

# AUKUS, Quad und ANZUS – Neues und Altes zur Sicherheitsarchitektur Australiens

Jürgen Bröhmer\*

Inhalt	
A. Überblick	692
B. Die sicherheitspolitische Einbindung Australiens	693
I. AUKUS	693
1. Hintergrund	693
2. Der rechtliche Status von AUKUS	695
3. AUKUS: Inhalt und Probleme	698
4. Insbesondere: NPT	700
II. Quadrilateral Security Dialogue („The Quad“)	701
III. ANZUS	704
C. Schlussbemerkungen	706

## Abstract

Der Beitrag gibt einen Überblick über wesentliche Instrumente der australischen Sicherheitsarchitektur. Der Schwerpunkt liegt vor allem auf den neuen Entwicklungen in der Zusammenarbeit mit den USA und dem Vereinigten Königreich im Bereich der Beschaffung von nuklear angetriebenen U-Booten. Darüber hinaus werden der Quadrilateral Security Dialogue und der ANZUS-Vertrag als Fundament der sicherheitspolitischen Einbindung Australiens kurz vorgestellt.

## AUKUS, Quad and ANZUS – New (and not so new) Developments of Australia’s Security Architecture

This paper attempts to give an overview of core elements of the Australian Security Architecture. The focus lies on new developments in the collaboration with the United States and the United Kingdom around the procurement of nuclear propulsion submarines (AUKUS). In addition, the re-emerged Quadrilateral Security Dialogue and the foundational ANZUS Treaty are briefly presented.

**Keywords:** AUKUS, ANZUS, Quad, China

\* Prof. Dr. Jürgen Bröhmer ist Professor of Law an der Law School der Murdoch University in Perth (Westaustralien). E-Mail: j.brohmer@murdoch.edu.au.

## A. Überblick

In der Sonderausgabe der ZEuS zum 70. Geburtstag des Europa-Instituts wurde ein Beitrag dieses Autors zu neueren Entwicklungen im Bereich der wirtschaftlichen Integration Australiens aufgenommen.<sup>1</sup> In diesem Beitrag zum 25. Geburtstag der ZEuS soll es vornehmlich um die politische, vor allem die sicherheitspolitische Integration Australiens gehen. Die Rolle Australiens, gerade im Bereich der regionalen Sicherheit hat in letzten Jahren erheblich zugenommen. Eine besondere Rolle dabei spielt das zunehmend „selbstbewusste“ Auftreten Chinas, dessen Aufrüstung und dessen Entwicklung hin zu einer proaktiv agierenden Regionalmacht (jedenfalls zunächst einmal) und die Reaktion der USA auf diese Herausforderung. Die strategischen Rivalitäten, die nicht zu leugnende Tatsache, dass weniger als 30 Millionen Australier diesen Kontinent nicht werden verteidigen können und die daraus resultierende Einsicht, dass im Notfall allenfalls die USA als sicherheitsstrategischer Partner, wenn auch mit sinkender Verlässlichkeit, zur Verfügung stehen, steht in augenfälligem Kontrast zur wirtschaftlichen Verflechtung mit eben diesem China.<sup>2</sup> Auch die russische Aggression gegen die Ukraine spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle, da sie die regionale Situation zumindest indirekt beeinflusst und ggf. via Taiwan auch direkt durchschlagen kann.

Gerade in letzter Zeit haben Australien und seine engsten Verbündeten auf diese Herausforderungen reagiert durch die Schaffung eines ganz neuen Konstrukts unter dem Akronym AUKUS (Australia, United Kingdom, United States). AUKUS begann mit einem Paukenschlag auf Kosten Frankreichs, weil der Hauptinhalt dieses trilateralen Konstrukts die – konsultationsfreie und die französischen Partner völlig überraschend treffende – Aufkündigung eines umfangreichen Vertrages über die Lieferung konventioneller französischer U-Boote war. Diese sollen nunmehr durch nuklear angetriebene (aber nicht nuklear bewaffnete) U-Boote aus den USA oder dem Vereinigten Königreich ersetzt werden.

1 Bröhmer, in: Bungenberg/Giegerich (Hrsg.), ZEuS Sonderband 2021, S. 87. Zu den Handelsbeziehungen Australiens mit der EU, s. Bungenberg/Mitchell (Hrsg.), Special Issue: The Australia-European Union Free Trade Agreement, European Yearbook of International Economic Law, 2022.

2 Fast ein Drittel des australischen Handelsvolumens in Waren und Dienstleistungen, insgesamt AUD 245 Milliarden, geht nach China. AUD 159 Milliarden davon sind australische Exporte, also ein beträchtlicher Überschuss. China ist damit der größte Handelspartner Australiens, Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), China Country Brief (Stand: Juli 2021), [https://www.dfat.gov.au/geo/china/china-country-brief\\_\(19.10.2022\)](https://www.dfat.gov.au/geo/china/china-country-brief_(19.10.2022)). Knapp zwei Drittel davon entfallen auf Eisenerz, s. Daten aus 2020 basierend auf USD des Observatory of Economic Complexity (OEC), China/Australia, [https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/aus\\_\(19.10.2022\)](https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/aus_(19.10.2022)).

## B. Die sicherheitspolitische Einbindung Australiens

### I. AUKUS

#### 1. Hintergrund

Im September 2021 traten völlig überraschend die Regierungschefs Australiens und Großbritanniens und der amerikanische Präsident virtuell vor die Weltöffentlichkeit, um eine neue Sicherheitspartnerschaft unter dem Namen AUKUS zu verkünden.<sup>3</sup> Die Abkürzung reflektiert die Namen der drei beteiligten Staaten. Man könnte fast auf die falsche Idee kommen, der Tatsache, dass Australien nur mit einem Buchstaben vertreten ist, eine Bedeutung beizumessen. Handelt es sich doch um eine Allianz der, im Sinne der Fähigkeit, militärische Macht weltweit projizieren zu können, zurzeit einzigen globalen Supermacht einerseits, einer globalen Weltmacht längst vergangener Zeiten und heutigen europäischen Mittelmacht mit globalem Anspruch andererseits und dem kleinen Australien, das sich der Tatsache bewusst ist, mit seinen vergleichsweise wenigen Einwohnern sein riesiges Territorium im Ernstfall nicht alleine verteidigen zu können.<sup>4</sup> In der Tat ist zunächst Australien die von dieser Partnerschaft strategisch profitierende Partei, geht es doch vor allem darum, dass Australien nuklear angetriebene (aber nicht nuklear bewaffnete) U-Boote modernster amerikanischer oder britischer Provenienz samt zugehöriger Technologie und (konventioneller) Bewaffnung bekommen soll. Statt der französischen U-Boote sollen nunmehr in nicht exakt bestimmter Zukunft (um 2040) diese

3 *The White House*, Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS, 15.9.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/> (19.10.2022). Präsident Biden sorgte dabei für etwas Humor, weil ihm kurzzeitig der Name des australischen Premierministers, damals Scott Morrison, entfallen war. Er eröffnete seine Rede als dritter mit den Worten: "Thank you, Boris. And I want to thank that fellow down under. Thank you very much, pal. Appreciate it, Mr. Prime Minister".

4 Sehr treffend beschrieben von *Fathi*, Why the Australia-France submarine deal collapse was predictable, *The Conversation*, 24.9.2021, <https://theconversation.com/why-the-australia-france-submarine-deal-collapse-was-predictable-168526> (19.10.2022). Unter der Überschrift "An island in search of a protector" schreibt Fathi: "Australia still sees itself as an island in search of a protector, and in its eyes, France cannot take this role between China and the United States. It is therefore a lack of self-confidence, a lack of resources and, above all, a lack of investment and development of its own strategic industries that condemned Australia to inevitably backtrack on its deal with France." Allerdings hätte man das auch schon vor dem Frankreich-Deal wissen müssen. Dennoch kann man guten Gewissens vermuten, dass Australien die vielleicht einmalige, sich aus der Gesamtkonstellation der Präsidentschaft Bidens, der Einschätzung der Entwicklungen mit Blick auf China und des damit verbundenen Angebots, in den Genuss neuester U-Boot Technologie mit höchstem strategischem Nutzen kommen zu können, ergebende Gelegenheit nicht verstreichen lassen wollte, auch wenn dies mit Blick auf Frankreich, das im Gegensatz zu den beiden anderen AUKUS-Staaten ganz erheblich im Südpazifik investiert ist und dort Staatsgebiet besitzt, zu erheblichen Verwerfungen führen würde und auch geführt hat.

amerikanischen oder englischen Schiffe (wer was liefert, muss noch bestimmt werden) die alternde Flotte von sechs auf der Grundlage schwedischer U-Boote<sup>5</sup> entstandenen eigenen australischen U-Boote der Collins-Klasse<sup>6</sup> ersetzen.

Der Überraschungseffekt war das Ergebnis gelungener Geheimhaltung, gepaart mit rücksichtsloser Bereitschaft zur Täuschung. Bis zu der gemeinsamen Presseerklärung war die Welt und insbesondere Frankreich der Meinung, es bestünde ein Netzwerk von Vereinbarungen zwischen den beiden Ländern und den beteiligten Industrien zur Beschaffung von 12 U-Booten einer zu entwickelnden konventionellen Variante der französischen atomgetriebenen und atomar bewaffneten Boote der Barracuda-Klasse<sup>7</sup> im Wert von AUD 50 Milliarden "in constant dollars and 145 billion in out-turned dollars."<sup>8</sup> Die französische Naval Group hatte den Auftrag für diese konventionell angetriebenen Boote gegen starken Wettbewerb von japanischen<sup>9</sup> und deutschen<sup>10</sup> Konsortien gewonnen. Kaum 3 Monate vor der Presseerklärung zu AUKUS war der australische Premierminister Scott Morrison noch in Frankreich gewesen und hatte dem französischen Präsidenten Macron versichert, das gemeinsame Projekt sei auf gutem Weg und die australischen Außen- und Verteidigungsminister hatten ihren französischen Kollegen dasselbe Märchen erzählt.<sup>11</sup> Man mag das als angelsächsischen Pragmatismus beschönigen, aber man wird nicht bestreiten können, dass der eigentliche strategische Zweck von AUKUS, Australien zu ermöglichen, eine integrale Rolle bei der Entwicklung eines strategischen Gegengewichts zu China zu spielen, leichtfertig aufs Spiel gesetzt wurde, in dem man

- 5 S. Woolner, Procuring Change: How Kockums was Selected for the Collins Class Submarine, Parliament of Australia Research Paper 4 2001–02, [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp0102/02RP04](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0102/02RP04) (19.10.2022) mit anschaulicher Erklärung, warum die Schweden damals zum Zuge kamen. Vor allem aber zeigt der Beitrag, wie komplex und kompliziert der politische und rechtliche Rahmen für ein solches Projekt ist. Die Lieferung der AUKUS U-Boote wird noch deutlich komplizierter werden, geht es doch um nuklear angetriebene Boote; Australien verfügt über keinerlei nukleare Infrastruktur und betreibt auch keine Kernkraftwerke.
- 6 Die Entwicklung der australischen Boote begann mit dem "Collins Class Project" 1982. Das erste Boot entstand auf der Grundlage eines schwedischen Designs und wurde 1996 als HMAS Collins in Dienst gestellt, <https://www.navy.gov.au/hmas-collins> (19.10.2022). Das letzte der sechs Boote wurde als HMAS Rankin zu Wasser gelassen. S. Submarine Institute of Australia, The Collins Class, <https://www.submarineinstitute.com/submarines-in-australia/The-Collins-Class.html> (19.10.2022).
- 7 *Naval News*, France's Submarine game Changer: The New Suffren (the name of the lead boat) Class, 18.10.2020, <https://www.navalnews.com/event-news/euronaval-2020/2020/10/frances-submarine-game-changer-the-new-suffren-class/> (19.10.2022).
- 8 Vertiefend zum Hintergrund der australisch-französischen Pläne *Brangwin*, Managing SEA 1000: Australia's attack class submarines, Parliament of Australia Research Paper Series, 2019–20, 26.2.2020, [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/7206909/upload\\_binary/7206909.pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/7206909/upload_binary/7206909.pdf) (19.10.2022). Die Dollarzahlen finden sich auf S. 2.
- 9 Mitsubishi Heavy Industries 7011.T and Kawasaki Heavy Industries 7012.T. Zum Hintergrund des japanischen Angebots s. *Gady*, Why Japan Lost the Bid to Build Australia's New Subs, *The Diplomat*, 27.4.2016, <https://thediplomat.com/2016/04/why-japan-lost-the-bid-to-build-australias-new-subs/> (19.10.2022).
- 10 ThyssenKrupp Marine Systems, <https://www.thyssenkrupp-marinesystems.com/en> (19.10.2022).
- 11 *Barnes/Makinda*, *International Affairs* 2022/4, S. 1316.

einen anderen eminent wichtigen indopazifischen Partner, Frankreich, mehr als nur brüskiert hat. Auch die EU als Partner Frankreichs war von dieser Brüskierung betroffen.<sup>12</sup> Die Reaktion auf diesen Verrat war nicht nur auf französischer Seite ausgesprochen scharf. Auch der Vorgänger von Morrison als Premierminister, Malcolm Turnbull, beschrieb das Verhalten als “an appalling episode in Australia’s international affairs and the consequences of it will endure to our disadvantage for a very long time”.<sup>13</sup>

## 2. Der rechtliche Status von AUKUS

Die AUKUS-Vereinbarung<sup>14</sup> ist als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren. Artikel 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention definiert den Begriff Vertrag recht weit als eine Übereinkunft zwischen Staaten in schriftlicher Form, die dem Völkerrecht unterliegt. Die Parteien von AUKUS sind zweifelsohne Staaten: die USA, das Vereinigte Königreich und Australien. Ausweislich des ausgehandelten Textes haben diese Staaten eine Übereinkunft geschlossen ([“[...] have agreed as follows: [...]”) und die Parteien haben dem Dokument schon im Titel das Attribut „Agreement“ zugesprochen. Die Frage, inwiefern die Übereinkunft identifizierbare und durchsetzbare Rechte und Pflichten enthält, hat mit der Qualifikation des Instruments nichts zu tun. Sollte die Auslegung einiger oder gar aller Bestimmungen der Übereinkunft ergeben, dass sie keinerlei durchsetzbaren Rechte und Pflichten enthält, dann handelt es sich insofern um sog. „Soft Law“.<sup>15</sup> Über dessen Qualifikation als Recht (im engeren Sinne) kann man sich füglich streiten, daraus folgt aber nichts Zwingendes zur Qualifikation des Dokuments, das diese Bestimmungen enthält.<sup>16</sup>

12 *Herszenhorn*, EU leaders accuse Biden of disloyalty to allies, Politico, 21.9.2021, <https://www.politico.eu/article/eu-charles-michel-biden-disloyalty-allies-aukus/> (19.10.2022).

13 *Belot*, Turnbull accuses Morrison of damaging Australia’s national security with submarine deal, 29.9.2021, ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2021-09-29/turnbull-fren-ch-submarine-deal-damaged-national-security/100500862> (19.10.2022).

14 Agreement between the Government of the United States of America, the Government of Australia, and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information, Treaties and Other International Acts Series 22-208, <https://www.state.gov/multilateral-22-208> (19.10.2022). Der Vertrag ist, gemäß Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen unter der Nummer 57347 registriert, s. Certificate of Registration, Nr. 71548, 31.8.2022. In australischen Dokumenten wird das Instrument auch als ENNPIA (Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information) bezeichnet. Viel häufiger wird jedoch von dem „AUKUS Agreement“ gesprochen, weswegen auch in diesem Beitrag dieses Akronym benutzt wird, wiewohl ENNPIA viel besser den Inhalt widerspiegelt.

15 Vgl. den illustrativen Überblick von *Abbott/Snidal*, International Organization 2000/3, S. 421 ff., die das Phänomen „soft law“ sehr anschaulich beschreiben, in dem die Vor- und Nachteile oft als Kosten dargestellt werden. Auch der Begriff „soft legalization“ (S. 447) veranschaulicht den unklaren Charakter solcher Instrumente irgendwo im Graubereich zwischen Recht und Politik und den Zusammenhang zwischen Macht und Recht (S. 448 f.), der gerade in der Gegenwart wieder ganz deutlich zu Tage tritt.

16 S. dazu *Schmalenbach* in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Rn. 31 ff. Schmalenbach stellt zunächst fest, dass “as a general rule, the parties must intend to create a legally binding in-

Auch innerstaatlich steht dieser Einschätzung nichts im Wege. Australien (und das Vereinigte Königreich ebenso) ist ein stark dualistisch geprägtes System mit einer sehr starken Stellung der Exekutive im außenpolitischen Bereich. Gemäß Artikel 61 der australischen Bundesverfassung wird alle Exekutivgewalt von der Königin durch deren Generalgouverneur ausgeübt. Das ist natürlich praktisch unzutreffend, und zwar nicht nur deshalb, weil die Königin gerade verstorben ist und nunmehr ein König „regiert“.<sup>17</sup> Es handelt sich bei dieser Vorschrift um den „würdevollen“ Teil der Verfassung, der im Gegensatz zu den Vorschriften steht, die tatsächlich vorgeben, wie die Dinge zu laufen haben.<sup>18</sup> Diese Exekutivgewalt beinhaltet auch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, einschließlich der Ratifikation.<sup>19</sup> Damit liegt der Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen vollumfänglich im Bereich der Exekutive; das Parlament ist daran nicht beteiligt. Darin unterscheidet sich Australien von der Rechtslage in den USA oder Deutschlands, wo jedenfalls bestimmte völkerrechtliche Vereinbarungen ohne Parlamentsbeteiligung gar nicht erst

strument comprising rights and obligations in order to conclude a treaty” (Rn. 31). Diese Feststellung wird jedoch sogleich und zurecht qualifiziert mit dem Hinweis, dass selbst wenn “the parties’ consent does not produce tangible legal rights and obligations” könne es sich doch um einen Vertrag handeln, wenn das Instrument “establishes or affects a legal relationship in a broader sense” (Rn. 32). Die daraus für das Phänomen des „soft law“ gezogene Schlussfolgerung (Rn. 35 ff.) bleibt etwas undeutlich, jedoch kann auch ein solches Instrument durchaus darauf aus sein, eine Rechtsbeziehung zu begründen. Das kann man bei AUKUS, wie oben gezeigt, nicht bezweifeln.

17 Die australische Bundesverfassung geht auf einen *Act of the British Imperial Parliaments* zurück, den Commonwealth of Australia Constitution Act, vom 9.7.1900, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005> (19.10.2022). Artikel 3 des Gesetzes ermächtigte die Queen (Victoria), auf Vorlage des *Privy Councils* zu proklamieren, dass “the people of” der vormals fünf Kolonien (New South Wales, Queensland, Victoria, South Australia und Tasmanien) entschieden haben, sich zu einem föderalen Gebilde unter dem Namen Commonwealth of Australia zu vereinen. Auch die sechste Kolonie, Westaustralien, wurde in Artikel 3 schon aufgenommen, aber nur unter Vorbehalt, da für dessen Mitvereinigung noch eine Volksabstimmung durchzuführen war, die erst drei Wochen später, am 31. Juli 1900, stattfand. Die Proklamation erging dann am 19. September 1900 und als Datum des Inkrafttretens der neuen Verfassung wurde darin der 1. Januar 1901 festgesetzt. Handelnde Monarchin war Queen Victoria. Die verstarb erst einige Tage später am 22. Januar 1901. In der australischen Verfassung ist daher die Queen der Platzhalterbegriff für die Monarchie, ungeachtet der Tatsache, dass es zwischenzeitlich auch Könige gab. Instrukтив *Museum of Australian Democracy*, Commonwealth of Australia Constitution Act, <https://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-82.html#history> (19.10.2022).

18 *Bagehot*, S 44: “In such constitutions there are two parts [...], those which excite and preserve the reverence of the population — the dignified parts, if I may so call them; and next, the efficient parts — those by which it, in fact, works and rules.” Immerhin kann man in „England“ sagen, dass es keine geschriebene Verfassung gibt und Würde und Praxis, besser: Würde und Macht, daher nicht so unmittelbar kollidieren. In Australien gibt es jedoch eine Verfassung und wenn man diese mit Blick auf die Exekutive liest und sodann in die Realität nach Canberra schaut, kann man nur würdevoll schließen, dass ein anderes Verfassungsverständnis herrscht. Oder man erklärt die betreffenden Passagen, z.B. Artikel 61, ganz praktisch als schlicht unzutreffend.

19 *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Teoh* (1985) 183 CLR 273 = [1995] HCA 20, para. 25, <https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1995/20.html> (19.10.2022).

abgeschlossen werden können. Das Parlament tritt in Australien erst dann in Erscheinung, wenn das völkerrechtliche Instrument gesetzgeberische Aktivitäten nach sich zieht, denn die Gesetzgebung fällt grundsätzlich<sup>20</sup> nicht in den Bereich der Exekutive. Bedarf es also zur Erfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages gesetzgeberischer Akte der Legislative, dann geht es nicht ohne die Legislative. Es bedarf daher dann auch einer engen Abstimmung und der vorherigen Information des Parlaments. Diese Notwendigkeit wurde mit dem sog. Joint Standing Committee on Treaties (JSCOT) auf, wenn man so will, unterverfassungsrechtlicher Ebene institutionalisiert. Der Begriff „Joint“ steht dafür, dass es sich um einen gemeinsamen Ausschuss der beiden Häuser des Parlaments handelt. Diesem Ausschuss sind Verträge vor der Ratifikation vorzulegen, sodass das Parlament mindestens 15-20 Sitzungstage Zeit, den Vertrag zu prüfen.<sup>21</sup> Die Bundesstaaten hingegen verfassungsrechtlich eine schlechtere Position, da diese nicht nur mangels Völkerrechtssubjektivität keine Verträge schließen können, sondern darüber hinaus auch für die ggf. notwendige Implementierung in nationales Recht nicht gebraucht werden. Der Kompetenzkatalog in Art. 51 der Bundesverfassung bündelt in Nr. 29 alle dafür notwendigen Kompetenzen auf Bundesebene, auch wenn der zu implementierende Sachbereich ansonsten den Ländern „gehört“ und dem Bund sonst nicht zugewiesen ist.<sup>22</sup> Auch die AUKUS-Vereinbarung wurde dem JSCOT vorgelegt und von diesem geprüft.<sup>23</sup> Dazu wurden auch zwei öffentliche Anhörungen durchgeführt und es bestand die Möglichkeit, Eingaben zur Sache zu machen, die von 106 Personen und Organisationen genutzt wurde. Zu diesem Zweck bereitet das Außenministerium immer auch eine „National Interest Analysis“ vor, die als weitere Grundlage der Prüfung des Vertrages dient.<sup>24</sup>

20 Selbstverständlich wird auch in Australien viel Gesetzgebungsgewalt in delegierter Form von der Exekutive ausgeübt. Dazu grundlegend *Victorian Stevedoring & General Contracting Company Pty Ltd v Dignan Informant* [1931] HCA 34; (1931) 46 CLR 73 (2 November 1931) = [1931] HCA 34, <https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/1931/34.html>. (19.10.2022) Die Ausführungen von Dixon J. sind auch wegen der Breite und Tiefe der verfassungsrechtsvergleichenden Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Verfassungsrecht interessant.

21 Indirekt ist das Parlament auch in anderer Weise beteiligt. Das Verfassungsprinzip des „responsible government“ beinhaltet, dass die Regierungsmitglieder alle Mitglieder des Parlaments sein müssen (Art. 64.3). So gesehen ist die Exekutive ein Unterausschuss des Parlaments. Die Regierung wird von der Mehrheit im Haus of Representatives getragen und das Mehrheitswahlrecht führt dazu, dass ggf. schon eine kleinere Anzahl Unzufriedener Abgeordnete Schwierigkeiten verursachen kann. Im Verbund dämpft dieses Zusammenspiel die auf den ersten Blick starke Stellung der Exekutive im außenpolitischen Bereich (auch in anderen Bereichen, wie etwa Gesundheit, was sich in der Pandemie gezeigt hat).

22 Dazu Bröhmer, 60 Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 2012, S. 720 f. mwN.

23 *Parliament of the Commonwealth of Australia*, JSCOT, Report 199 – Agreement for the Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information, December 2021, [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024853/toc\\_pdf/Report199.pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024853/toc_pdf/Report199.pdf) (19.10.2022).

24 AUKUS, [2021] ATNIA 7, <http://www7.austlii.edu.au/au/other/dfat/ATNIA/2021/7.html> (19.10.2022).



Im Falle der USA stellt sich grundsätzlich die Frage, ob es sich verfassungsrechtlich um ein Instrument handelt, dessen Zustandekommen von einem Zweidrittelvotum des Senats abhängt, oder nicht.<sup>25</sup> Diese – wenn man so will – verfassungsrechtliche interne „Ratifikation“ ist oft nur schwer zu erzielen. Allerdings kann man für AUKUS vermuten, dass angesichts der zunehmenden geostrategischen Rivalität mit China, diese Übereinkunft auch die Senatshürde genommen hätte.<sup>26</sup> Die meisten völkerrechtlichen Verträge sind jedoch keine der Senatszustimmung unterliegenden Instrumente, sondern sog. „Executive Agreements“, deren Abschluss auf der eigenen verfassungsrechtlichen Machtzuweisung an den Präsidenten beruht. Bei AUKUS handelt es sich um ein solches Executive Agreement. Im Falle von AUKUS kommt aber noch eine Besonderheit hinzu, weil AUKUS atomrechtliche Fragen berührt und damit in den Anwendungsbereich des Atomic Energy Act 1954 fällt.<sup>27</sup> Dieser erlaubt internationale Vereinbarungen über Zusammenarbeit im zivilen und militärischen Bereich, setzt aber Bedingungen. Zu diesen Bedingungen gehört u. a. die in Beteiligung des Kongresses und verschiedener seiner Ausschüsse in beiden Häusern des Kongresses, der 60 Tage Zeit hat, um ggf. die Übereinkunft abzulehnen.<sup>28</sup>

### 3. AUKUS: Inhalt und Probleme

Hintergrund dieser Übereinkunft<sup>29</sup> ist das Bestreben Australiens, seine U-Boot-Flotte durch nuklear angetriebene Boote amerikanischer oder britischer Herkunft zu ersetzen. Diese Absicht ist aber nicht Gegenstand von AUKUS. Vielmehr geht es in der AUKUS-Übereinkunft zunächst einmal nur um einen Austausch auch geheimer Information über nukleare Antriebssysteme für solche Schiffe. Es geht nicht um Technologietransfer oder um Informationen über Nuklearantriebe hinaus, auch nicht in Bezug auf nichtmilitärische Angelegenheiten nuklearer Art und insbeson-

25 Art. II.2.2 der US-Verfassung bestimmt, dass der Präsident “shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two-thirds of the senators present concur; [...]”. Gemäß Art. VI.2 sind “all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, any Thing [sic] in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding”.

26 Vgl. *Eichensehr*, AJIL 2022/1, S. 168 f.

27 Atomic Energy Act of 1954 (as amended through P.L. 117-81, enacted December 27, 2021), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1630/pdf/COMPS-1630.pdf> (19.10.2022).

28 Section 123 d. (42 U.S.C. § 2153(d), <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/2153>. (19.10.2022) Die beteiligten Ausschüsse sind das Foreign Affairs (House) bzw. Foreign Relations (Senate) Committee und die beiden Armed Services Committees in beide Häusern. Erfolgt keine zustimmende oder ablehnende Erklärung, dann kann die Übereinkunft in Kraft treten, s. Section 131.4. Detaillierter zu den Anforderungen des Atomic Energy Acts für solche Kooperationsübereinkommen, s. Congressional Research Service (CRS), Kerr, Paul K./Nikitin, Mary Beth D., AUKUS Nuclear Cooperation, 11.3.2022, IF 11999, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11999> (19.10.2022).

29 S. supra, Fn. 13.



dere nicht um Nuklearwaffen.<sup>30</sup> Zu diesem Zweck sieht Artikel 1 AUKUS vor, dass die drei Parteien solche Informationen austauschen können, wenn denn die die Information preisgebende Partei der Ansicht ist, dass diese Information dem Zweck dient und das Risiko der Preisgabe tragbar ist. Es handelt sich also zunächst einmal um klassisches „soft Law“, denn eine Verpflichtung lässt sich daraus nicht ableiten. Artikel II wird etwas konkreter mit Bezug auf den Inhalt der Informationen. Es geht um alles, was mit der Herstellung, dem Betreiben und dem Entsorgen militärischer Reaktoren zu tun hat. Artikel III schließt die Haftung für die Richtigkeit der Informationen aus. Die Artikel V bis VII beschäftigen sich mit dem Informationsfluss und der Sicherstellung der Geheimhaltung. In diesen Artikeln finden sich auch identifizierbare Pflichten, z. B. die Pflicht der Parteien in Art. V.A, die Sicherheit der klassifizierten Information im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Recht und den der AUKUS-Übereinkunft beigefügten Anhängen zu gewährleisten. In Artikel VIII geht es um den wichtigen Bereich des geistigen Eigentums und um Pflichten zur Übertragung geistigen Eigentums, das aus einer Informationsübertragung herrührt (Art. VIII.A.1.(a)). Außerdem ist unter bestimmten Bedingungen geistiges Eigentum durch kostenfreie Lizenzen mit den Vertragspartnern zu teilen (Art. VIII.A.1.(b)).

Von besonderer Bedeutung ist Artikel IV. In den ersten beiden Absätzen geht generell um Normen, die klarstellen, dass innerstaatliche und andere zwischenstaatliche Verpflichtungen von AUKUS nicht berührt werden. In Art. IV.C hingegen geht es ganz konkret um die International Atomic Energy Agency (IAEA) und um den Atomwaffensperrvertrag (NPT).<sup>31</sup> Insbesondere das NPT hat zu Kritik an der AUKUS-Vereinbarung geführt und Besorgnisse hervorgerufen. Der Zweck von Art. IV.C ist es, diese Besorgnisse entkräften zu können. Es wird daher die unbedingte Pflicht betont, dass

Cooperation under this Agreement shall require the application of International Atomic Energy Agency safeguards with respect to all nuclear material in all peaceful nuclear activities within the territory of Australia, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere. [...]

Bezug genommen wird dabei auch auf einen Vertrag zwischen Australien und der IAEA und einem dazu ergangenen Zusatzprotokoll, bei denen es jeweils um Sicherungsmaßnahmen und Kontrollbefugnisse der IAEA im Zusammenhang mit dem NPT geht („safeguards“).<sup>32</sup>

30 *Department of Defence*, National Interest Analysis (NIA), [2021] ATNIA 7, <http://www.7.austlii.edu.au/au/other/dfat/ATNIA/2021/7.html> (19.10.2022), para. 12, 14.

31 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), UNTS 729-I-10485, [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume 729/v729.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20729/v729.pdf) (19.10.2022).

32 Agreement between Australia and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 10 July 10, 1974, Australian Treaty Series 1974/16, <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/ATS/1974/16.html> (19.10.2022); Protocol Additional to the Agreement between Australia and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nucle-

#### 4. Insbesondere: NPT

Das Problem der nuklearen Proliferation hat eine engere rechtliche und eine darüberhinausgehende politische Seite. Rechtlich wird die These vertreten, dass der NPT von dieser Vereinbarung nicht betroffen ist, auch unter der Annahme, dass dies alles erfolgreich weitergeführt wird und Australien in Zukunft – es geht hier um Dekaden – nuklear angetriebene U-Boote betreiben wird. In einem Bericht des House of Commons zu de AUKUS wird ohne weiteres festgestellt, es gehe nicht um Nuklearwaffen und daher sei der NPT nicht betroffen.<sup>33</sup> Es ist sicherlich richtig, dass Art. I und II NPT nur Atomwaffen und Sprengköpfe zum Gegenstand haben. Antriebssysteme fallen nicht unter diese Begriffe. Es ist unerheblich, dass nukleare Antriebssysteme bei U-Booten bisher immer in U-Booten benutzt werden, die auch nuklear bewaffnet sind. Es besteht aber kein sachlicher Zusammenhang. Man kann theoretisch Nuklearwaffen auch auf einem konventionellen U-Boot unterbringen und umgekehrt auch ein nuklear angetriebenes U-Boot, wie hier geplant, rein konventionell bewaffnen.<sup>34</sup> In der Tat wird im Definitionsartikel IX einerseits der Begriff „naval nuclear propulsion information“ ausschließlich um die Antriebseinheit herum definiert (Art. IX.B). In Art. IX.D wird der Begriff „military reactor“ als Antriebsreaktor für das Boot definiert und in Art. IX.F wird zusätzlich noch festgestellt, dass der Begriff „reactor“ ausdrücklich nicht Atomwaffen beinhaltet, sondern Apparaturen, in denen unter Einsatz bestimmter Materialien (Uran, Plutonium, Thorium) eine sich selbst erhaltende Kernspaltungskettenreaktion ablaufen kann.

Die – potenziellen – rechtlichen Probleme beziehen sich mehr auf das was aus der AUKUS-Übereinkunft noch folgen könnte. Insbesondere besteht die theoretische Möglichkeit, dass nukleares Material der Aufsicht der IAEA legal entzogen werden könnte, wenn es einem nicht verbotenen Zweck, also z. B. einer Antriebseinheit dienen soll. Ein Vertragsstaat könnte auf diese Weise in legaler Weise solches, auch waffenfähiges Material, der Aufsicht zu entziehen.<sup>35</sup> Es zeigt sich, dass viel von der weiteren Vorgehensweise der drei Partner, die sich ja erst aus dieser ersten

ar Weapons, signed at Vienna on September 23, 1997, <https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc217a1.pdf> (19.10.2022). S.a. IAEA, The Text of the Agreement Between Australia and the Agency for the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, <https://www.iaea.org/publications/document/s/infircs/text-agreement-between-australia-and-agency-application-safeguards-connection-treaty-non-proliferation-nuclear-weapons> (19.10.2022). S.a. Carlson, IAEA Safeguards Additional Protocol, <https://www.dfat.gov.au/about-us/publications/Pages/iaea-safeguards-additional-protocol> (19.10.2022).

33 Brooke-Holland/Curtis/Mills, House of Commons, The AUKUS Agreement, 11.10.2021, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9335/CBP-9335.pdf> (19.10.2022), S. 20.

34 Es gibt auch andere nuklear angetriebene Schiffe militärischer (Flugzeugträger und andere Kriegsschiffe) und ziviler Natur (vor allem russische Eisbrecher). Vgl. *World Nuclear Association*, Nuclear-Powered Ships, November 2021, <https://world-nuclear.org/information-library/non-power-nuclear-applications/transport/nuclear-powered-ships.aspx> (19.10.2022).

35 S. dazu IAEA, The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,

Erkundungsphase ergeben kann, abhängt. Es liegt in deren Hand, die Bedenken durch möglichst viel Transparenz und gute Zusammenarbeit mit der IAEA im Rahmen zu halten. Ein weiteres Problem kann sich daraus ergeben, dass ggf. spaltbares Material für die Antriebsreaktoren angereichert werden muss. Es kann sich ein Problem ergeben, wenn Spaltmaterial und/oder Anreicherungstechnologie an Australien geliefert werden müssen. IAEA Guidelines sehen vor, dass die Weitergabe von entsprechendem Material und relevanter Technologie an atomwaffenfreie Staaten nur erfolgen soll („should“), wenn es um friedliche Nutzung geht („for peaceful purposes“).<sup>36</sup> Es ist kein neues Argument, dass Rüstung auch dem Frieden dienen kann und Abschreckung ist eine Strategie, dies zu erreichen – nach dem Motto „*si vis pacem, para bellum*“, eine Erkenntnis, die anscheinend im Moment gerade wieder an Popularität zunimmt. Dennoch ist unklar, ob die Ausrüstung mit nuklearem Antrieb (und entsprechender Technologie und Infrastruktur um den Antrieb herum) noch als friedlich gelten kann, selbst wenn das U-Boot selbst „nur“ konventionell bewaffnet ist.

## II. Quadrilateral Security Dialogue („The Quad“)

Wie der Name schon zum Ausdruck bringt, handelt es sich bei der „Quad“ um eine Zusammenarbeit von vier Staaten: Australien, Indien, Japan und die USA. Die Zusammenarbeit in diesem Format begann schon 2004 im Zusammenhang mit der großen Tsunami Katastrophe im Indischen Ozean als „Tsunami Core Group“.<sup>37</sup> Dieser Anfang macht schon deutlich, dass die Quad nicht allein die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zum Gegenstand hat. Dem australischen Außenministerium zufolge soll die Quad Antworten finden für:

INFCIRC/153, para. 14. Dort geht es um die „non-application of safeguards to nuclear material to be used in non-peaceful activities“ für den Fall in dem ein Staat beabsichtigt, „to exercise its discretion to use nuclear material which is required to be safeguarded thereunder in a nuclear activity which does not require the application of safeguards under the Agreement, [...]“. Allerdings bleiben auch dann Informationspflichten ebenso bestehen, wie das Verbot, das entzogene Material zu Waffenzwecken zu benutzen und der Entzug des Materials von den Safeguards ist nur temporär. Bisher ist diese Vorschrift noch nie angewendet worden. Sie wurde ursprünglich aufgenommen, um Pläne Italiens und der Niederlande bezüglich nuklear angetriebener Schiffe zu ermöglichen. Dazu kam es aber nie. S. *Potcovaru*, Nuclear-Powered Subs “Down Under”: the Legal Consequences of the AUKUS Announcement, Columbia Journal of Transnational Law (Blog), 2.10.2021, <https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/nuclear-powered-subs-down-under-the-legal-consequences-of-the-aukus-announcement> (19.10.2022).

36 IAEA, Guidelines for Nuclear Transfers, INFCIRC/254/Rev.14/Part 1, para. 1, 4, 6(b)(c), 12, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1978/infirc254r14p1.pdf> (19.10.2022). Nimmt man einmal para. 12 als Test, dann stellt sich die konkrete Frage, ob die Bereitstellung von nuklearem Material, mit dem ein schwer bewaffnetes Militärschiff angetrieben wird, dem Erfordernis von „peaceful uses of nuclear energy“ gerecht wird. Dazu auch *Potcovaru*, s. Fn. 35.

37 *Grossman*, Security Challenges 2005/1, S. 11 ff.

[...] the region's most pressing challenges, including COVID-19 vaccines, climate change, infrastructure, critical and emerging technology, cyber security, humanitarian assistance and disaster relief, space, maritime security, countering disinformation, and counter-terrorism.<sup>38</sup>

Allerdings kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass jedenfalls in der generellen Wahrnehmung die Quad zuvörderst eine Zusammenarbeit darstellt, die im Lichte der geostrategischen Entwicklungen der letzten Jahre im Zusammenhang mit China gesehen wird. Nicht zuletzt China selber sieht es so. Die wachsende Rolle Chinas ist nicht auf militärische Aspekte beschränkt, sondern umfasst auch die wirtschaftliche und technologische Entwicklung Chinas, seine Rolle in den weltweiten Lieferketten, oder als „major player“ in den globalen Kapitalmärkten und als Technologieführer. Hinzu kommt der sichtbare Wille, global Macht und Einfluss zu projizieren, wie dies z.B. in der Belt and Road Initiative<sup>39</sup> zum Ausdruck kommt.<sup>40</sup>

Hauptideengeber und größter Antreiber der Quad war der kürzlich ermordete zweimalige japanische Premierminister Shinzō Abe. Sein erster Versuch 2006 unter dem Begriff einer „Arc of Freedom and Democracy“<sup>41</sup> fiel relativ schnell in sich zusammen, weil im Lichte der chinesischen Kritik an dieser Idee die Kosten der Gegnerschaft Chinas höher eingestuft wurden als der Ertrag der Zusammenarbeit. Abe griff die Idee in seiner zweiten Amtsperiode ab 2012 erneut auf und sprach in einem Beitrag für Project Syndicate<sup>42</sup> von einem „Sicherheitsdiamanten“, einem Viereck mit den Eckpunkten Japan, Indien, Australien und dem US-Bundesstaat Hawaii.<sup>43</sup>

38 Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), Quad, <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad> (19.10.2022).

39 OECD, China's Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape, 2018, <https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf> (19.10.2022).

40 Kuty/Basrur, The Quad: What It Is – And What It Is Not, *The Diplomat*, 24.3.2021, <https://thediplomat.com/2021/03/the-quad-what-it-is-and-what-it-is-not/> (19.10.2022).

41 Ein Wertesystem, das nicht dem von China entspricht. Aber auch in Australien wurde die Werteorientierung neu wahrgenommen. S. Reilly, *Australian Journal of International Affairs* 2020/2, S. 121: „One implication of the theory is that regional initiatives based on common democratic status, such as the Quad, are not just an expression of shared maritime security interests, but also – and arguably much more importantly – of a common normative approach to international affairs which emphasises the importance of negotiation and international law rather than coercion, threats, and force to resolve interstate disputes. By privileging dialogue and cooperation amongst its members, and coordinating pushback against Xi Jinping's promotion of authoritarianism in the international arena, the Quad is well placed to play this role.“ Kritik gab es an der Tatsache, dass auch diese Wertegebundenheit nicht dazu führt, die anderen Demokratien Asiens einzuladen, vgl. Graham, *The Quad Deserves a Second Chance*, in: *Debating the Quad*, Centre of Gravity Series Paper, März 2018, [https://bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/2018-03/cog\\_39\\_web\\_-\\_debating\\_the\\_quad.pdf](https://bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/2018-03/cog_39_web_-_debating_the_quad.pdf) (19.10.2022), p. 6 f. Kritik gibt es auch an der Ausrichtung der Quad gegen China, dessen Aktivitäten falsch verstanden würden und dem es nicht um regional Hegemonie gehe, s. Pan, id. S. 8 ff.

42 Shinzō, *Asia's Democratic Security Diamond*, Project Syndicate, 27.12.2012, <https://www.project-syndicate.org/magazine/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe> (19.10.2022).

43 Zur Rolle Abes s. *Hornung*, *Asia-Pacific Review* 2021/1, S. 30 f.

Die Idee wurde zuerst durch Treffen auf Beamtenebene umgesetzt, gefolgt von den ministeriellen Treffen, bis dann im März 2021 das erste – virtuelle und im September das erste persönliche Gipfeltreffen der beteiligten Staats- bzw. Regierungschefs in Washington stattfand.<sup>44</sup> Das bisher letzte Gipfeltreffen fand am 24. Mai 2022 in Tokyo statt.<sup>45</sup>

Die Quad kann völkerrechtlich nicht als internationale Organisation qualifiziert werden. Es gibt keinen Gründungsvertrag und keine institutionelle Struktur, die der Quad die Teilnahme an den internationalen Beziehungen ermöglichen könnte. Das australische Außenministerium (DFAT) benutzt den Begriff „diplomatic network of four countries“.<sup>46</sup> Andere sprechen von einem „loose-knit network of like-minded partners aiming at a broader purpose“.<sup>47</sup> Ungeachtet einer ganz anderen Zweckeinrichtung könnte man die Quad am ehesten mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vergleichen, die später mit der „Charter of Paris for a New Europe“<sup>48</sup> in eine internationale Organisation<sup>49</sup> umgewandelt wurde.<sup>50</sup>

Selbstverständlich könnten auch die Quad-Mitglieder einen solchen Weg einschlagen, aber es kann mit relativer Sicherheit spekuliert werden, dass dies jedenfalls zurzeit nicht auf der Tagesordnung steht. Wie dem auch sei, die geostrategische Lage im indopazifischen Raum ist dynamisch und das Verhalten von China kann sehr schnell Reaktionen hervorrufen, die man eben noch für sehr unwahrscheinlich angesehen hätte.

44 DFAT, Regional Architecture – Quad, <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad> (19.10.2022) mit Links zu den gemeinsamen Statements und anderen Veröffentlichungen.

45 *The White House*, FACT SHEET: Quad Leaders' Tokyo Summit 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/> (19.10.2022) (schon einen Tag vor dem eigentlichen Treffen veröffentlicht). S.a. die gemeinsame Presseerklärung vom 24.3.2022, <https://www.pm.gov.au/media/quad-joint-leaders-statement> (19.10.2022). In Australien gab es an dem Samstag davor (21.5.2022) Wahlen. Der daraus hervorgehende neue Premierminister Anthony Albanese musste daher direkt nach der Wahl nach Tokio abreisen. Der genaue Ausgang der Wahl stand zu dem Zeitpunkt noch nicht fest, es zeichnete sich aber ein hinreichendes – und zwischenzeitlich bestätigtes Bild für seine Ernennung durch den Generalgouverneur ab. Endgültig abgeschlossen war die Auszählung und die Feststellung des Wahlergebnisses erst am 24. Juni 2022, <https://www.aec.gov.au/media/2022/06-24.htm> (19.10.2022).

46 DFAT, s.o. Fn. 44.

47 *Kutty/Basrur*, s.o. Fn. 40. Siehe auch *Smith*, The Quad in the Indo-Pacific: What to Know, Council on Foreign Relations, 27.5.2021, <https://www.cfr.org/in-brief/quad-indo-pacific-what-know> (3.11.2022).

48 21.11.1990, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf> (3.11.2022).

49 Vgl. <https://www.osce.org/history> (3.11.2022).

50 21.11.1990, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf> (3.11.2022).

### III. ANZUS

Der ANZUS-Sicherheitspakt zwischen Australien, Neuseeland<sup>51</sup> und den USA<sup>52</sup> wurde am 1. September 1951 gezeichnet und trat Ende April 1952 in Kraft.<sup>53</sup> Es ist also ein Vertrag direkt aus dem „Kalten Krieg“<sup>54</sup> und ein Vertrag der gerade 70 Jahre alt wurde und so gesehen eine Erfolgsgeschichte darstellt. Zentraler Bestandteil des Vertrages ist die Beistandsklausel im Artikel IV:

Each Party recognizes that an armed attack in the Pacific Area on any of the Parties would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional processes [...].

Die Klausel ist etwas weicher formuliert als die entsprechende Klausel im Art. 5 des Nordatlantikvertrags,<sup>55</sup> wiewohl hier wie dort der beistehende Staat selbst bestimmt, welche Beistandsintensität in der konkreten Situation notwendig ist. Dennoch kann man feststellen, dass Art. 5 des Nordatlantikvertrages direkt und unmittelbar den Angriff auf alle und die kollektive Selbstverteidigung im Auge hat und dies auch offen ausspricht, während Art. V ANZUS „nur“ von der Anerkennung

51 Neuseeland hat den Vertrag 1984 praktisch für sich „auf Eis gelegt“, als es sich zur nuklearfreien Zone erklärte und auch nuklear angetriebene Schiffe der Amerikaner nicht mehr in seinen Häfen dulden wollte. 1986 haben dann die USA ihre Bündnisverpflichtungen aus ANZUS gegenüber Neuseeland suspendiert. S. Office of the Historian (US), Milestones: 1945-1952, The Australia, New Zealand and United States Security Treaty (ANZUS Treaty), 1951, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/anzus> (19.10.2022). Neuseeland hat im Übrigen auch mit Blick auf AUKUS noch einmal betont, dass auch australische nuklear angetriebene U-Boote nicht in neuseeländischen Gewässern geduldet würden, ABC News, 7.7.2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-07-07/jacinda-ardern-new-zealand-nuclear-policy-met-with-understanding/101216094> (19.10.2022).

52 AUKUS benutzt die gleiche Nomenklatur zur Akronymbildung. Japan war nicht dabei, weil Australien und Neuseeland Vorbehalte hatten. Die USA schlossen einen eigenen Vertrag mit Japan nur eine Woche später. S. Security Treaty between the United States and Japan, 8.9.1951, [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/japan001.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/japan001.asp) (19.10.2022). Die Sicherheit erstreckt sich allerdings vor allem auf das von Japan akzeptierte Recht der USA „to dispose United States land, air and sea forces in and about Japan. Such forces may be utilized to contribute to the maintenance of international peace and security in the Far East and to the security of Japan against armed attack from without, [...]“. Dieser Vertrag wurde 1960 ersetzt durch das Japan-U.S. Security Treaty vom 19.1.1960, <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html> (19.10.2022). S. *Maizland/Cheng*, The U.S.-Japan Security Alliance, Council on Foreign relations, 4.1.2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-japan-security-alliance> (19.10.2022).

53 Security Treaty between Australia, New Zealand and the United States of America (ANZUS), Australian Treaty Series 1952, No.2, <https://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1952/2.html> (19.10.2022).

54 In der „Pacific Area“ des ANZUS-Vertrages damals befeuert vom kommunistischen Sieg im chinesischen Bürgerkrieg und dem Koreakrieg, s. *House of Representative* (Australia), Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, Australia's Defence Relations with the United States, Inquiry Report, 2006, [https://www.aph.gov.au/~media/wopapub/house/committee/jfadt/usrelations/report/fullreport\\_pdf.ashx](https://www.aph.gov.au/~media/wopapub/house/committee/jfadt/usrelations/report/fullreport_pdf.ashx) (19.10.2022), para. 2.7 (S. 6). Ausführlich zu Geschichte und Hintergrund *Kelly*.

55 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm) (19.10.2022).



einer eigenen Gefährdungslage spricht. Während der Amtszeit von Präsident Kennedy wurde dem australischen Botschafter Beale ein Papier des damaligen amerikanischen Sicherheitsberaters McGeorge Bundy überreicht, welches diese etwas „weiche“ Lage deutlich macht:

Since the Treaty does not define the kind of action the parties must take in the event of an armed attack, the response of the United States would be determined in consultation with the other parties to the Treaty. It was agreed that there was a whole, range of measures which might be appropriate including political and diplomatic activities and in an extreme situation, the use of armed force. In view of the extensive commitments of the United States throughout the world, however, further consultations would be necessary before any United States armed forces were committed.<sup>56</sup>

Dessen ungeachtet wurde, wenn man so will „im Gleichklang“ mit dem Nordatlantikvertrag, der ANZUS-Bündnisfall einmal, in Reaktion auf die Anschläge vom 11.9.2001, ausgerufen.<sup>57</sup>

Man kann über die Bedeutung des ANZUS-Vertrages aus heutiger Sicht streiten. Keinesfalls hat er eine Bedeutung, die dem des Nordatlantikvertrages entsprechen würde. Es existiert praktisch keinerlei militärische Infrastruktur um diesen Vertrag herum, wie das z. B. bei der NATO der Fall ist. Stattdessen gründet sich die praktische Arbeit auf bilaterale Maßnahmen oder, wie im Falle von AUKUS auf bedeutsame gemeinsame Beschaffungsprojekte oder auch auf besonders enge Zusammenarbeit im Bereich der Geheimdienste.<sup>58</sup> Ob man deshalb, wie der ehemalige (konservative) australische Außenminister Alexander Downer, den Vertrag als symbolisch bezeichnen muss, kann dahin gestellt bleiben. Auch symbolische Akte können wichtig sein und der nunmehr de facto bilaterale ANZUS-Vertrag ist Wurzel und Fundament der strategischen Partnerschaft Australiens mit den USA.

56 *Office of the Historian* (US), Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Vol. XXIII, Southeast Asia, No. 343 Memorandum of Conversation (McGeorge Bundy, Sir Howard Beale (Australian Ambassador) and Michael V. Forrestal) on the Subject of ANZUS Treaty and Malaysia, Washington 16.10.1963, Attachment (Paper Presented to the Australian Ambassador), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v23/d343> (19.10.2022).

57 Der damalige Premierminister John Howard sprach im australischen Repräsentantenhaus am 17.9.2001: „If that treaty means anything, if our debt as a nation to the people of the United States in the darkest days of World War II means anything, if the comradeship, the friendship and the common bonds of democracy and a belief in liberty, fraternity and justice mean anything, it means that the ANZUS Treaty applies and that the ANZUS Treaty is properly invoked.“ House of Representatives, Hansard, 17.9.2001, S. 30739, [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2001-09-17/0004/hansard\\_frag.pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2001-09-17/0004/hansard_frag.pdf) (19.10.2022).

58 Das sog. Five Eyes Intelligence Network zwischen den USA, dem Vereinigten Königreich, Canada, Neuseeland und Australien wurde als „the world’s most enduring multilateral arrangement of ist type“ bezeichnet. Diese Zusammenarbeit geht auf vertragliche Dokumente während des Zweiten Weltkriegs zurück. Die Rede ist auch von einem Geheimvertrag, s. *Copley*, Defense & Foreign Affairs Strategic Policy 2020/3, S. 8, Fn. 1.



### C. Schlussbemerkungen

Die rasante Entwicklung Chinas ist für Australien gleichzeitig Fluch und Segen. Segen, weil Australien durch seinen Rohstoffreichtum von der phänomenalen wirtschaftlichen Entwicklung Chinas in ganz erheblichem Maß profitiert hat und weiterhin profitiert und der Wohlstand im Land davon in nicht unerheblichem Umfang abhängt. Fluch, weil die Entwicklung Chinas zu einer regionalen Supermacht mit Anspruch auch auf eine globale Supermachtstellung Australien vor erhebliche Herausforderungen stellt. Das Land ist historisch und kulturell unverändert ein „westliches“ Land. Sollte nach dem Tod von Königin Elisabeth II die Debatte um die Republik in Australien wieder anschwellen, dann wird es unterhalb der formal konstitutionellen Frage vor allem um genau diese Identitätsfrage gehen: inwieweit ist Australien mehr als ein nunmehr erwachsenes Mitglied der angelsächsischen Großfamilie und integriertes „Vollmitglied“ im Verein der asiatischen-ozeanischen Länderfamilie? Und was folgt daraus für das Verhältnis zu China und dessen zunehmend selbstbewussterem, manche sagen auch aggressiverem, Auftreten. Es deutet vieles darauf hin, dass jedenfalls zurzeit beides versucht wird: die enge Anbindung an die USA als strategischer Ankerpartner mit britischer Unterstützung und die Ein- und Anbindung von Japan und Indien, um einerseits ein strategisches Gegengewicht aufzubauen, aber gleichzeitig die wirtschaftlichen Beziehungen aufrechtzuerhalten.

### Bibliography

- ABBOTT, KENNETH; SNIDAL, DUNCAN, *Hard and Soft Law in International Governance*, International Organization, 2000, Jg. 54, Heft 3, S 421–456
- BAGEHOT, WALTER, *The English Constitution*, 2<sup>nd</sup> edition, New York, 1873
- BARNES, JAMAL; MAKINDA, SAMUEL, *Testing the limits of international society? Trust, AUKUS and Indo-Pacific security*, International Affairs, 2022, Jg. 98, Heft 4, S. 1307–1325
- BRÖHMER, JÜRGEN, *Neuere Entwicklungen im Bereich der wirtschaftlichen Integration in Südostasien und Australien*, in: Bungenberg/Giegerich (Hrsg.), „Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen“ – 70 Jahre Europa-Institut der Universität des Saarlandes, ZEuS Sonderband 2021, S. 87–104
- BRÖHMER, JÜRGEN, *Grundlegende Entwicklungen des australischen Bundesverfassungsrechts*, 60. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2012, S. 689–730
- BUNGENBERG, MARC; MITCHELL, ANDREW (Hrsg.), *Special Issue: The Australia-European Union Free Trade Agreement*, European Yearbook of International Economic Law, Cham, 2022
- COPLEY, GREGORY R., *Five Eyes Mark II?*, 48/3 Defense & Foreign Affairs Strategic Policy, 2020, Jg. 48, Heft 3, S. 7 ff.

- EICHENSEHR, KRISTEN (Hrsg.), *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, American Journal of International Law, 2022, Jg. 116, Heft 1, S. 164–205
- GRAHAM, EUAN, *The Quad Deserves its Second Chance*, in: Debating the Quad, Centre of Gravity Series Paper, S. 4–7
- GROSSMAN, MARC, *The Tsunami Core Group: A Step toward a Transformed Diplomacy in Asia and Beyond*, Security Challenges, 2005, Jahrgang 1, Heft 1, S. 11–14
- HORNUNG, JEFFREY W., *Abe Shinzō's Lasting Impact: Proactive Contributions to Japan's Security and Foreign Policies*, Asia-Pacific Review, 2021, Jahrgang 28, Heft 1, S. 22–48
- KELLY, ANDREW, *ANZUS and the Early Cold War – Strategy and Diplomacy between Australia, New Zealand and the United States, 1945–1956*, 2018
- SCHMALENBACH, KIRSTEN, in: Dörr, Oliver; Schmalenbach, Kirsten (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2. Auflage, 2018
- PAN, CHENGXIN, *Qualms about the Quad: Getting China Wrong*, in: Debating the Quad, Centre of Gravity Series Paper, S. 8–11
- REILLY, BENJAMIN, *The Return of Values to Australian Foreign Policy*, Australian Journal of International Affairs, 2020, Jg. 74, Heft 2, S. 116–123

