Existenz der NATO selbst ein zusätzliches Interesse auf dem Spiel stand. Anfang 1995 war die Situation in Bosnien so verfahren, dass Briten und Franzosen mit einem Abzug ihrer Soldaten drohten, ein Fall für den die USA militärische Unterstützung mit Bodentruppen zugesagt hatten. Hätten sich die USA in dieser Situation verweigert, wäre die NATO, so zumindest die Drohungen aus London und Paris, am Ende gewesen (DiPrizio 2002: 126; Kaufman 2002: 119).

Nachdem sich Clinton in dieser Zwangslage zum Eingreifen entschlossen hatte, folgten die USA und mit ihr die NATO zunehmend ihrer eigenen Sicht und schüttelten die Kontrolle durch die VN ab. Zunächst bemächtigten sie sich der operativen Kontrolle. Bis dahin unterlagen die Luftoperationen der NATO einem Zwei-Schlüssel System, das dem Gesandten des Generalsekretärs, Yasushi Akashi, eine Veto-Option einräumte (Eisele: 170). Die wiederholte Weigerung von Akashi, Luft einsätze freizugeben, führte ab 1994 zu wiederholten Konflikten zwischen beiden Organisationen (Wilson 1995). Ursache dieser Entfremdung waren zum einen unterschiedliche Rollenkonzepte und Lösungsmodelle. Während die NATO als eine militärische Organisation ihre Glaubwürdigkeit gefährdet sah, wenn Drohungen nicht umgesetzt werden (Smith 1996: 38), fürchteten die VN um ihre Reputation als neutraler Helfer, wenn die NATO in ihrem Namen zu schnell bombt (Barnett: 429, Griffin 1999). Zum anderen kamen beide Organisationen zu unterschiedlichen Einschätzungen der Konfliktsituation. Während die westlichen Regierungen im Laufe des Konflikts ihre ursprünglich mehr oder weniger äquidistante Position zugunsten einer moralisch begründeten anti-serbischen Haltung aufgaben, hielten die VN an der Vorstellung fest, die Gewaltakte seien Ausdruck eines Bürgerkrieges, für den beide Seiten Verantwortung tragen.

Auf Druck der USA und des von ihr geführten Bündnisses (Leurdijk 1996: 77) stimmte Boutros Ghali schließlich einer Vereinfachung der operativen Kontrolle zu, die im wesentlichen auf die Aufgabe der Mitsprache durch die UNO hinauslief (Biermann 2001: 86; Boutros Ghali 1995). Die folgenden massiven Luftangriffe im Rahmen der Operation *Deliberate Force* waren zwar von den VN autorisiert, wurden aber unter der alleinigen Ägide der NATO im wesentlichen von den USA durchgeführt (Leurdijk 1996: 79). Bereits in dieser Phase klagte der ehemalige Missionsleiter der UNPROFOR, Satish Nambiar (2001: 177), „the (UN) mission appeared to have become a tool of this regional alliance and, on other occasions, the whipping boy.“ In der Krise um das Kosovo entzog sich die

NATO ganz der Kontrolle durch die VN und führte den Luftkrieg ohne ein Mandat des Sicherheitsrats.

4. Die Europäische Union: Ein verlässlicher Partner der VN bei der Friedenssicherung?

Seit der Gründung der ESVP im Dezember 1999 erklärt die EU, dieses Instrument in den Dienst der VN und des von ihr in prioritärer Verantwortung gestalteten Systems internationaler Friedenssicherung stellen zu wollen. Wir haben gezeigt, dass dieses Angebot in eine für die Weltorganisation kritische Phase fällt. Mit dem Konzept der menschlichen Sicherheit eröffnen sich neue Horizonte der Friedenssicherung und zeichnet sich Zustimmung für eine restriktivere Fassung der Souveränitätsnorm und eine Ausweitung der legitimen Gründe für internationale Interventionen ab. Damit zusammenhängend steigen die Anforderungen an die VN, während die Mittel stagnieren, welche die Staaten ihr für die Friedenssicherung zur Verfügung stellen. In dieser Situation bietet sich die Delegation von Verantwortung an regionale Organisationen und Staaten an. Allerdings birgt die Delegation das Risiko, dass die Tendenz zum selektiven und eigenmächtigen Handeln starker Akteure die Akzeptanz der sich herausbildenden Norm internationaler Sicherheit untergraben könnte. Vor diesem Hintergrund kommt dem Verhalten der EU als Partner der VN besondere Bedeutung zu. Im folgenden Kapitel zeigen wir, dass die EU bisher ein verlässlicher Partner der VN war. Wir zeigen dies mit Blick auf die bisherige EU-Operationen, die gemeinsamen europäischen Erklärungen und Zielvorstellungen sowie die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zur Weltorganisation.

a) Operationen

Die sechzehn ESVP-Missionen, welche die EU seit 2003 unternahm, lassen sicherlich eine regionale Schwerpunktsetzung erkennen. Sie engagiert sich mit den großen Operationen Concordia in Mazedonien und EUFOR Althea in Bosnien vorrangig auf dem Balkan und damit in einer Region, in der aufgrund der geografischen Nähe ihre Interessen unmittelbarer betroffen sind. Darüber hinaus führte die EU jedoch auch eine Reihe von Einsätzen im Nahen Osten (BAM Rafah, EUPOL COPPS sowie EUJUST-LEX), in Südostasien (Beobachtermission in Aceh, AMM), in Georgien (EUJUST THEMIS), in Afrika, und seit jüngstem in Afghanistan durch. Dabei handelte es sich zwar überwiegend um kleinere und zivile oder zivil-militärische Missionen. Immerhin fanden die beiden bisher riskantesten und vergleichsweise umfangreichen Militäroperationen im Kongo statt (Artemis und EUFOR DR Congo).

Von den vier Missionen, die die EU als beauftragter Partner der VN unternahm –bezeichnenderweise handelt es sich um die größeren Militäreinsätze – fand also die Hälfte außerhalb Europas statt. Natürlich fällt auf, dass die EU zweimal im Kongo und damit in einer ehemaligen belgischen Kolonie und einem Land mit begehrten Rohstoffen intervenierte. Dennoch scheint insgesamt die Tendenz zur Selektivität nicht stark ausgeprägt zu sein.

Tabelle 3: Europäische Militäroperationen im Namen der VN.

Name	Ort	Zeitraum	Truppenstärke
Concordia	Mazedonien	2003-2003	400
EUFOR ALTHEA	Bosnien-Herzegowina	seit 2004	6.200
ARTEMIS	DR Kongo	2003-2003	1.850
EUFOR DR Kongo	DR Kongo	2006-2006	2.400

Eine Tendenz zur Eigenmächtigkeit ist ebenfalls nicht zu erkennen. Im Gegenteil hält sich die EU bei den bisherigen Operationen strikt an die vom VN-Sicherheitsrat erteilten bzw. die mit den Gaststaaten vereinbarten Mandate.

b) Europäische Erklärungen und Zielvorstellungen

Die Vorstellung einer Partnerschaft mit den VN bei der Friedenssicherung scheint auch in den europäischen Erklärungen und Zielvorstellungen deutlich auf. In ihren gemeinsamen Beschlüssen zur ESVP räumen die EU-Mitgliedstaaten der Konfliktprävention und Friedenssicherung sowie der Zusammenarbeit mit den VN die unangefochtene Priorität ein. Dabei entwickelte sich diese Orientierung nicht erst ab 1999, sondern reicht bis zu den Anfängen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zurück. Bereits in dem Dokument über die europäische Identität legten die EG-Außenminister 1973 als Ziel der neu geschaffenen EPZ fest, die EG wolle

„unter Achtung der Ziele und Grundsätze der Charta der VN dazu beitragen, dass die internationalen Beziehungen auf mehr Gerechtigkeit gründen, dass Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten besser gewahrt, der Wohlstand besser verteilt und die Sicherheit eines jeden einzelnen besser gewährleistet werden.“¹⁷

Auch der Maastricht-Vertrag betont liberale Normen wie die Wahrung des Frieden, die Stärkung der internationalen Sicherheit und Zusammenarbeit, die Entwicklung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte.¹⁸ Die seitdem verabschiedeten Grundsatzserklärungen rückten die Konfliktprävention mit dem geographischen Schwerpunkt in Afrika sowie die Partnerschaft mit den VN ins Zentrum (European Commission 1996; Krause 2001; Hill 2001). Bereits damals betonten die maßgeblichen Berichte zur Europäischen Sicherheitspolitik die zentrale Rolle des VN-Sicherheitsrates für die Wahrung des Friedens (Council 2001c).

Zwar gab der Beschluss von Helsinki 1999 Versuchen einzelner EU-Mitglieder wie Frankreich sowie aus dem Umfeld politikbegleitender Forschungsinstitute Auftrieb, aus

17 Das Dokument über die europäische Identität, veröffentlicht von den neun Außenministern am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, ist abgedruckt in: Auswärtiges Amt (1994: 50-58, 52f).

18 Der Maastricht-Vertrag formuliert in Artikel J. 1 (2) als Ziel der GASP „die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen (...), die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte...“

dieser Orientierung auszubrechen und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker militärisch auszurichten, Qualitäten wie Durchsetzungsfähigkeit und technologische Überlegenheit über potentielle Rivalen zu betonen und die ESVP als Substitut und nicht Ergänzung der NATO zu beschreiben (Independent Task Force 2004). Letztlich blieben diese Versuche einer Neubestimmung aber in den Ansätzen stecken und die traditionelle zivil-militärischer Orientierung dominant (Larsen 2002). Im Gegenteil: Aktuelle Untersuchungen weisen auf eine Europäisierung und Zivilisierung französischer Sicherheitspolitik hin (Rieker 2006; Irondele 2003). Auch die Partnerschaft mit den VN und die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung der Internationalen Sicherheit wird bis heute in den einschlägigen Dokumenten herausgehoben. Allerdings konnte sich die EU bisher nicht zu der Erklärung durchringen, dass ein Mandat des Sicherheitsrats eine bindende Voraussetzung für eine europäische Militärmission darstellt, wenn diese Intervention nicht eindeutig auf Einladung erfolgt.¹⁹

Neben den Beiträgen der Kommission und des Europäischen Parlaments nahmen insbesondere die rotierenden Präsidentschaften Einfluss auf die weitere Präzisierung der ESVP. Diese Institution verbesserte die Chance kleinerer und an der Stärkung der zivil-militärischen Kooperation interessierter Staaten, die Inhalte gemeinsamer Beschlüsse zu beeinflussen. Bereits auf Initiative der portugiesischen Präsidentschaft gaben die Staats- und Regierungschefs der EU in Feira (Juni 2000) mit dem Auftrag, gemeinsame Richtlinien für internationale Polizei-Operationen zu entwerfen, einen ersten Anstoß zu einer engeren Kooperation mit den VN (European Council 2000). Unter der schwedischen Präsidentschaft (1. Jahreshälfte 2001) verpflichtete sich die EU mit dem Göteborger Programm endgültig dem Ziel der Konfliktprävention. In diesem Rahmen bestätigte die EU die vorrangige Rolle der VN bei der Konfliktverhütung und versprach „ihre einschlägigen Maßnahmen entsprechend den Grundsätzen und Zielen der VN Charta durchzuführen.“ Konkret kündigte sie die Intensivierung des Informationsaustauschs und der praktischen Kooperation mit den VN an (Council 2001a; Rat 2001). Weiterhin verpflichtete sie sich zur Institutionalisierung ihrer Beziehungen zur Weltorganisation, um sicherzustellen, dass „the EU’s evolving military and civilian capabilities would provide real added value for UN crisis management“ (Council 2001b).

Seitdem wurde die EU-Politik zur Konfliktprävention mit dem Action Plan for Civilian Aspects of ESDP und dem Civilian Headline Goal in konkrete Programme umgesetzt (Rummel 2003; EPLO 2006). Dabei engagiert sich die EU auf weiteren Feldern wie Abrüstung und Demobilisierung, der Reform des Sicherheitssektors, dem Kimberley-Prozess, und der Kontrolle von Kleinwaffen (European Commission 2006). Auch hier will die EU eng mit den VN zusammenarbeiten (Council 2007).

19 Zur Rechtmäßigkeit einer Intervention auf Einladung vgl. Vitzthum (2004: 607). Der einschränkende Nachsatz deutet bereits darauf hin, dass es nachvollziehbare Gründe geben könnte, warum die EU eine entsprechende Erklärung bisher nicht abgegeben hat. Bisher hat die EU in keinem Fall in zwischenstaatliche Konflikte interveniert, sondern war immer auf Einladung bzw. mit Zustimmung der betreffenden Regierung tätig, wobei in einer Reihe von Fällen problematischer Staatlichkeit wie den militärischen Missionen auf dem Balkan und im Kongo die Zustimmung des Sicherheitsrats als weitere politische Voraussetzung für den Einsatz galt.

c) Institutionalisierung der Beziehungen

Angestoßen durch das Göteborger Programm intensivierten beiden Organisationen ihre Beziehungen. Regelmäßige Treffen gibt es seitdem erstens zwischen der EU-Troika und dem VN-Generalsekretär, zweitens dem Hohen Repräsentanten sowie der Kommissarin für Außenbeziehungen der EU und dem VN-Generalsekretär bzw. seinem Stellvertreter und drittens zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) der EU und den stellvertretenden Generalsekretären der VN (Novosseloff, 2004: 4).

Auf Anregung des Rates legte die Kommission 2003 Vorschläge für eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit vor (Europäische Kommission 2003). Auf dieser Grundlage unterzeichneten Kofi Annan und der damalige EU-Ratspräsident, Silvio Berlusconi, im September 2003 eine gemeinsame Erklärung zur Kooperation im Krisenmanagement. Dieses Grundlegendokument sieht formalisierte Kooperationsverfahren auf der Arbeitsebene vor, um die Koordinierung in den Bereichen Planung, Training und Kommunikation einschließlich der Evaluierung von Operationen zu verbessern.²⁰

Die wichtigsten Foren für die Kooperation zwischen VN und EU sind zum einen das Steering Committee, zum anderen der sogenannte Desk-to-Desk Dialog. Ersteres trifft sich seit 2004 zweimal jährlich auf hochrangiger Arbeitsebene in Brüssel oder New York. Auf Seiten der EU ist der Rat federführend und sind die zuständigen Abteilungen des Generalsekretariats (DGE IV, DGE VIII, DGE IX), der Militärstab sowie die Kommission beteiligt.

Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den VN geht auf ein Rahmenabkommen von 1999 zurück, auf dessen Grundlage beide Seiten vor Ort kooperieren und die Kommission zur Finanzierung von Aktivitäten der VN beiträgt (Europäische Kommission 2001: 30f). Die Desk-to-Desk Dialoge führt die Kommission seit 2003 mit dem Department of Political Affairs der VN. Dieser Dialog widmet sich dem länderspezifischen Austausch auf der Grundlage der Country Strategy Paper der Kommission und der Common Country Assessments der VN. Analog zur Beteiligung der Kommission beim Steering Committee ist der Rat bei den länderspezifischen Dialogen beteiligt. Mit dem Aufbau dieser Dialoge unterstrich die Kommission ihre führende Stellung bei der zivilen Krisenvorsorge. Sie stellt unverzichtbare Ressourcen für die europäische Konfliktprävention zur Verfügung; und sie ist ein wesentlicher Zuwendungsgeber der VN im Bereich der Friedenssicherung. Auch in der neu geschaffenen Peace-building Kommission ist sie als Beobachter vertreten.

Das Steering Committee und die Desk-to-Desk Dialoge bilden jedoch nur die Spitze des Eisbergs der engen Beziehungen zwischen der EU und der VN im Bereich Krisenprävention/Krisenmanagement. Beide Organisationen arbeiten darüber hinaus sowohl auf der Ebene der Hauptquartiere wie bei den Operationen vor Ort eng zusammen.

²⁰ Vgl. Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, in: http://www.europa-eu-un.org/articles/de/article_2768_de.htm.

Trotz der intensiven Kontakte hinkt das in der gemeinsamen Erklärung definierte Arbeitsprogramm in einigen Bereichen hinter den Erwartungen her. Die Entwicklung gemeinsamer Trainingseinheiten ist bisher über erste Ansätze nicht hinausgekommen. Dies liegt unter anderem daran, dass auf Seiten der EU das Training für Kriseneinsätze im wesentlichen Sache der Staaten ist. Die einzig erwähnenswerte Aktivität betrifft einen gemeinsam mit den VN organisierten Trainingskurs zu Disarmament, Demobilisation and Reintegration, der 2004 und 2005 im Rahmen eines auf Initiative der Kommission gestartete und von ihr finanzierte „EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management“ durchgeführt wurde.²¹ Die Fortsetzung dieser Kooperation ist nach dem Auslaufen des EG Projektes 2007 fraglich. Auf Seiten des Rates fanden bisher lediglich sogenannte EU-VN Tage statt, die das gegenseitige Verständnis verbessern sollen. Auch der Austausch von Personal kommt bisher kaum voran.

Die gemeinsamen Planungen beschränken sich bisher auf die Diskussion generischer Szenarien (European Council 2004). Dabei diskutierten beide Seiten zwei grundsätzliche Optionen der EU-Beteiligung an der Friedenssicherung durch die VN: Zum einen die Bereitstellung von nationalen Truppenkontingenten für VN-geführte Operationen. Hier könnte die EU in der Funktion eines Clearing House die Truppenstellung durch die Mitglieder koordinieren. Zum anderen könnte die EU mit einer Operation unter ihrer politischen und strategischen Kontrolle VN-Operationen unterstützen. Hier unterscheiden beide Seiten sogenannte Stand-Alone-Operation wie etwa in Bosnien und einen modularen Ansatz, bei dem die EU Komponenten, die unter ihrer politischen Verantwortung und operativen Kontrolle stehen, zu einer VN-Operation beitragen. Besondere Aufmerksamkeit widmen beide Seiten den schnellen Reaktionskräften der EU. Im Rahmen eines Bridging-Modells könnte die Intervention einer EU-Battlegroup die Entsendung einer VN-Truppe vorbereiten und nach deren Übernahme eventuell in die VN-Truppe integriert werden (Re-Hatting). Im Rahmen eines Stand-by-Ansatzes stünde eine EU-Truppe im Hintergrund bereit, um in gefährlichen Situationen eine VN-Mission im Krisenherd abzusichern. Dieses Modell birgt nach Ansicht des Rates allerdings gravierende Risiken und stößt auf Seiten der EU auf große Vorbehalte. Aber auch eine an das Bridging-Modell angelehnte Operation würde eine deutliche Verbesserung der Kommunikation und Kooperation mit den VN voraussetzen (European Council 2004; Thierry 2005).²²

Insgesamt entwickelte sich trotz der nach wie vor unterschiedlichen Erwartungen – während sich die VN einen möglichst verlässlichen Zugriff auf die Ressourcen der EU-Mitglieder erhofft, beharrt die EU auf der Autonomie ihrer Entscheidungsverfahren sowie der operativen Kontrollen und strategischen Ausrichtung ihrer Operationen – eine enge

21 Das europäische Trainingsprogramm wird von einer 13 Institutionen umfassenden EU Group on Training angeboten, die von der Kommission zu diesem Zweck lanciert wurde. Der zusammen mit der VN organisierte Kurs wurde von der italienischen Partnerorganisation durchgeführt.

22 Eine ähnliche Typologie wurde bereits auf dem EU-Ratsgipfel in Göteborg für zivile Kriseneinsätze der EU in Kooperation mit der UN entwickelt. Vgl. Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defense Policy (2001: Anhang V).

Kooperation zwischen beiden Organisationen. Somit ergeben zusammenfassend sowohl die bisherigen ESVP-Missionen als auch die europäischen Selbstverpflichtungen und die Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden Organisationen den Eindruck einer verlässlichen Partnerschaft.

5. Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und des Verhältnisses zwischen EU und VN

Die zugegebenermaßen sehr kurze Geschichte der ESVP stützt die Hoffnung, hier entstehe ein Akteur, der sich in auffällig geringem Maße eigeninteressiert als verlässlicher Partner der VN für den Frieden engagiert und der Norm der menschlichen Sicherheit zum Durchbruch verhelfen könnte. Bevor wir unsere Skepsis aufgeben, wäre jedoch zu prüfen, was eigentlich garantiert, dass sich die EU auch künftig als Partner der VN erweist.

Welchem Umstand ist die geringe Tendenz zur Selektivität und zur Eigenmächtigkeit geschuldet? Gibt sich die EU nur deshalb als verlässlicher Partner der VN, weil sich die ESVP noch in der „Probephase“ befindet? Zentrale Elemente der militärischen Infrastruktur wie die Battlegroups erreichten ihre volle Einsatzfähigkeit erst 2007 oder werden – wie das Transportflugzeug A400M – erst in der nächsten Dekade zur Verfügung stehen. Laden nicht die Erfahrungen mit der anderen westlichen Sicherheitsorganisation im früheren Jugoslawien sowie das Wissen um die Friktionen zwischen demokratischen Regionalorganisationen und der VN zu Skepsis ein? Und wird diese Skepsis nicht vom Beharren der EU auf der Autonomie ihrer Entscheidungsverfahren und auf der operativen Kontrolle über militärische Einsätze unter ihrer politischen Verantwortung zusätzlich gestützt?

Um trotz aller Unsicherheit die Entwicklung der ESVP und das Verhältnis zwischen der EU und den VN in Bereich der Friedenssicherung verlässlicher einschätzen zu können, stellen wir abschließend ein theoretisches Modell vor, das uns hilft, die Möglichkeiten und Restriktionen militärischer Machtentfaltung durch die EU besser zu verstehen. Dieses Modell erlaubt Aussagen darüber, wann und unter welchen Bedingungen es den EU-Mitgliedern eher gelingt, Entscheidungen über ESVP-Missionen zu treffen und wie es ihnen gelingt, diese Operationen durchzuführen. Wir illustrieren die Aussagekraft dieses Modells am Beispiel eines relevanten Falls, der Mission EUFOR RD Congo.

5.1 Die Mission EUFOR RD Congo: Ein relevanter Fall

Von den vier Militäroperationen, die die EU bisher durchgeführt hat, sind drei atypisch und nur von geringer Aussagekraft für die hier interessierenden Fragen. Bei den Operationen Concordia und EUFOR Althea übernahm sie das Kommando über frühere NATO Missionen, wobei das vorhandene Personal lediglich den politischen Hut wechselte. Dass diese Operationen politisch möglich waren, erscheint also nicht erstaunlich. Bei der Operation Artemis fungierte Frankreich als „Rahmennation“ und stellte den größeren Teil der Truppen (Ulriksen/Gourlay/Mace 2004). EUFOR DR Congo war die erste

Operation, die die EU ohne Unterstützung der NATO durchführte und die einen stärker integrierten Charakter aufwies. Für die Einschätzung der künftigen Entwicklungsmöglichkeiten der ESVP und ihres Verhältnisses zu den VN hat diese Operation wegweisenden Charakter. Im Folgenden soll gefragt werden, wie sich die EU auf diese Operation einigen und wie sie diese durchführen konnte.

Auslöser für die Mission war eine Anfrage der VN vom 27. Dezember 2005, die EU möge die 17.000 Mann starke Monuc-Truppe der VN während der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Kongo unterstützen.²³ Im Kreis der EU-Staaten traf diese Anfrage auf ein geteiltes Echo. Während einige Staaten wie Frankreich und die frühere Kolonialmacht Belgien für eine positive Antwort plädierten, zeigten sich andere indifferent und dritte offen skeptisch. Da EU-Staaten in den meisten Regionen dieser Welt Kolonien hatten bzw. zu den Ländern in diesen Regionen besondere Beziehungen pflegen, gehen wir davon aus, dass bei internationalen Krisen die Interessen mindestens eines europäischen Landes betroffen sind und die Konstellation williger, abwartender und skeptischer Staaten typisch ist.

Dennoch erstellten die verantwortlichen EU-Bükratien ein Optionspapier, das bereits seit Mitte Februar vorlag und am 23. März 2006 vom Rat gebilligt wurde. Wiederum dauerte es einen weiteren Monat, bis die Präsidentschaft gegenüber den VN die grundsätzliche Bereitschaft der EU zur Durchführung der Operation signalisierte, und der Sicherheitsrat mit der Resolution 1671 am 25. April den Einsatz autorisierte. Zwei Tage später gab der Rat mit der Gemeinsame Aktion 319 grünes Licht. Vorgesehen war die Stationierung von Soldaten auf dem Flugplatz von Kinshasa sowie einer strategischen Reserve im benachbarten Gabun. Die EUFOR sollte den Flughafen schützen, die Monuc-Truppen bei gefährlichen Situationen unterstützen, in ihrem Einsatzgebiet zum Schutz von Zivilpersonen beitragen und in Gefahr befindliche Einzelpersonen evakuieren. Dabei kristallisierte sich heraus, dass mehrere große und mittelgroße EU-Staaten zu der Operation beitragen müssten. Auch diese Bedingungen halten wir für typisch.

Umstritten und verantwortlich für die lange Verzögerung war die Frage, wer Truppen zur Verfügung stellen sollte. Schließlich einigten sich die EU-Staaten, dass Deutschland 780 Soldaten sowie das Hauptquartier beiträgt und damit auch die Rolle der Führungsnation übernimmt. Frankreich beteiligte sich mit 1090, Spanien und Polen mit jeweils 130, Belgien und Schweden mit ca. 60 Soldaten. Dies Ergebnis ist überraschend. In Deutschland war ein Engagement umstritten. Vorbehaltlos wurde der Einsatz nur von der Entwicklungshilfeministerin befürwortet. Bundeskanzlerin Merkel hatte zwar gegenüber dem damaligen französischen Präsidenten Chirac frühzeitig deutsche Unterstützung signalisiert, ohne sich aber auf deren Umfang genauer festzulegen. Innerhalb der Parteien war der Einsatz umstritten, in den Reihen der Bundeswehr und im BMVg war er rundweg unpopulär. Verteidigungsminister Jung wehrte sich noch im Februar entschieden dage-

23 Hintergründe der Anfrage sind unklar. Zumindest in der deutschen Debatte wird vermutet, dass diese Anfrage nicht von MONUC kam, sondern von Frankreich in New York lanciert wurde. Vgl. FAZ, 07.02.2006: 5.

gen, dass Deutschland die Rolle der Führungsnation übernimmt.²⁴ Wie wir weiter unter begründen werden, halten wir auch diese Situation, dass der Beitrag eines skeptischen Staates zur Durchführung der gesamten Operation nötig ist, für typisch.

Wie also wurde diese Entscheidung möglich, obwohl die meisten Staaten eine indifferente oder sogar skeptische Position einnahmen und die Führungsnation diese Rolle ablehnte? Wie gelang es der EU, diese Mission dennoch durchzuführen. Und was bedeutet dies für das künftige Verhältnis zwischen EU und VN?

5.2 Eine europäische Art der Kriegführung: Zum Verhältnis zwischen den internen Strukturen der EU und ihrem sicherheitspolitischen Verhalten

Gibt es systematische Gründe für die Hoffnung, die EU werde in Zukunft ein verlässlicher Partner der VN sein? Wir meinen ja und knüpfen diese Hoffnung an ein liberales Argument, demzufolge die spezifische Binnenstruktur der EU ihr Verhalten nach Außen prägt. In der Literatur wird die EU als Akteur *sui generis* charakterisiert, der Elemente eines Bundesstaates mit dem eines Staatenbundes kombiniert. Im Gegensatz zum Staat verfügt sie nicht über die Möglichkeit der hierarchischen Steuerung durch Anweisung von oben, sondern bleibt auf die vertikale Koordination autonomer Einheiten angewiesen. Das Konsensprinzip bestimmt nach wie vor weite Bereiche des ersten Pfeilers (Binnenmarkt). Im zweiten Pfeiler der GASP wird es von den Mitgliedstaaten hartnäckig verteidigt; in der ESVP ist es in Stein gemeißelt. Im Gegensatz zu herkömmlichen internationalen Organisationen weist die EU hohe Exitkosten und einen breiten Geltungsbereich auf.²⁵ Beispielsweise reklamiert die EU Zuständigkeit für den gesamten Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Herkömmliche Institutionen sind Instrumente der Wahl, mit deren Hilfe Mitgliedsstaaten ihre Interessen verfolgen und aus denen sie austreten, die sie anpassen oder gegen deren Regeln sie handeln, wenn sich ihre Interessenlage verändert; anders die EU. Aus dieser Organisation wollen und können die Mitglieder kaum austreten; und es wird für sie immer kostspieliger, ihre Ziele außerhalb der Organisation zu realisieren. Auf den vergemeinschafteten Politikfeldern ist diese Option drastisch eingeschränkt, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wird unilaterales Handeln zumindest schwieriger.

Dieser institutionelle Kontext beeinflusst das Verhalten der Organisation. Er begünstigt bestimmte Handlungsoptionen und erschwert andere. Zunächst birgt die Pluralität der Mitgliedschaft in Kombination mit dem Konsensprinzip die ständige Gefahr der Blockade. Es ist unmittelbar einsichtig, dass das Konsensprinzip in einer Organisation mit 27 Staaten, die unterschiedliche sicherheitspolitische Traditionen, Orientierungen und geographischen Ausrichtungen mitbringen, eine wirksame Bremse gegen militärische Abenteuer darstellt. Diese strukturelle Beschränkung ist wichtig und bei der Beurteilung der ESVP in Rechnung zu stellen. Sie bedeutet indes nicht, dass die EU nur in den weni-

24 FAZ, 08.03.2007: 1.

25 Exitkosten bezeichnen sowohl die Kosten eines Austritts wie die Möglichkeit, außerhalb der Organisation staatliche Ziele zu erreichen.

gen Fällen handeln könnte, in denen die Interessen ihrer alten und neuen, ihrer großen und kleinen, ihrer neutralen und seit langem paktgebundenen sowie ihrer auf Russland und ihrer auf die Gegenküste des Mittelmeers blickenden Mitglieder genau übereinstimmen. Im Gegenteil sprechen eine Reihe von Beispielen wie die beiden militärischen Operationen im Kongo für eine erstaunliche Handlungsfähigkeit der EU selbst im sensiblen Bereich der militärischen Sicherheit. Und wenn es die Aussicht auf gemeinsame Handlungsfähigkeit nicht gäbe, wäre es auch kaum zu erklären, warum Staaten in die Organisation investieren und ihre kostbaren militärischen Fähigkeiten zur Verfügung stellen.

Wie also kommt es trotz der hohen Wahrscheinlichkeit einer Blockade dennoch zu Entscheidungen über Militäreinsätze? Und wie gelingt es, diese durchzuführen? Diese Zweiteilung der Fragestellung folgt der Struktur europäischer Entscheidungsprozesse, wonach in einer ersten Stufe über die Durchführung einer Militäroperation und in einer zweiten Phase über den Operationsplan und die Truppenstellung entschieden wird.

5.3 Bedingungen der Entscheidung über ESVP-Missionen

a) Theoretische Überlegungen

Die Forschung zur europäischen Integration hat eine Reihe von Mechanismen identifiziert, mit deren Hilfe Einigungen oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen möglich werden. Ein kurzer Blick zeigt jedoch, dass einige davon für den Bereich der ESVP kaum oder gar nicht von Bedeutung sind. Der Schatten der Mehrheitsentscheidung, unter dem sich in der ersten Säule die Kompromissuche effektiver vollzieht, fällt nicht auf den sicherheitspolitischen Bereich. Die formale Delegation judikativer und exekutiver Kompetenzen an die supranationalen Organe Kommission und Europäischer Gerichtshof, die im Bereich des ersten Pfeilers die einheitliche Durchsetzung europäischen Rechts sicherstellen, spielt im zweiten Pfeiler eine geringere Rolle. Dennoch ist der Mechanismus der Delegation relevant, und wir kommen darauf zurück. Inwieweit im Bereich der Sicherheitspolitik Sozialisation oder Lernen stattfindet, und dadurch Sichtweisen vereinheitlicht und gemeinsames Handeln möglich wird, ist trotz erster Indizien offen. Und wenn sich innerhalb Europas eine strategische Kultur herausbilden sollte, stünde dieser Prozess erst am Anfang (Geoffrey 2006).

Bedeutsamer für die Erklärung der Handlungsfähigkeit erscheint auf den ersten Blick der Verweis auf Koalitionen. Die bisherigen Militäroperationen der EU wurden nicht von allen Mitgliedern, sondern von ad hoc sich bildenden Gruppen durchgeführt. Insoweit als die EU die Formierung und militärische Effektivität von ad hoc Koalitionen etwa durch die Entwicklung gemeinsamer Standards oder einer transnationalen Rüstungsindustrie erleichtert und andere Mitglieder die Operation einer solchen Koalition im Namen der EU nicht durch ihr Veto verhindern, wirkt die Organisation als ein unabhängiger Faktor, der ihren Mitgliedern Möglichkeiten der militärischen Machtentfaltung eröffnet, über die sie ohne die Organisation nicht verfügten. Der Verfassungsvertrag sieht in Artikel III-310 explizit die Möglichkeit vor, dass Koalitionen im Auftrag der EU europäische Missionen durchführen. Tatsächlich sind Koalitionen das Zauberinstrument, das die Handlungsfähigkeit

der anderen westlichen Sicherheitsorganisation erklärt. Allerdings werden mit dem Verweis auf die NATO auch die Grenzen dieses Mechanismus im Fall der ESVP deutlich. In der NATO bilden sich Koalitionen um die USA, die aufgrund ihrer herausgehobenen militärischen Stärke die meisten Operationen auch alleine durchführen könnte. Den skeptischen NATO-Mitgliedern bliebe dann nur die Wahl, die Bildung der Koalition innerhalb der NATO zuzulassen und die Reputationskosten zu tragen, die entstehen, weil sie mit dem amerikanischen Vorgehen in Zusammenhang gebracht werden. Oder der Bildung der Koalition außerhalb der NATO zuzuschauen und letzte Möglichkeiten der Einflussnahme preiszugeben. Im Gegensatz zur NATO wären Koalitionen in der EU aufgrund der unterschiedlichen Größenverhältnisse aus militärischen Gründen notwendiger. Aus dem gleichen Grunde bliebe die Kombination möglicher Koalitionen begrenzt. Bei anspruchsvolleren Operationen wären zumindest zwei, wenn nicht sogar alle drei großen Mitgliedstaaten als Nukleus einer Koalition nötig. Nur bei kleineren Einsätzen wie der Operation Artemis wären Koalitionen denkbar, die sich um einen der größeren EU-Staaten herum bilden. Kurzum: Anders als bei der NATO ließe sich im Fall der EU die bremsende Wirkung der Heterogenität bei größeren Einsätzen nicht durch Koalitionen überwinden.

Wichtiger für die Beantwortung der Frage, warum und wie die EU zu Entscheidungen über den Einsatz des Militärs kommt, erscheinen uns zwei anderer Mechanismen. Der erste verweist auf die Bedeutung von europäischen Bürokratien und Routine. Auch in der ESVP haben die Staaten Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Entscheidungen über militärische Missionen an Bürokratien innerhalb des Ratsekretariats und an die Kommission übertragen. Beide Organe verfolgen längerfristig Entwicklungen in Krisenregionen, erstellen Strategien und Optionspapiere und interpretieren dadurch die Hintergründe der Krisenlagen, die zu einer Intervention der EU führen könnten. Auch in die mittlerweile standardisierten Entscheidungsprozesse im Vorfeld einer EU-Mission sind diese Bürokratien einbezogen. So wirken bei der Erstellung des so genannten Krisenmanagementkonzepts, in dem die Ziele und Vorgehensweisen der EU festgelegt werden, der Hohe Repräsentant, die Abteilung E im Generaldirektorat, der Militärausschuss sowie gegebenenfalls der Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements mit. Koordiniert wird dieser Prozess mit der Kommission (Lindstrom 2007: 19f). Die Standardisierung von Entscheidungsabläufen und die Delegation von Aufgaben an Bürokratien, die ihren eigenen Prozeduren folgen, entlastet die Staaten und erleichtert die Entscheidungsprozesse. Gleichzeitig beeinflusst sie die Inhalte der Entscheidungen. Denn die Wahrnehmungsmuster und Routine dieser Bürokratien entscheiden mit darüber, wie sie ein sicherheitspolitisches Problem interpretieren und welche Lösungsstrategien sie vorschlagen. Wir haben gesehen, dass die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den VN Teil der Routine, sowohl der Kommission wie der Ratsbürokratien darstellt. Daher vermuten wir, dass deren Wahrnehmungen und Routinen von ihrer Kooperation mit den VN geprägt sind und ihren Empfehlungen eine „VN-Orientierung“ eingeschrieben ist.

Der zweite Mechanismus lässt sich als rhetorische Stabilisierung bezeichnen. Seine Wirkung beruht auf der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Handlungen an den existierenden Verhaltensnormen, Grundsatzserklärungen und gemeinsamen Beschlüssen zu orientieren bzw. derartige Festlegungen bewusst einzugehen, um andere zu binden und

Unsicherheit zu reduzieren. Nun weisen eine Reihe von Überlegungen darauf hin, dass die Dauerhaftigkeit der Kooperation (Scharpf 2000: 233-236), die Bedeutung der EU für ihre Mitgliedstaaten und die innenpolitischen Kosten einer Verletzung europäischer Normen besondere Anreize schaffen, Verhaltensnormen der Organisation zu honorieren, gemeinsam getroffene Beschlüsse einzuhalten und gegenüber anderen in den Fällen Solidarität zu üben, in denen die Grundsätze der Organisation gegenseitige Unterstützung verlangen.

Diese grundsätzliche Bereitschaft zur Orientierung an Verhaltensnormen und gemeinsamen Beschlüssen lässt sich von Mitgliedstaaten in konkreten Situationen zudem durch Strategien des Bloßstellens und Anprangerns von abweichenden Positionen befördern (Schimmelfennig 2001). Dadurch setzen sich in einer Auseinandersetzung in der Tendenz die Positionen durch, die am ehesten an die bestehenden Verhaltensnormen und gemeinsamen Erklärungen anschlussfähig sind. Dieser als *Acquis Politique* bezeichnete Fundus an Verhaltensnormen, Grundsatzserklärungen und Beschlüssen bildet dann einen Orientierungsrahmen, der die Bandbreite zukünftiges Verhalten einschränkt und die Entwicklungsrichtung der ESVP pfadabhängig festlegt (Burghardt/Tebbe 1995).

Sicherlich ist dieser *acquis politique* nicht in Stein gemeißelt. Gerade auf jungen Politikfeldern wie der ESVP ist die Entwicklung dieses *acquis* offen und umstritten. Wir haben aber in Kapitel 4 gezeigt, dass die ESVP in der Tradition der seit den 1970er Jahren bestehenden europäischen Außenpolitik steht, dass der hier bestehende *Acquis Politique* der Krisenprävention und der Kooperation mit den VN einen hohen Stellenwert zuweist, und dass Versuche gescheitert sind, die ESVP aus dieser Pfadabhängigkeit zu lösen und ihr eine stärker machtpolitisch konnotierte Bedeutung zu geben. Wir gehen daher davon aus, dass die Entscheidung über eine ESVP-Mission davon abhängen wird, ob sie sich in den Kontext der Krisenprävention und Friedensbildung stellen lässt, ob sie von den VN gewünscht ist und – im Falle militärischer Stabilisierungsmaßnahmen – ob der Sicherheitsrat ein Mandat für die Operation erteilt.

b) Empirische Beobachtungen: Die EU auf dem Weg in den Kongo

Am Beispiel der Operation EUFOR Congo lässt sich die Wirkung dieser Mechanismen illustrieren. Nachdem auf Drängen Frankreichs und Belgiens die Entscheidung im Grundsatz gefallen war, übernahmen die zuständigen EU-Bürokratien die konzeptionelle Vorbereitung wie die Erstellung des Optionspapiers. Hierbei nutzten sie die eingespielten Kanäle zu den VN und koordinierten sich mit den Dienststellen in New York.²⁶ Auch die gemeinsamen Studien kamen zum Tragen. Beispielsweise sahen die Planungen für EUFOR DR Congo analog zum Stand-by Modell vor, dass jenseits des Horizonts stationierte EUFOR Einheiten in Notfällen der VN-Truppe Monuc beim Rückzug aus schwierigen Situationen beistehen würden (Ehrhart 2007: 3). Wie weit die Vorarbeiten der EU-Organe die Entscheidung zum Einsatz erleichtert haben, sei dahingestellt. Festzuhalten

bleibt, dass durch die eingespielten Kontakte zwischen EU-Organen und den Dienststellen der VN die Operation von Beginn an eine „VN-Orientierung“ erhielt.

Auch der Mechanismus der rhetorischen Stabilisierung lässt sich an diesem Beispiel illustrieren. Die Widerstände in Berlin wären nur um den Preis eines Verlustes von Reputation aufrecht zu erhalten gewesen, weil die Rahmenbedingungen der Mission punktgenau mit den rhetorischen Selbstverpflichtungen innerhalb der EU zusammen fielen. Die VN hatten die EU zu dem Einsatz aufgefordert. Die Verhinderung von Konflikten und die Förderung der Demokratie sind genau die Anliegen, die die EU auf ihre Fahne geschrieben hat. Und gegenüber Afrika im Allgemeinen und dem Kongo im Besonderen hat sich die EU in besonderer Weise verpflichtet. Auf der Grundlage einer Strategie für den Kongo führt die EU in dem Land seit 2005 eine Polizeimission (EUPOL „Kinshasa“) und eine Mission zur Unterstützung der Regierung bei der Reform des Sicherheitssektors (EUSEC RD Congo) durch.

Als sich innerhalb der EU die Entscheidung abzeichnete, die Anfrage aus New York positiv beantworten zu wollen, nahm der Druck auf Deutschland zu, die Führung der Operation zu übernehmen. Für den Fall, dass die EU eine Operation ohne Rückgriff auf Mittel der NATO durchführt, hatten Großbritannien, Frankreich, Italien und eben auch Deutschland angeboten, ein nationales Führungskommando zur Verfügung zu stellen. London und Paris ließen erkennen, dass ihre Hauptquartiere in Northwood und Montélimar wegen anderer Verpflichtungen nicht zur Verfügung stehen würden (Bacia 2006). Außerdem hatte sich Berlin wiederholt dafür stark gemacht, dass künftige Operationen stärker integriert sein und mehrere EU-Staaten signifikante Beiträge leisten sollten. Weil Frankreich das Hauptquartier vor Ort stellen würde, blieb Verteidigungsminister Jung am Ende kein Ausweg. Es blieb ihm nur noch zu versuchen, andere Staaten zu festen Zusagen zu bewegen, bevor Deutschland als Führungsnation die Lücken hätte auffüllen müssen. Umgekehrt lässt sich kontrafaktisch argumentieren, dass die Ablehnung der Verantwortung für Deutschland keine Reputationskosten mit sich gebracht hätte, wenn ein VN-Mandat nicht vorhanden gewesen wäre. Sicherlich greift dieser Mechanismus nicht immer, wie die deutsche Weigerung, sich an einer EU-Operation für Darfur zu beteiligen, zeigt. Dennoch dürfte die gemeinsame Verpflichtung auf ein multilaterales System der Friedenssicherung auch in Zukunft manche Widerstände gegen die Beteiligung an EU-Einsätzen im Namen der VN überwinden.

5.4 Bedingungen der Durchführung einer ESVP-Mission

a) Theoretische Überlegungen

Mit der grundsätzlichen Entscheidung über eine Operation ist in der Regel bereits eine Vorentscheidung darüber verbunden, ob die Operation unter oder ohne Rückgriff auf NATO-Mittel erfolgen soll und welcher EU-Staat die Rolle der Führungsnation übernimmt. Es ist noch nicht konkretisiert, welcher Staat für welche Aufgaben und Zwecke Truppen wie lange stellt. Diese Fragen werden in einer zweiten Stufe entschieden und in einer gemeinsamen Aktion und konkretisierenden Operationsplänen festgelegt.

Die Beteiligung an militärischen Operationen im Rahmen von Allianzen ist gerade für Demokratien brisant, weil dadurch in einem sensiblen und sichtbaren Politikfeld die politische Verantwortung und operative Kontrolle über die eigenen Truppen eingeschränkt wird. Wir argumentieren, dass nationale Vorbehalte und Interessen in noch stärkerem Maße als während der ersten Phase das Kalkül der Staaten prägen und sie darauf insistieren, die mit der Truppenstellung verbundenen Risiken durch ex-ante und ex-post Kontrollen einzuhegen. Sie können vor dem Beginn einer Operation durch eine genaue Festlegung der Einsatzrichtlinien und der Verwendung ihrer Soldaten ihre Risiken minimieren. Und sie können durch eine ständige Beobachtung der Operation die Einhaltung delegierter Kompetenzen überwachen und sich Eingriffsmöglichkeiten vorbehalten.

Die Mandate für EU-Missionen im Auftrag der VN werden zwar offiziell vom Sicherheitsrat festgelegt. De facto werden sie zusammen mit den Operationsplänen von den truppenstellenden Staaten, dem Sicherheitsrat und gegebenenfalls lokalen Akteuren ausgehandelt. Weil die Mandate also nicht nur eine Vorgabe des Sicherheitsrates darstellen, sondern ebenso eine für die Durchführung der Operation notwendige Abmachung zwischen den truppenstellenden Staaten, die nur im Konsens veränderbar wäre, geht von ihnen eine hohe Bindungswirkung aus. Diese Notwendigkeit der vorherigen Festlegung der wichtigsten Parameter einer Operation wie Zeitraum, Einsatzgebiet, Aufgabenspektrum und Aufgabenverteilung einschließlich der Berücksichtigung der verschiedenen nationalen Vorbehalte und Restriktionen im Kreis der teilnehmenden Staaten sowie die Unwahrscheinlichkeit einer Änderung dieser Festlegungen im Laufe der Operation erklärt die geringe Tendenz zum eigenmächtigen Verhalten.

b) Empirische Beobachtungen: Die EU im Kongo

Auch die Wirkung dieses Mechanismus lässt sich am Beispiel Kongo zeigen. In der Durchführung der Operation wich die EU nicht vom vereinbarten Mandat ab, obwohl dies zu erwarten gewesen wäre. Zum einen war erstaunlich, dass die EUFOR das Prinzip der Neutralität nicht aufgab. Lokale Gruppen hatten den Europäern schon vor dem Einsatz Parteilichkeit zugunsten von Joseph Kabila unterstellt. Tiefflüge französischer Kampffjets über der Residenz seines Konkurrenten Jean-Pierre Bemba während der innenpolitischen Zuspitzung in Kinshasa gaben diesem Verdacht zusätzlich Auftrieb. Tatsächlich blieben sie aber die einzigen Anzeichen für Parteinahme (Ehrhart 2007: 2).

Zum anderen war erstaunlich, dass die EUFOR an der Laufzeit des Einsatzes festhielt. Der Einsatz war bis zum 30. November befristet und endete damit wenige Tage nach der Verkündung der Ergebnisse der Stichwahlen um das Präsidentenamt. Angesichts der aufflackernden Spannungen nach der Verkündung der Ergebnisse des ersten Wahlgangs drängten neben Frankreich und Belgien auch eine Reihe von NGOs mit dem triftigen Argument auf eine Verlängerung, dass der Sinn des ganzen Einsatzes in Frage gestellt wird, wenn die Soldaten auf dem voraussehbaren Höhepunkt der Spannungen abgezogen werden.

Die strikte Orientierung an dem Mandat war den internen Strukturen der EU zu verdanken. Eine mögliche Parteinahme zugunsten des amtierenden Präsidenten hätte nicht

nur dem Wortlaut des Mandats und der Orientierung der VN widersprochen. Auch die Kontroll- und Mitspracherechte sowie die heterogenen Interessen der teilnehmenden Staaten schoben der möglichen Manipulation des Einsatzes durch einen Staat einen Riegel vor.

Eine Verlängerung des Einsatzes wurde von Deutschland verhindert. Berlin hatte sich zwar dazu drängen lassen, bei der EU Mission die Führungsrolle zu übernehmen, bestand bei der Festlegung des Mandats aber auf einer Reduzierung seines Risikos. Zum einen legte Berlin fest, dass die eigenen Soldaten, obwohl das Mandat eine Unterstützung von Monuc sowie den Schutz und die Evakuierung von Zivilpersonen in weiten Teilen Kongos vorsah, nur im Raum Kinshasa eingesetzt werden dürfen.²⁷ Zum anderen bestand Deutschland auf einer gesicherten Exit-Option, indem es darauf beharrte, dass der Einsatz nach vier Monaten beendet werden muss.²⁸

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Unsere Beobachtungen und Überlegungen zu den Bedingungen militärischer Handlungsfähigkeit der EU legen den Schluss nahe, dass die EU ein erstaunlich verlässlicher Partner der VN ist und dies auch in Zukunft sein wird.

Wir haben in den ersten Abschnitten dieses Reports dargelegt, dass sich zwischen den Anforderungen an Friedenssicherungsaktivitäten einerseits, die mit der Veränderung des Friedensbegriffs und der Betonung individueller Schutzrechte weiter wachsen, und der Leistungsfähigkeit der VN andererseits eine Schere auftut. Für diese Entwicklung tragen die westlichen Staaten mit ihrer Weigerung, Truppen für VN-geführte Einsätze zur Verfügung zu stellen, mit Verantwortung. Die Delegation der Verantwortung zur Durchführung von Friedensoperationen unter der Kontrolle der VN an regionale Organisationen oder Staaten erschien in dieser Situation aus Sicht der Weltorganisation also nur als die zweitbeste Lösung. Aus einer ordnungspolitischen Perspektive, die an der Durchsetzung der Norm individueller Schutzrechte interessiert ist, birgt diese Entwicklung Chancen und Risiken. Auf der einen Seite könnte eine Dezentralisierung der operativen Kontrolle über die zur Friedenssicherung notwendigen Gewaltmittel die Partizipationschancen erhöhen,

27 Bereits in einer frühen Phase der Vorbereitung hatte Jung gegenüber den EU-Partnern klargemacht, dass deutsche Soldaten nur im Raum Kinshasa eingesetzt würden. Bei der Erfüllung der drei Anforderungen der VN – Unterstützung Monuc, Evakuierung, Sicherung des Flughafens – werde sich Deutschland nur mit den in Gabun stationierten Einheiten bei der Evakuierung, und auch dies nur im Raum Kinshasa beteiligen. Vgl. FAZ, 26.04.2006: 5. Der Bundestag legte in seinem Mandat für den Einsatz diese Begrenzung offiziell fest (Deutscher Bundestag 2006). Dieser nationale Vorbehalt hätte komplexe Rotationen notwendig gemacht, bei denen deutsche Fallschirmjäger aus Gabun französische und spanische auf dem Flughafen in Kinshasa ersetzt hätten, wenn diese außerhalb des Raumes Kinshasa eingesetzt worden wären (Ehrhart 2007: 5).

28 FAZ, 24.03.2006: 2. Auf einem Treffen der EU-Verteidigungsminister scheiterte aber ein Gesuch Frankreichs, die Mission zunächst bis Ende des Jahres zu verlängern, am deutschen Einspruch (TAZ, 21.10.2006: 10).

die Gefahr eines Machtmissbrauchs durch den Sicherheitsrat und dessen ständige Mitglieder reduzieren sowie regionalen Unterschieden eher gerecht werden und damit die Chance auf universale Akzeptanz individueller Schutzrechte erhöhen. Auf der anderen Seite birgt die Dezentralisierung die Gefahr, dass die Friedenssicherung von den Interessen der Starken abhängig wird. Selektivität und Machtmissbrauch sind das Manko des Subcontracting.

Die bisherigen Erfahrungen der EU als Beauftragter der VN sind in dieser Hinsicht erstaunlich positiv. Die EU reagierte zwar zögernd und widerstrebend, aber letztlich erstaunlich oft auf Anfragen der VN. Sicherlich versuchte sie, Risiken zu vermeiden und ihr Engagement zu begrenzen. Aber sie erfüllte die ihr vom Sicherheitsrat erteilten Mandate mit erstaunlich wenig Abweichungen. Die EU hätte, würde sie sich auch in Zukunft regelorientiert verhalten, das Zeug, die Durchsetzung der Norm individueller Schutzrechte zu befördern. Allerdings steckt die ESVP noch in der Aufbauphase und die bisherigen Beobachtungen sagen noch nicht viel über die künftige Entwicklung des Verhältnisses zwischen EU und VN aus. Trotz dieser schmalen empirischen Basis sind wir optimistisch, dass sich die EU auch künftig als ein verlässlicher Partner der VN erweisen wird. Die Notwendigkeit, im Konsens über militärische Missionen entscheiden zu müssen, wirkt zunächst als Bremse für militärische Abenteuer. Existierende Verhaltensnormen, Grundsatzserklärungen und gemeinsame Beschlüsse sowie die Wahrnehmungen und Routine der EU-Bükratien wirken darüber hinaus als Regulativ, das die Entscheidung für manche Militäreinsätze begünstigt und für andere erschwert. Der existierende *Acquis Politique* weist der Stärkung und der Kooperation mit den VN und der Konfliktprävention die zentrale Bedeutung zu. Darüber hinaus ist Routine der EU-Bükratie auf die Zusammenarbeit mit den VN eingestellt.

Auch die Durchführung von EU-Operationen erhält durch die internen Strukturen eine spezifische Charakteristik. Denn mit dem Einsatz von Truppen und ihrer Unterstellung unter fremden Oberbefehl sind sensible Hoheitsrechte betroffen. Daher werden teilnehmende EU-Staaten großen Wert darauf legen, die entstehenden Risiken durch ex-ante und ex-post Kontrollen zu begrenzen. Risikoaversion, geringe Flexibilität und Orientierung an vorherigen Absprachen sind Kennzeichen europäischer Militäroperationen. Weil die vom Sicherheitsrat erteilten Mandate Teil der ex-ante Kontrollen sind, entfalten sie eine zusätzliche Bindungswirkung.

Wenn die Regelorientierung europäischer Interventionspolitik mit ihren internen Strukturen in Zusammenhang steht, lassen sich die Bedingungen identifizieren, unter denen unser Befund Bestand hat. Die Wichtigste besteht in der Kombination von Konsensprinzip und interner Heterogenität. Weitere Bedingungen sind zum einen ein Gerüst an Verhaltensnormen und Grundsatzserklärungen, die liberalen Werte, Multilateralismus, die Krisenprävention und ein enges Verhältnis zu den VN, zum anderen eingespielte Routine der Abstimmung europäischer Auslandseinsätze mit den VN.

Ändern sich diese Bedingungen, könnte die ESVP einen anderen Charakter annehmen und könnte sich Europa zu einem Machtblock entwickeln. Und auch wenn die Bedingungen, die gegenwärtig die Regelorientierung europäischer Sicherheitspolitik garantieren, stabil erscheinen, ist diese Ausrichtung kein Selbstläufer. Denn eine Reihe von Stimmen

sprechen dafür, die Vergemeinschaftung auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzutreiben und etwa eine europäische Armee aufzubauen oder das Leitbild ESVP stärker an Kriterien militärischer Durchsetzungsfähigkeit zu orientieren. Deutschland sollte diesen Tendenzen entgegen treten. Wir brauchen keine vergemeinschaftete Sicherheits- und Verteidigungspolitik und sollten in unserer Europapolitik Vorstellungen von europäischen Streitkräften und von Mehrheitsabstimmungen im Bereich der ESVP endgültig begraben. Weiterhin sollten wir die multilaterale, auf Krisenprävention und Kooperation mit den VN setzende sicherheitspolitische Orientierung der EU stärken. In diesem Zusammenhang sollte Deutschland innerhalb der EU den Vorstoß unternehmen, europäische Auslandseinsätze verbindlicher als bisher von einem Mandat des VN-Sicherheitsrats abhängig zu machen. Dadurch würde die EU zwar scheinbar Flexibilität aufgeben. Dies wäre aber nur ein geringer Verlust, da EU-Militäreinsätze, außer in eindeutigen Fällen einer Einladung, ohne VN-Mandat ohnehin politisch kaum denkbar sind. Dagegen würde die EU als militärischer Akteur in den Augen Dritter an Vertrauen und Akzeptanz gewinnen und europäische Militäreinsätze weniger Misstrauen und Widerstände hervorrufen. Und schließlich sollte sich Berlin dafür einsetzen, dass das in der gemeinsamen Erklärung von EU und VN vom September 2003 entwickelte Arbeitsprogramm umgesetzt wird.

Literatur

Almqvist, Jessica 2005: A Peacebuilding Commission for the United Nations, Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior, Policy Paper 4, 2005.

Annan, Kofi 2000: We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century, in: <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>; 14.02.2007.

Annan, Kofi 2005: In larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, in: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>; 14.02.2007.

Auswärtiges Amt 1994: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Dokumentation, Bonn.

Bacia, Horst 2006: Spring du, ich schieße. Wie Berlin den Kongo-Einsatz der EU blockiert, in: FAZ, 16.03.2006: 5.

Barnett, Michael 1995: Partners in Peace? The UN, Regional Organizations, and Peace-Keeping, in: Review of International Studies 21: 411-433.

Barnett, Michael 2003: Eyewitness to a Genocide. The United Nations and Rwanda, Ithaca (Cornell University Press), Ithaca.

Boutros Boutros-Ghali 1992: An Agenda for Peace, in: <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>; 16.02.2007.

Burghardt, Günther/Tebbe, Gert 1995: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Rechtliche Strukturen und politischer Prozess, in: Europarecht 30: 1-2, 1-20.

Claude, Inis 1983: Swords into Plowshares (Random House), New York.

Council of the European Union 2001a: EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, Gotenburg European Council.

Council of the European Union 2001b: Conclusion, 2356th Council meeting, EU General Affairs Council, Luxembourg.

Council of the European Union 2001c: Common Position Concerning Conflict Prevention Management and Resolution in Africa.

Council of the European Union 2007: Draft Presidency Report on EU Activities in the Framework of Prevention, Including Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, Brussels.

Daalder, Ivo/Goldgeier, James 2006: Global NATO, in: Foreign Affairs 85: 5, 105-113.

DiPrizio, Robert C. 2002: Armed Humanitarians. U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo (The Johns Hopkins University Press), Baltimore.

Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas 2006: Making War and Building Peace. United Nations Peace Operations (Princeton University Press), Princeton u.a..

Deutscher Bundestag 2006: Antrag der Bundesregierung. Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation EUFOR RD CONGO, Drucksache 16/1507, 17.05.2006.

Edwards, Geoffrey 2006: Is there a European Security Culture in the enlarged European Union? The International Spectator 41: 3.

Eisele, Manfred 2000: Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht (Josef Knecht Verlag), Frankfurt.

- Ehrhart, Hans-Georg* 2007: EUFOR RD Congo: a preliminary assessment, in: *European Security Review* 32: 1-5.
- Europäische Kommission* 2001: Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention, Brüssel, KOM(2001)211 endg.
- Europäische Kommission* 2003: Mitteilung an den Rat und das europäische Parlament: The European Union and the United Nations. The Choice of Multilateralism.
- Europäische Sicherheitsstrategie* 2004: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel: 9.
- European Commission* 1996: Communication on the European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peacebuilding, Conflict Prevention and Beyond, SEC(96)332.
- European Commission* 2006: Supporting Peacebuilding. An Overview of European Community Action, Brussels.
- European Council* 2000: Concluding Remarks of the Presidency, Appendix III: Study on concrete Targets on civilian Aspects of Crisis Management, Feira.
- European Council* 2004: EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration, Adopted by the European Council.
- Feinstein, Lee/Slaughter, Anne-Marie* 2004: The Duty to Prevent, in: *Foreign Affairs* 83: 1, 136-150.
- Gareis, Sven Bernhard* 2002: Der Wandel der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in: *APuZ* B 27-28.
- Gareis, Sven Bernhard* 2006: In kleinen Schritten zur Reform. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertagen erneut eine umfassende Erneuerung ihrer Weltorganisation, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*, Heft 3: 349-362.
- Goulding, Marrack* 1993: The Evolution of United Nations Peacekeeping, in: *International Affairs* 69: 3, 451-464.
- Griffin, Michèle* 1999: Blue Helmet Blues. Assessing the Trend Towards ‘Subcontracting’ UN Peace Operations, in: *Security Dialogue* 30: 1, 43-60.
- High Level Panel* 2004: A More Secure World.
- Hill, Christopher* 2001: The EU’s Capacity for Conflict Prevention, in: *European Foreign Affairs Review* 6: 315-333.
- Human Development Report* 1993, in: <http://hdr.undp.org/reports/global/1993/en/>; 20.02.2007.
- Human Development Report* 1994, <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>; 20.02.2007.
- Human Security Center* 2005: Human Security Report. War and Peace in the 21st Century (Oxford University Press), New York u.a..
- International Commission on Intervention and State Sovereignty* 2001: The Responsibility to Protect, Ottawa: International Development Research Centre; in: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>; 19.02.2007.
- Irondelle, Bastien* 2003, Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-96, in: *Journal of European Public Policy* 10: 2, 208-226.
- Jones, Seth, G.* 2007: *The Rise of European Security Cooperation* (University Press), Cambridge.
- Kaufmann, Joyce P.* 2002: *NATO and the Former Yugoslavia. Crisis, Conflict, and the Atlantic Alliance* (Rowman&Littlefield), Lanham.

- Krause, Alexandra* 2001: Mehr als ein Papiertiger? Die Konfliktbearbeitungspolitik der GASP in Afrika (HSFK-Report 9), Frankfurt.
- Larsen, Henrik* 2002: The European Union: A Global Military Actor? in: *Cooperation and Conflict* 37: 3, 283-302.
- Legro, Jeffrey W.* 1997: Which norms matter? Revisiting the „Failure“ of Internationalism, in: *International Organization* 51: 1.
- Leurdijk, Dick A.* 1996: The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996 (Netherlands Atlantic Commission), Den Haag.
- Lindstrom, Gustav* 2007: Enter the EU Battlegroups (Chaillot Papier 97), Paris.
- Liste, Philip* 2006: Den Rat neu erfinden? Die Vereinten Nationen und ihr „neuer Sicherheitskonsens“ (HSFK Standpunkte 1), Frankfurt.
- Lu, Catherine* 2006: Just and Unjust Interventions in World Politics. Public and Private (Palgrave Macmillan), New York.
- Luck, Edward C.* 2006: UN Security Council. Practice and Promise (Routledge), London u.a..
- Lyons, Gene M./Mastanduno, Michael (Hrsg.)* 1995: Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention (John Hopkins University Press), Baltimore u.a..
- Mehler, Andreas* 2004: Côte d'Ivoire: Chirac allein zu Haus?, in: *Afrika im Blickpunkt* 4.
- Nambiar, Satish* 2001: UN Peacekeeping Operations in the former Yugoslavia – from UNPROFOR to NATO, in: *Ramish Thakur/Albrecht Schnabel (Hrsg.), United Nations Peacekeeping Operations. Ad Hoc Missions, Permanent Engagements (United Nations University Press), Tokio: 167-181.*
- Novosseloff, Alexandra* 2004: EU-UN Partnership in Crisis Management: Development and Prospects (International Peace Academy), New York.
- Pirozzi, Nicoletta* 2006: UN Peacekeeping in Lebanon: Europe's Contribution, in: *European Security Review* 30.
- Power, Samantha* 2002: A Problem from Hell. America and the Age of Genocide (Basic Books), New York.
- Rat der Europäischen Union* 2001: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Zusammenarbeit zwischen EU und VN bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.
- Riecker, Pernille* 2006: From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy? in: *Security Dialogue* 37: 4, 509-528.
- Rummel, Reinhard* 2003: Konfliktprävention der EU. Etikett oder Markenzeichen europäischer Interventionspolitik (SWP Studie), Berlin.
- Scharpf, Fritz* 2001: Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung (Leske&Budrich), Opladen.
- Schimmelfennig, Frank* 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization*, 55: 1, 47-80.
- Schnabel, Albrecht/Ramesh Thakur* 2001: Cascading Generations of Peacekeeping: Across the Mogadishu line to Kosovo and Timor, in: *Albrecht Schnabel/Ramesh Thakur (Hrsg.), United Nations Peacekeeping Operations (United Nations University Press), Tokio.*

Schneckener, Ulrich/Weinlich, Silke 2005: The United Nations Peacebuilding Commission. Tasks, Mandate and Design for a New Institution, SWP Comments (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.

Shue, Henry 2004: Limiting Sovereignty, in: Jennifer M. Welsh (Hrsg.): Humanitarian Intervention and International Relations (Oxford University Press), Oxford u.a.: 11-28.

Smith, Martin A. 1996: On Rocky Foundations: NATO, the UN and Peace Operations in the Post-Cold War Era (Department of Peace Studies), University of Bradford.

Sorenson, David S. 2005: The United States, in: David S. Sorenson/Pia Christina Wood, The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era, (Frank Cass), London and New York.

Talentino, Andrea Kathryn 2005: Military Intervention after the Cold War (Ohio University Press), Athens.

Tardy, Thierry 2005: EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment, in: Martin Ortega (Hrsg.), The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism (Chaillot Papers), Paris 78: 49-68.

Ulriksen, Stale/Gourlay, Catriona/Mace, Catriona 2004: Operation Artemis: The Shape of Things to Come? in: International Peacekeeping 11: 3; 508-525.

Vitzthum, Wolfgang Graf 2004 (3. Aufl.): Völkerrecht (De Gruyter), Berlin.

Wheeler, Nicholas J. 2004: The humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society, in: Jennifer M. Welsh (Hrsg.): Humanitarian Intervention and International Relations (Oxford University Press), Oxford u.a..

Welsh, Jennifer/Carolin J. Thielking/S. Neil MacFarlane 2005: The Responsibility to Protect. Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, in: Ramesh Thakur/Andrew F. Cooper/John English: International Commissions and the Power of Ideas (United Nations University Press), Tokio.

Wilcox, Francis O. 1965: Regionalism and the United Nations, in: International Organization 19: 3, 89-811.

Wilson, Gordon 1995: Arm-in-Arm after the Cold War? The Uneasy NATO-UN Relationship, in: International Peacekeeping 2: 1.

Wolter, Detlev 2007: A United Nations for the 21st Century: From Reaction to Prevention. Towards an Effective and Efficient International Regime for Conflict Prevention and Peacebuilding (Nomos), Baden-Baden.

Zangl, Bernhard/Michael Zürn 2003: Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und post-nationalen Konstellation (Suhrkamp), Frankfurt.