

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Michael Stürmer

Globale Aufgaben und Herausforderungen:  
Die schwierige Suche nach Weltordnung

Winrich Kühne

Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen  
in einer Welt ethno-nationaler Konflikte

Norbert Ropers/Peter Schlotter

Vor den Herausforderungen des Nationalismus:  
Die KSZE in den neunziger Jahren

Christian Tuschhoff

Die politischen Folgen  
der Streitkräfte-Reform der NATO

Dieter Mahncke

Wandel im Wandel:  
Bundeswehr und europäische Sicherheit

B 15-16/93

9. April 1993



Michael Stürmer, Dr. phil., geb. 1938; o. Professor für Mittlere und Neuere Geschichte, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (beurlaubt); Direktor des Forschungsinstituts für Internationale Politik und Sicherheit (Stiftung Wissenschaft und Politik), Ebenhausen bei München.

Veröffentlichungen u. a: Das ruhelose Reich – Deutschland 1866–1918, Berlin 1990<sup>3</sup>; Wägen und Wagen: Sal Oppenheim jr. & Cie. – Geschichte einer Bank und einer Familie, München 1989; Die Grenzen der Macht: Begegnung der Deutschen mit der Geschichte, Berlin 1992.

Winrich Kühne, Dr. jur., geb. 1944; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts für Internationale Politik und Sicherheit (Stiftung Wissenschaft und Politik), Ebenhausen bei München. Forschungsgebiete: Afrika, allgemeine Fragen des Nord-Süd-Konflikts, VN-Friedenssicherung.

Veröffentlichungen u. a: Demokratisierung in Vielvölkerstaaten unter schlechten wirtschaftlichen Bedingungen. Ein Diskussionsbeitrag am Beispiel Afrikas, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Februar 1992; Der Einsatz der Bundeswehr außerhalb Europas – ein Beitrag zur Diskussion über deutsche Blauhelme, in: Europa-Archiv, 46 (1992) 22.

Norbert Ropers, Dr. phil., geb. 1944; Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden an der Universität-Gesamthochschule-Duisburg.

Veröffentlichungen zu Fragen der interkulturellen Kommunikation, zur Entspannungspolitik, zur KSZE sowie zu Strategien gesellschaftlicher Konfliktprävention.

Peter Schlotter, Dr. phil., geb. 1945; Projektleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen zur Rüstungsökonomie, zur Rüstungskontrolle und Abrüstungspolitik, zur Entspannungspolitik, zur KSZE sowie zur westeuropäischen Kooperation in der Sicherheitspolitik.

Christian Tuschhoff, Dr. phil., geb. 1955; derzeit Volkswagen-Fellow am American Institute Contemporary German Studies/Deutsches Historisches Institut, Washington, D.C.

Veröffentlichungen u. a.: Einstellung und Entscheidung. Perzeptionen im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß der ersten Reagan-Administration 1981–1984, Baden-Baden 1990; (Hrsg. zus. mit Helga Haftendorn) America and Europe in Era of Change, Boulder, Col. 1993.

Dieter Mahncke, M. A., Ph. D., geb. 1941; 1975–1980 o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg; 1980 Wechsel in das Bundespräsidialamt; seit 1988 stellvertretender Leiter Planungsstab im Bundesministerium der Verteidigung.

Veröffentlichungen u. a.: Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954–1970, Berlin-New York 1972; Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik. Ursprung – Entwicklung – Perspektiven, Melle 1987; Amerikaner in Deutschland. Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit, Bonn 1991.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann (abwesend), Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Globale Aufgaben und Herausforderungen: Die schwierige Suche nach Weltordnung

Die Bundesrepublik Deutschland entstand nicht als Staat auf der Suche nach einer Außenpolitik, sondern als Ergebnis amerikanischer Weltpolitik auf der Suche nach einem Staat. Konrad Adenauer hatte alles daran gesetzt, Deutschland durch innere Verfassung und äußere Einbindung bündnisfähig zu machen, und alle seine Nachfolger haben diese Linie fortgesetzt, die zur Staatsräson der Bundesrepublik wurde. England könnte immer noch zu Europa auf Distanz gehen, Frankreich nuklear und in Richtung Süden eigene Wege suchen; Italien und die südlichen Partner, selbst die Benelux-Staaten könnten mit einer sehr variablen Geometrie leben: Die innenpolitische Lage im vereinten Deutschland aber ist nicht so, daß Deutschland die Verankerung in Europa entbehren könnte, und die außenpolitische erst recht nicht. Das ist die Logik des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union. Das ist aber auch die Logik, nach der das Nordatlantische Bündnis seine Rolle nach dem Kalten Krieg definieren muß. Alle Taktik muß dieser zweifachen Strategie folgen. Tut sie es nicht, ist sie nicht im deutschen Interesse\*.

---

## I. Die Geschichte kehrt zurück

---

Im Atlantischen Bündnis und in der Europäischen Gemeinschaft fand die Bundesrepublik seit den fünfziger Jahren nicht nur Sicherheit und Prosperität. In den Bündnissen und durch sie wurde aus dem Land der Geschlagenen ein Staat mit Gewicht und Vertrauen. So, und allein so, war die Wiedervereinigung möglich: nicht als Rückkehr zu Bismarck, der die Einheit *gegen* Europa erkämpfte, sondern im atlantischen Bündnis und *mit* Europa.

Sicherheit ist nicht alles; alles aber ist nichts ohne Sicherheit. Sicherheit indessen bedeutet mehr als nur die Fernhaltung eines bewaffneten Feindes von den Grenzen des Landes. Landesverteidigung bleibt Kernbestand der Sicherheit; aber die militärische Bedrohung der deutschen Grenzen ist zur Zeit unwahrscheinlich. Im Zeitalter der Nuklear-

und Raketenproliferation, der neuen Völkerwanderungen, wankender Grenzen und stürzender Staaten muß Sicherheitspolitik weit vorausschauend rechnen mit gegebenen Faktoren und notfalls handeln, auch wenn es nicht zu den Stärken der Demokratie gehört, Krisen vorgreifend zu bewältigen.

Sicherheit durch Bündnisfähigkeit: Vor zehn Jahren sagte Bundeskanzler Kohl in der Regierungserklärung – es war eine Zeit innerer und äußerer Hochspannung –, Bündnisfähigkeit sei für die Bundesrepublik Deutschland Kern der Staatsräson. Wer glaubt, dies sei seit dem 3. Oktober 1990 anders und die Deutschen könnten nunmehr zurückkehren zum Nationalstaat, der hat nichts begriffen von der Machtgeometrie, die durch „Zwei plus Vier“ und alle Gipfel zwischen dem 9. November 1989 und dem 3. Oktober 1990 festgelegt wurde; und er muß auch, was die ältere Geschichte anlangt, einiges rekapitulieren.

Deutschland ist 1990 die größte Macht östlich von Washington und westlich von Moskau geworden. Das weckt viele alte Versuchungen und Verdammnisse, bei uns und allen anderen, wenn es nicht durch neue und erweiterte Bündnisfähigkeit vorgreifend ausgeglichen und schöpferisch gestaltet wird. Das ist Sinn der Suche nach einem neuen atlantischen Ausgleich mit der amerikanischen Führungsmacht, die unersetzlich ist und bleibt, wie alle Krisen seit 1989 zeigen. Und das ist auch der Sinn des vertieften Europa nach dem Maastrichter Vertrag. Bündnisfähigkeit bleibt Ziel der *grand strategy* des Landes: nicht aus der alten Angst der Deutschen vor sich selbst, nicht zur Abwehr japanischer oder amerikanischer Wirtschaftskraft, nicht zur Absicherung gegen postsowjetische Erdbeben, sondern – zuletzt und vor allem – um ein friedliches und balanciertes Europa zusammenzufügen, ohne das Deutschland seine Rolle nicht stabil und dauerhaft finden kann. Ein Europa, welches als Ganzes mehr sein muß als die Summe seiner Teile.

Die europäischen Reibungsverluste liegen nicht hauptsächlich im Gebiet des Geldtransfers und des Warenhandels. Die viel größeren sind die psychologisch-politischen des Denkens, das von weit her kommt, tief aus dem 19. Jahrhundert und aus den

---

\* Gekürzte Fassung eines Referates auf dem 4. Forum für Deutschland in Berlin am 12. März 1993



Verzweiflungslagen des großen europäischen Bürgerkriegs, der dann folgte. Die alten Dämonen haben einen leichten Schlaf. Deutschland muß – nicht nur wegen seiner Geschichte, sondern auch wegen seines Gewichts – immer um Vertrauen werben. Es muß sich ein wenig kleiner machen, als es ist. Alleingänge, die Portugal oder Luxemburg sich leisten können, sind dem größten Land Europas noch lange nicht zu raten.

Die Weltordnung von Jalta ist zerbrochen. Das russische Reich ist in seinem europäischen Teil wieder dort, wo Peter der Große begann. Hinter den Konflikten an Golf und Adria zeichnen sich Schatten ab von Großreichen, die lange brauchten, um zusammenzubrechen, und deren Trümmer niemals ordnungsgemäß aufgeräumt wurden. Das vereinte Deutschland findet sich in einer Welt, die aus den Fugen geht. Die Geschichte ist nicht an ihrem Ende angekommen, wie 1989 die Frohbotschaft aus Amerika lautete, sondern sie kehrt zurück.

Als General de Gaulle 1946 als *Président du Gouvernement provisoire de la République Française* zurücktrat im Zorn über die Taktiken und Praktiken der Nachkriegszeit, da sagte er das stolze Wort: „*L'homme des grandes tempêtes n'est pas celui des bonnes combinaisons*“. Zu Deutsch: Der Mann der großen Stürme ist nicht der für die kleinen Spiele. De Gaulle hat damit in seiner heroischen Verachtung des Alltags gekennzeichnet, was 40 Jahre lang dem Westen Europas beschieden war: nach den großen Ängsten und Erdbeben eine Epoche des geregelten Klimas, politisches *air conditioning*. Seitdem aber vor zehn Jahren der Umbruch der Sowjetunion begann und vollends, seitdem Gorbatschows Revolution von oben verunglückte, gibt es wieder Heiß und Kalt: Blut, Schweiß und Tränen. Geschichte ereignet sich im Rohzustand.

Vierzig Jahre lang kamen Leidenschaft und Tragik, Krieg und Massentod in Europa nicht vor – eine Sache der Historiker. Die Sozialingenieure von Links und Rechts hatten ihre große Zeit: jeden Tag eine neue glückhafte Erfindung, jeden Tag die Welt ihrer Perfektion ein Stück nähergebracht. Die Politik arbeitete allen Ernstes unter der Hypothese, daß, wo ein Problem ist, die Lösung schon warte. Jetzt aber zeigt sich, daß das bipolare System der Supermächte, das bis zum Jüngsten Tag begründet schien, an sich selbst zugrunde ging, und die Sowjetunion, siebzig Jahre lang das Neue Jerusalem für die Pilgerschaft des Fortschritts, nicht viel mehr ist als der Müllplatz alter Ideologien, Träume und Utopien, während die Menschen, die aus dem Alptraum erwachen, noch in halber Betäubung sind. Man wird sich hierzulande daran gewöhnen müssen, daß es Probleme gibt,

auf die keine Lösung wartet; daß es Entscheidungen gibt, die nicht ohne tragischen Rest aufgehen; daß es Kriege gibt, denen man sich nicht durch Wegschauen entziehen kann.

---

## II. Das malaise im Westen

---

Die Deutschen kennen, nach einem Wort Walther Rathenaus, die Landkarte, aber der Globus ist ihnen fremd. Die Logik unserer Lage ist aber nicht allein auf der Landkarte zu finden, sondern auf den weiten Flächen des Globus. Der vielgeträumte deutsche Traum, eine große Schweiz zu sein oder Schweden in Europas Mitte, kann das Land nicht retten vor den Folgen seiner Größe, seines Gewichts, seiner Lage, seiner Interessen und seiner Verantwortung. Das Land wird Sicherheit in Bündnissen finden, oder überhaupt nicht.

Dabei ist schon der Blick auf die Landkarte nicht ohne Erkenntniswert: Überall, fast überall im Westen, hat sich ein *malaise* ausgebreitet. Italiens Politik, dargestellt in der Filmkomödie „Don Camillo und Peppone“, der Kleriker und der Kommunist, war seit dem Ende Mussolinis ausgerichtet auf zwei Pole: für die Kommunisten Moskau, für die Christdemokraten Washington. Die Neofaschisten waren nichts als die Farce, die der Tragödie folgt. Bis 1990 schien sich Italien, von Norden aus betrachtet, in einem Gleichgewicht der Instabilität zu halten – halb mit Bewunderung und halb mit Sorge anzuschauen: die Wirtschaft lebensstüchtig weit über ihr fiskalisch nachgewiesenes Maß, die Politik bei allem Wirbel nicht ohne Verlässlichkeit, die Rolle des Landes im europäisch-atlantischen Verbund stabil und stabilisierend. Seitdem aber Moskau nicht mehr sendet, Freund und Feind sich neu und undramatisch gruppieren, ist etwas auseinandergefallen. Das Budgetdefizit erscheint größer, die Mafia mächtiger, der Süden hoffungsloser, der Norden korrumpierter. Seit der bitteren Parteienkritik des Präsidenten Cossiga 1991 ist das Spumanteglas nicht mehr halbvoll, sondern halbleer und lauwarm.

Aber auch in Frankreich gräbt sich das *malaise* tiefer ein. Die Regierung hat, so scheint es den von Radrennen begeisterten Franzosen, die Pedale verloren. Eine Verfassungs- und Autoritätskrise ist in Gang, die nicht den Präsidenten ausspart, nicht die Parteien und nicht das Parlament. Seit der Einheit Deutschlands und dem Zerfall der Sowjetunion geht das Land durch eine außenpolitische Orientierungskrise. Bis dahin hatte Deutschland die



verlust Frankreichs. Seinem ist allein im entschiedenen Eintreten für Maastricht noch Zielrichtung zu erkennen.

Von größerer Tragweite aber ist, daß die Vereinigten Staaten im Selbstzweifel leben. Der Aufstieg eines Milliardärs aus Nirgendwo verkörpert hier das *malaise*, welches sein Fall nicht behoben hat. Selbst wenn sich das tradierte Parteiensystem wieder festigt, so bleibt doch jenes verdrießliche Gefühl, das gegenwärtig das Establishment und Washington in Frage stellt. Der „Perotfaktor“ wird nicht spurlos sein. Es bleibt das Unbehagen der weißen Mittelklasse an *big government*, Budgetdefizit, der hinkenden Konjunktur, an Wertrelativismus und Kompliziertheit einer Gesellschaft, die sich jeden Tag weiter entfernt von jenen amerikanischen Werten, die einmal so selbstverständlich waren wie „motherhood and apple-pie“. Amerika nach dem Kalten Krieg ist der Visionen und Missionen müde, die „new frontier“ fasziniert nicht, kein Kreuzzug ruft das Land, kein „evil empire“ mobilisiert seine Kräfte, während doch Amerika sich zugleich überlastet fühlt vom großen Weltgeschäft wie von der inneren Agenda: „imperial overstretch“. Das aber vergrößert nicht nur die globale Unsicherheit – es nimmt auch Deutschland die Führungsmacht, die vierzig Jahre lang da war und Deutschland schützte vor bitteren Entscheidungen wie vor den Fährnissen der Großen Politik.

Das Beben, welches seit 1989 die internationale Politik erschüttert, erreicht nun auch die politischen Systeme, ja die Verfassungen der Hauptländer des Westens. Die neue Ungewißheit setzt sich um in Autoritätsverlust der Regierungen und Vertrauensverlust bei den Wählern. Es zeigt sich, daß der Kalte Krieg ein großer Vereinfacher war. Die Bedrohung von außen hatte eine Art von Burgfrieden zur Folge, der die Vision ersetzte und die Frage nach der Staatsidee beiseite schob. Jetzt stehen die Wähler, die politischen Parteien, die Akteure sich selbst und der neuen Weltunordnung gegenüber. Die Normalität hat einen bitteren Geschmack. Weder in der Innenpolitik noch in der Außenpolitik sind die Deutschen schon in der neuen Realität angekommen. Es zeigt sich, daß in vierzig Jahren seitab der Geschichte aus Staatsbürgern Staatskunden wurden, und dies nicht nur in Deutschland.

Die Bundesrepublik Deutschland mußte in der Wiedervereinigung den tiefsten Bruch im Osten mit der höchsten Beständigkeit im Westen verbinden. Es hat Europa beruhigt, daß die deutsche

Zeichen des Atlantischen Bündnisses und der Europäischen Gemeinschaft. Aber das vereinte Deutschland wird von den neuen Ungewißheiten nicht verschont bleiben, und auch nicht von der neuen Verdrossenheit, welche den groben Vereinfachungen des Kalten Krieges folgt. In diesem *malaise* wird der Preis entrichtet für die Einheit, den Rückzug der Russen und die neue Rolle Deutschlands. Für das Land in der Mitte Europas aber sind Berechenbarkeit und Stetigkeit nicht nur schöne Grundsätze politischer Rhetorik nach innen, sondern vor allem Bedingungen der Handlungsfähigkeit nach außen. Die Prüfung der Beständigkeit im Wandel hat erst begonnen. Ein europäisches Deutschland wurde den Nachbarn am 3. Oktober 1990 versprochen. Aber im Golfkrieg und im zerfallenden Jugoslawien warteten die Verbündeten vergebens.

Das *malaise* im Westen folgt dem Beben im Osten, und beides wird nicht sobald zu Ende sein. Je mehr aber die Hauptländer des Westens mit sich selbst beschäftigt sind, desto weniger können sie nach Osten beruhigend einwirken. Der Kalte Krieg hält nicht mehr zusammen, was nicht zusammen gehört. Während im Osten die Landkarten neu gezeichnet werden, werden im Westen die Verfassungen geprüft und die Bündnisse umgeschrieben: Ob dieses Umschreiben in den Konzilien Europas und des Atlantischen Systems schon kühn genug war, ist die Frage aller Fragen.

Westdeutschland war *enfant chéri* des Kalten Krieges. Die sowjetische Drohung und die Existenz der Mauer ermöglichten dem Land einen unnatürlichen Grad an innerem Zusammenhalt, der durch die föderativen Strukturen, das Prinzip der politischen Koalitionen und die Praxis der Tarifautonomie, durch Bundesbank und Bundesverfassungsgericht im Gleichgewicht gehalten wurde. Jetzt aber geht es um schmerzhaft Entscheidungen, und ökonomisches Wachstum ist nicht länger verfügbar, um Streit zu beruhigen. Das Budgetdefizit, Transfers nach Osten, Inflationsangst, Sorge vor Arbeitslosigkeit und Angst vor der Zukunft verbinden sich zu einer deutschen Aschermittwochsstimmung. Aber es wird nicht reichen, nur den Stil der Politik zu verändern und auf besseres Wetter zu hoffen. Die politische Realität innerhalb Deutschlands – und außerhalb noch mehr – hat sich geändert aufgrund derselben Erdbeben, die noch immer die tektonischen Platten Asiens, Afrikas und Europas bewegen und den Atlantik verbreitern.



---

### III. Die neue Weltordnung

---

Dieses *malaise* aber ist für kein Land des Westens im nationalen Alleingang zu kurieren, sondern nur in größeren Verbänden: das Atlantische Bündnis und die Europäische Gemeinschaft als die wirkungsvollsten zuerst, danach aber die KSZE, die Gruppe der Sieben, das General Agreement on Trade and Tariffs. Damit aber verlassen wir die Landkarte und müssen den Globus betrachten, auch wenn es des Landes nicht der Brauch ist. Die Welt ist aus den Fugen, die Geschichte kehrt zurück. Das Volk erwartet noch immer nach dem Kalten Krieg die Friedensdividende, so als ob die nicht längst in Form von dessen friedlicher Beilegung ausbezahlt worden wäre. Wir leben wieder in dem, was de Gaulle die „grandes tempêtes“ nannte; die „bonnes combinaisons“, leider, sind auf lange Zeit vorbei. So wie die Französische Revolution drei Jahrzehnte der Kriege und Krisen einleitete, so wie 1914 ein ehernes Zeitalter der Katastrophen begann, so werden Niedergang und Sturz der Sowjetmacht auf lange Zeit die welthistorischen Bewegungen vorantreiben. Die sowjetische Erbfolge wird sich vermischen mit den anderen, neu aufsteigenden Gefahrendimensionen: dem islamischen Krisenbogen, der Waffenproliferation, den neuen Völkerwanderungen.

Zuerst die sowjetische Erbfolge: Sie erinnert daran, daß die Welt des Kalten Krieges nicht nur Konfrontation umfaßte, sondern auch Kooperation, wie beim Schach. Beide Seiten waren gegeneinander aufmarschiert von der Norwegensee bis zu den Dschungeln Vietnams. Es gab eine grobe Balance der Kräfte; Satellitenstaaten und Verbündete wurden unter Kontrolle gehalten, Bauernscharmützel waren erlaubt, größeres Kräftenessen mußte vorsichtig vermieden werden, und auf Schachmatt zu setzen wäre tödlich gewesen. Aber es gab auch Kooperation, die vieles umfaßte: vom Heißen Draht über den Nonproliferationsvertrag zu Salt I und Salt II und, am wichtigsten, den ABM-Vertrag, mit dem 1973 beide Seiten darauf verzichteten, Raketenabwehrsysteme aufzubauen, und die eigene Bevölkerung der Gegenseite als Geisel des Wohlverhaltens darboten. Das Berlin-Abkommen der Vier Mächte von 1971 ebenso wie der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag von 1973 gehörten dazu, die Helsinki-Schlußakte und der KSZE-Prozeß.

Diese übergreifenden Strukturen haben 1990 dazu beigetragen, das System, das sie erzeugt hatte, zu überwinden. Seitdem aber ist es nicht mehr wiederzuerkennen, und die Hauptursache ist die Erschöp-

fung der Sowjetunion, die durch imperialen Ehrgeiz, Überrüstung und innere Diktatur sich selbst zerstörte. Aber keiner der Nachfolgestaaten verspricht Stabilität. Der „Commonwealth of Independent States“ hat, wie die Financial Times spottete, „little in common and no wealth“. Was die Sowjetunion verbindet, ist das gemeinsame Interesse, kein nukleares Jugoslawien zu werden, dazu eine furchterregende Liste von Problemen ohne Lösung: umstrittene Grenzen, Schwäche aller Verwaltungsstrukturen, die Wirtschaft im freien Fall und die Währung in der Auflösung begriffen, eine zivilen Bedürfnissen unangepaßte Industrie, ein mächtiger militärisch-industrieller Komplex ohne Alternative dazu, weiter zu produzieren.

Die Wirkungen der sowjetischen Erbfolge auf die Außenwelt sind nicht wesentlich beruhigender: Europa kann sich ökologischen Gefahren einer neuen Größenordnung gegenübersehen, dem Zusammenbruch riesiger Industrien oder dem „burn out“ nuklearer Reaktoren. Energie wird knapp sein, nicht nur in Rußland, sondern noch mehr in den früheren Satellitenstaaten, und Westeuropa wird viel tun müssen, den Meisterplan der European Energy Charter zu verwirklichen. Massenwanderungen zeichnen sich ab als Ergebnis solcher Zusammenbrüche, aber auch von Hunger und Bürgerkrieg. Die große Auseinandersetzung zwischen der Ukraine und Rußland ist nicht auszuschließen, während zu hoffen bleibt, daß Angst und Vernunft zu Vorsicht raten. Es kann sein, daß Rußland in industriell-militärische Fürstentümer zerfällt; der Prozeß hat längst begonnen. Sicher aber kann man sein, daß die Zentralgewalt sich am Ende durchsetzt. Neun Zeitzonen, ein Achtel der Landmasse der Erde, 150 Millionen Menschen, dreißigtausend nukleare Waffen: nach allen Krisen und Katastrophen wird Rußland – die Landwirtschaft repariert, die Verwaltung aufgebaut, der Energiebereich gestrafft, fremde Investitionen zufließend – wieder eine entscheidende Rolle spielen, in den Jahrzehnten nach der Jahrhundertwende möglicherweise als die dynamischste Wirtschaft Europas.

Die russische Erbfolge aber wird durchschnitten vom islamischen Krisenbogen, und er ist nach dem Golfkrieg noch weniger eine Einheit als zuvor. Die islamische Welt hat wenig oder nichts als einheitsverbürgendes Formprinzip. Es gibt wenige gemeinsame Strukturen außer dem immerwährenden Versagen der Demokratie, der Schwäche aller langfristigen staatlichen Strukturen, die entweder Regime oder Familienunternehmen sind, dem Versagen heimischer Industrien, der islamischen Abneigung gegen modernes Banking, vor allem aber einer Bevölkerungsexplosion, die fast überall dazu führt, daß die Zahl der Menschen sich in



zwanzig Jahren verdoppelt. Hinter allem aber stehen die Konflikte zwischen radikalem Säkularismus, wie ihn die Türkei verkörpert, und den Varianten des Fundamentalismus. Unübersehbar ist, daß zwischen Iran und Irak, zwischen Türkei und Rußland die sowjetische Erbfolge in Zentralasien noch keineswegs entschieden ist. Das künftige asiatische *Powerplay* wird davon bestimmt werden, daß der Iran den alten Glanz Persiens erneuern will, der Irak an Babylon denkt und die Türken nicht vergessen haben, daß sie einst Herren des Osmanischen Reiches waren. Was immer aber die Vergangenheit wert ist – keines dieser Länder kann den Nachbarn erlauben, sich die sowjetische Erbmasse allein anzueignen.

Dazu kommt die Proliferation von Waffen, High-Tech und Low-Tech, von nuklearem Material und Raketentechnologien, wie nie zuvor. Selbst bevor die Sowjetmacht zusammenbrach, konnte man auf dem Weltmarkt vieles zusammenkaufen. Jetzt aber sind nur die sowjetischen strategischen Arsenale in sicheren Händen, während vieles andere den Weg auf den Weltmarkt findet, ohne jede Geheimniskrämerei, allerdings auch ohne jede politische und strategische Zurückhaltung. Die Welt wird wahrscheinlich, wie Verteidigungsminister Cheney 1992 sagte, die erste arabische Nuklearwaffe, als Sprengkopf auf Raketen gesetzt, noch vor dem Ende dieses Jahrzehnts erleben. Diese Waffe aber wird nicht in einem System der Abschreckung gefangen sein, wie es dreißig Jahre lang zwischen Ost und West bestand. Während also die *safeguards* dünn werden, hat die Welt kein Konzept, um nuklearer Erpressung zu begegnen oder mit Erobererstaaten zu verhandeln, die sich Nuklearwaffen und fortgeschrittene Raketentechnologie beschaffen. Ein gemeinsames Krisenmanagement wird nur eine begrenzte, kostspielige Antwort sein – Rußland und Amerika zusammen gegen den Süden. Wenn nichts geschieht, stehen die Barbaren vor den Toren, und zu ihrem Kriegsgerät gehören Waffen, die dem Westen schwer zu schaffen machen werden.

Die größte und vielleicht am wenigsten zu bewältigende Gefahr in dieser langfristigen Konfiguration aber kann aus der Bevölkerungsexplosion in den ärmsten Teilen der Welt kommen, damit verbunden Völkerwanderungen, ökologische Zusammenbrüche, Ressourcenknappheit, Wasserkonflikte, der Streit um Verunreinigung der Atmosphäre oder unsichere industrielle Anlagen. Gegenwärtig ist die *causa causans* wahrscheinlich, beim Umweltgipfel in Rio sorgsam vor der Tür gehalten: das Bevölkerungswachstum mit rund 100 Millionen Menschen, die jedes Jahr dazukommen. Das bedeutet langfristig Destabilisierung in großen Teilen

dessen, was bis 1990 die Dritte Welt hieß, mit gewaltsamen und unberechenbaren Ausbrüchen in Richtung der OECD-Zone und weiterem Verlust an Steuerung in der früheren Sowjetunion. Unsere Vorstellungskraft reicht nicht aus, die Szenarien im Detail zu beschreiben. Aber es könnte sein, daß große Teile der Welt südlich und östlich von Europa in Verzweiflung und Gewalt treiben, daß Recht und Gesetz zusammenbrechen und, wie es sich heute in Teilen Afrikas abzeichnet, Staaten in Anarchie zerfallen. Das aber hätte zur Folge, daß Wellen verzweifelter *Boat people* Europas Lichter suchen und daß keine Art von Maginotlinie Europa besser dient, als es das Original 1940 für Frankreich zu leisten vermochte.

---

#### IV. My Alliance, Right or Wrong

---

Am Vorabend der Washingtoner Konferenz zur Unterzeichnung des Nordatlantik-Pakts lud der amerikanische Präsident Harry S. Truman am 3. April 1949 die Außenminister Kanadas und Westeuropas ein und erklärte ihnen die *grand strategy* der USA.

Truman forderte von den künftigen Alliierten, sich mit dem Gedanken zu befreunden, daß Deutschland aus einem Land der Besiegten zum Partner des Westens werden müsse. Er nannte dies „a calculated risk“. Und er fügte hinzu: „Jede alliierte Politik, die nicht dem deutschen Wiederaufstieg hinreichend Spielraum läßt, kann diese Nation in die Arme der UdSSR bringen. Daher appellieren wir an die Westmächte, eine gemeinsame Politik zu beginnen, die den deutschen wirtschaftlichen Wiederaufbau ermutigt, die Entwicklung demokratischer Institutionen beschleunigt und die sowjetische Subversion aktiv bekämpft. Das bedeutet nicht, daß wir angemessene Sicherheitskontrollen aufgeben durch Verbot bestimmter Schlüsselindustrien oder die Begrenzung, wahrscheinlich auch das Verbot bewaffneter Kräfte.“ Es ging Präsident Truman um „a gradual integration of Germany into the Western European bloc“.

So, und so allein, wurde Deutschland aus dem Objekt der Sieger wieder zum Subjekt der internationalen Politik. In Jalta und Potsdam war Deutschland dazu bestimmt gewesen, die Alliierten zusammenzuhalten. Ohne den Weltgegensatz in Deutschland und um Deutschland wären wir noch heute nichts als die Geiseln unserer Geschichte und die Besiegten des Zweiten Weltkriegs. Die europäische Konstruktion aber wurde möglich, weil drei Faktoren zusammenwirkten:



– „Soviet expansionist tendencies“, in der Formulierung von George F. Kennan von 1947;

– Amerikas „containment“ und

– Deutschlands existentielles Interesse, Westintegration und Bündnisfähigkeit über alles zu stellen.

Heute stehen wir in einer Umbruchphase, deren Ziel und Ende nicht abzusehen sind; nicht im Innern und nicht nach außen. Die sowjetische Drohung hält nichts mehr zusammen. Amerika wendet sich nach innen und verliert an Strahlkraft. Die deutsche Einheit, der Zusammenbruch der Russen und Amerikas Rückzüge auf der einen Seite, die Ungleichgewichte Europas und die Risiken der neuen Weltordnung auf der anderen Seite haben zu Maastricht geführt und zu dem Versuch, Europa neue Bindungskräfte zu geben in dem Moment, da alles andere auseinanderfällt.

Aber Maastricht ist mehr Vision als Verfassung. Zwar wurden alle *acquis communautaires* bestätigt und bestärkt. Aber die große Frage bleibt ungestellt und damit unbeantwortet, wie die Gestalt des künftigen Europa aussehen soll, wie Europa nach außen wirken kann, wie das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten sich gestalten wird, wie das zu Ost- und Ostmitteleuropa. Hat Europa ein System der *governance*, das entwicklungsfähig ist? Oder treiben die zentrifugalen Kräfte die Gemeinschaft auseinander? Ist die Perfektion der Brüsseler im Kleinen vereinbar mit den Widersprüchen im Großen: Verfassung, parlamentarische Kontrolle, Währungspolitik, aber auch Außen- und Sicherheitspolitik? Der weltpolitische Rahmen, der vierzig Jahre lang galt, ist weggefallen, und das Bild muß neu gezeichnet werden. Darum das große *malaise* und die innenpolitische Desorientierung in den europäischen Hauptländern. Die Erosion des Verfassungskonsensus in Italien, Frankreich und Deutschland ist ein schrilles Warnsignal. Das macht einerseits die europäische Verfassung notwendiger, andererseits auch schwieriger.

Alte Interessengegensätze brechen auf. Großbritannien, Frankreich und Deutschland finden in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik weder zu gemeinsamer Analyse noch zu gemeinsamer Politik, und deshalb steht diese Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bisher nur auf dem Papier. Neue Interessengegenstände kommen hinzu. Deutschland hat die Wiederver-

einigung zu finanzieren, ohne die erhöhten Lasten durch einschneidendes Sparen auf jeder Ebene aufzubringen: Das treibt die Zinsen hoch. Die Nachbarn aber sind schon tief in der Rezession und wollen gegensteuern. Im Europäischen Währungssystem knirscht es, und Teile sind schon weggebrochen. Damit ist der währungspolitische Fahrplan von Maastricht längst in Frage gestellt.

Das nicht nur erweiterte, sondern anders gewordene Deutschland muß angesichts der neuen Weltordnung alles tun – und jedenfalls mehr als seit dem großen Herbst 1989 –, seine inneren Machtwährungen zu erhalten: Bildungswesen, Sozialkonsens, Marktwirtschaft, technische Hochleistung und das Vertrauen der anderen. Um bündnisfähig zu bleiben, muß Deutschland aber auch die falschen Entschuldigungen überwinden: die nicht existierenden Verfassungshindernisse für Verteidigung im Bündnis und das angebliche *out of area*-Hemmnis der NATO. „My alliance, right or wrong“ – das geht wahrscheinlich zu weit. Aber es ist daran zu erinnern, daß man sich auf dem moralisch höheren Gelände mitunter verzweifelt allein finden kann; und es gibt Grenzen für einen Nationalegoismus, der sich unter Verweis auf die deutsche Geschichte aus allen Bitternissen heraushalten will. Ein hoher französischer Diplomat sagte unlängst, die Deutschen seien für den Frieden, „bis zum letzten Franzosen“.

Das Rendezvous mit der Geschichte dauert an, und je länger es dauert, desto unüberschaubarer wird es. Deutschland findet sich nicht mehr geteilt durch die Mauer, aber unangenehm nahe an der Abbruchkante im Osten, wo für Politik und Gesellschaft der freie Fall beginnt. Logisch folgt daraus in der Sicherheitspolitik eine *Atlantic-First*-Strategie in klarer und mutiger Partnerschaft. Logisch folgt daraus auch, daß die westeuropäische Einigung in die Scheuer zu bringen ist, bevor der Wagen auseinanderfällt oder das große Gewitter kommt. Denn in die Waagschalen des Ostens kann Deutschland niemals mehr Gewicht werfen, als es in den Waagschalen des Westens besitzt.

Zuletzt und vor allem: Was deutsche Politik in vierzig Jahren aus der Katastrophe führte und was am Ende die Wiedervereinigung des Landes in Frieden und Freiheit ermöglichte, bildet die Logik deutscher Politik auch in alle Zukunft: Handlungsfähig wird das Land in der Mitte Europas nur sein, wenn es bündnisfähig bleibt.



# Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einer Welt ethno-nationaler Konflikte

## I. Einleitung

Das neue Jahr hatte kaum begonnen, da verständigte sich die Regierungskoalition in Bonn in einer Blitzaktion auf eine Verfassungsänderung über den internationalen Einsatz der Bundeswehr<sup>1</sup>. Anlaß war unter anderem der Besuch des Generalsekretärs (GS) der Vereinten Nationen (VN), Boutros Boutros-Ghali. Bereits im Vorfeld seines Besuchs hatte er keinen Zweifel daran gelassen, daß es höchste Zeit sei für eine Beteiligung der Deutschen an den Einsätzen der VN. Haben doch bereits zwei deutsche Außenminister, Genscher und Kinkel, der Generalversammlung (GV) der VN versprochen, daß sie für die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sorgen würden<sup>2</sup>.

Der nun schon mehrjährige Streit über internationale Einsätze der Bundeswehr ist mit dem Vorschlag der Regierungskoalition jedoch keineswegs beigelegt. Eine Änderung des Grundgesetzes kann nur mit zwei Dritteln der Stimmen, also auch mit

1 Der umstrittene Art. 24 des Grundgesetzes soll nach Beschlüssen der Koalition vom Januar und März d. J. um vier Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr erweitert werden:

1) bei „friedenserhaltenden“ Maßnahmen (Blauhelme) gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrats oder im Rahmen von regionalen Abmachungen im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, soweit ihnen die Bundesrepublik angehört;  
2) bei „friedensherstellenden“ Maßnahmen (Kampfeinsätzen) aufgrund der Kap. VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates;  
3) zur Hilfeleistung für mit der Bundesrepublik Deutschland verbündete Staaten gemäß Bündnisverträgen;  
4) in Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen gemeinsam mit Partnern im Rahmen von Bündnissen und anderen regionalen Abmachungen, denen die Bundesrepublik Deutschland angehört.

Diese Einsätze bedürfen in den Fällen der Ziff. 1 und 2 der Zustimmung der Mehrheit, im Falle der Ziff. 4 der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags; vgl. Frankfurter Rundschau vom 14. 1. 1993 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 3. 1993.

2 Außenminister Kinkel sagte in seiner Rede vor der GV am 23. September 1992: „Wir müssen aber auch die verfassungsmäßigen Voraussetzungen dafür schaffen, daß unsere Streitkräfte, nach Zustimmung des Bundestages, den Vereinten Nationen für friedensbewahrende und friedensschaffende Einsätze zur Vergütung gestellt werden können.“ Vgl. Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 101 vom 25. September 1992, S. 949 ff.

denen der Opposition, erfolgen. Die SPD hat den Regierungsvorschlag jedoch scharf abgelehnt. Er laufe auf einen „Blankoscheck“ für den Einsatz der Bundeswehr hinaus. Denn er bedeute nicht nur eine Beteiligung an Blauhelm- und Kampfeinsätzen unter der Flagge der VN, sondern auch außerhalb der VN gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen von Bündnissen<sup>3</sup>. Die SPD dagegen will gemäß ihren Parteitagebeschlüssen den Einsatz der Bundeswehr auf Blauhelm-Operationen beschränken, gegebenenfalls ausgestattet mit einer Selbstschutzkomponente. Der SPD-Fraktionsvorsitzende Klose sprach vage von „Blauhelmen plus“<sup>4</sup>.

Die Unfähigkeit von Regierungsparteien und Opposition, sich in dieser wichtigen Frage nach einer mehrjährigen Diskussion zu verständigen, steht in ärgerlichem Gegensatz zu den Anstrengungen, die unverzüglich auf dem Gebiet der Friedenssicherung gemacht werden müßten – innerhalb Europas ebenso wie außerhalb. Denn spätestens seit Anfang 1991 ist zweierlei klar: Erstens, dem Ende des Ost-West-Konflikts ist keine „Ära des Friedens“ gefolgt, sondern eine Phase größter Instabilität und weltweiter Turbulenzen<sup>5</sup>. Im bewußten Gegensatz zu George Bush hat Präsident Mitterrand die Formel von der „neuen Weltordnung“ geprägt. Befreit von der eisernen Klammer der militärischen und ideologischen Blockkonfrontation brechen ethnische, soziale und religiöse Konflikte allerorten auf. Die Welle der Gewalt und des Chaos rückt nun auch an die Inseln des Wohlstandes heran. Und zweitens sind die VN – alleine oder im Zusammengehen mit regionalen Organisationen wie der KSZE, OAS, OAE<sup>6</sup> etc. – gegenwärtig das einzige Instrument, das die Völker der Welt zur Eindämmung dieser Konflikte haben, jedenfalls was ihren gewaltsamen Teil betrifft.

3 Vgl. Anm. 1.

4 Vgl. das Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 5. Februar 1993.

5 Vgl. Winrich Kühne, Deutsche Blauhelme und Neue Aufgaben der Internationalen Friedenssicherung, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, September 1991; ders., Deutschland vor neuen Herausforderungen in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/91, S. 3–14.

6 KSZE – Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; OAS – Organisation Amerikanischer Staaten; OAE – Organisation für Afrikanische Einheit.



Die Probleme und Perspektiven der quantitativ ebenso wie qualitativ überwältigenden Ausweitung der Aufgaben der VN, nicht jedoch die demgegenüber oft unangemessene deutsche verfassungsrechtliche Diskussion, sind Gegenstand dieses Beitrags. Er wird mit einer klaren Aussage enden, die dem einen oder anderen provokativ erscheinen mag: Die VN sind in akuter Gefahr, an den weltweiten Instabilitäten zu zerbrechen. Bei verschiedenen Engagements (im ehemaligen Jugoslawien, Kambodscha, Angola, Westsahara etc.) kann ein Scheitern nicht mehr ausgeschlossen werden. Das würde dem Ansehen der VN beträchtlich schaden. Die Beschimpfungen als „Verbrecher, Mörder, Faschist“, die sich GS Boutros Boutros-Ghali bei seinen Besuchen Anfang Januar in Mogadischu und Sarajevo hat gefallen lassen müssen, waren ein deutliches Warnsignal. Regierungen und Weltöffentlichkeit bürden den VN zwar eine Vielzahl neuer Aufgaben auf, sind aber nicht bereit, ihr die für die Durchführung dieser Aufgaben notwendigen Ressourcen und Instrumente zur Verfügung zu stellen. Dem „neuen Denken“ bei den Aufgaben ist bisher kein neues Denken hinsichtlich der Kosten – auch im weiteren Sinne – gefolgt. Die Mehrheit der Staaten und Regierungen wollen die „Neue Weltordnung“ zum Null-Tarif, wie Außenminister Kinkel in seiner Rede vor der Generalversammlung der VN im September 1992 kritisiert hat<sup>7</sup>. Genau dieser Vorwurf trifft nun allerdings auch die deutsche Politik. Sie „zahlt“ zwar, schafft es aber nicht, bei der gewiß viel empfindlicheren Frage der militärischen Beteiligung klare Verhältnisse zu schaffen. Darauf wird am Schluß dieses Beitrags zurückzukommen sein.

---

## II. Der Sprung der Vereinten Nationen ins Rampenlicht der internationalen Sicherheitspolitik

---

Die Nachfrage nach einer Beteiligung der VN bei der Lösung regionaler Konflikte ist dramatisch angestiegen. Von 1945, dem Gründungsjahr der VN, bis Anfang 1988 gab es lediglich 13 *Peace-keeping*-Einsätze<sup>8</sup>. In den nur vier Jahren danach wurden 14 weitere beschlossen<sup>9</sup>. Den Eintritt in eine nach

7 Vgl. Anm. 2.

8 Dieser Beitrag verwendet bewußt die im Sprachgebrauch der VN üblichen englischen Bezeichnungen. Ihre Übersetzungen ins Deutsche sind noch sehr uneinheitlich. So werden allein für *peace-keeping* drei verschiedene benutzt: friedenserhaltend, friedenssichernd, friedensbewahrend.

9 Die Zahl schließt den Einsatz von 50 Beobachtern in Südafrika (UN Observer Mission in South Africa – UNOMSA) sowie die UN Mission to Verify the Elections in Haiti

Größenordnung und Aufgabenstellung neue Ära markieren insbesondere UNTAC in Kambodscha, UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien und die im Dezember 1992 angelaufene „Operation Recover Hope“ in Somalia, im Abkürzungsjargon der VN als UNITAF/UNOSOM bezeichnet<sup>10</sup>. Mehr als 80 000 Soldaten und Zivilisten sind allein an diesen drei Operationen beteiligt. Das übersteigt um ein Mehrfaches den Personalbestand aller Blauhelme und Blaumützen der VN von Anfang Januar 1992. Zu diesem Zeitpunkt lag er bei ca. 11 500 Mann. Gegenwärtig unterhalten die VN insgesamt 16 Blauhelm- und Beobachtermissionen.

Im Laufe des Jahres 1993 wird die Zahl des bei VN-Friedenseinsätzen tätigen Personals möglicherweise die 100 000-Marke überschreiten, denn weitere Einsätze stehen bevor. Der Einsatz von 5 500 Soldaten und 2 000 Zivilisten Mitte Dezember 1992 in Mosambik ist vom SR der VN bereits beschlossen worden. Die Durchsetzung des Vance-Owen-Friedensplans für Bosnien hat nur eine Verwirklichungschance, wenn das dort stationierte Personal um weitere 20 000–40 000 Mann oder sogar mehr aufgestockt wird. Eine ähnliche Anhebung des Personalbestandes könnte auch bei UNTAC in Kambodscha notwendig sein, um den für dieses Land ausgearbeiteten Friedensplan zu retten. Die Roten Khmer verweigern die Zusammenarbeit bei seiner Verwirklichung. Dennoch sollen im Mai 1993 international überwachte Wahlen durchgeführt werden.

Überwachen werden die VN auch das im April geplante Referendum in Eritrea. In ihm wird über die endgültige Loslösung des Landes von Äthiopien entschieden. In Liberia ist ein verstärktes Engagement der VN bereits beschlossene Sache<sup>11</sup>. Die militärische Intervention der westafrikanischen ECOMOG<sup>12</sup> hat nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Im Sudan steht das Leiden unter Krieg und Hunger dem der somalischen Bevölkerung kaum nach. Die internationale Gemeinschaft hätte hier schon längst eingreifen müssen. Und der Bürgerkrieg in Angola ist trotz der Präsenz der zeitweilig 700 Personen starken UNAVEM II<sup>13</sup> weit davon entfernt, beendet zu sein. Jonas Savimbi, Führer der Oppositionsbewegung UNITA, hat sich geweigert, seine Niederlage bei den international überwachten Wahlen anzuerken-

---

(ONUVEH) im Jahr 1990 ein, obwohl diese Aktion als reiner Wahlbeobachtungseinsatz ohne Blauhelme in gewisser Weise atypisch war. Ihre Basis bildete, anders als üblich, ein Beschluß der GV, nicht des Sicherheitsrates (SR).

10 UNTAC – UN Transitional Authority in Cambodia; UNPROFOR – UN Protection Forces; UNITAF – Unified Task Force; UNOSOM – UN Operation in Somalia.

11 Vgl. Resolution 764 des SR vom 3. Dezember 1992.

12 ECOWAS Monitoring Group.

13 UNAVEM – UN Angola Verification Mission.



nen. Nun tobt in diesem Land erneut der Bürgerkrieg. Die VN hat ihre Präsenz reduziert. In Südafrika wäre es zweifellos dringlich, mehr als 50 VN-Beobachter einzusetzen, damit das Land den Sprung in eine friedliche Post-Apartheid-Demokratie schafft und nicht in die von vielen befürchtete „Libanisierung“ abstürzt. Betrachtet man darüber hinaus die Lage in Zaire, Togo, Kamerun und weiteren afrikanischen Ländern, dann wird klar, daß die so hoffnungsvoll begonnene Demokratisierung in verschiedenen Ländern Gefahr läuft, in unkontrollierbare ethnische Auseinandersetzungen umzuschlagen.

Ähnlich ist die Lage in verschiedenen Regionen im Machtbereich der ehemaligen Sowjetunion. Im Krieg zwischen Armeniern und Azeris um Nagorno-Karabach versucht ein Vertreter der VN zusammen mit einem Beauftragten der KSZE schon seit einiger Zeit zu vermitteln, bisher ohne Erfolg. Außerdem wurden UN-Missionen „des guten Willens“ nach Usbekistan, Georgien und in andere Gebiete der ehemaligen Sowjetunion entsandt. Der georgische Präsident Schewardnaze forderte kürzlich den Einsatz von VN-Blauhelmen im Konflikt mit den Osseten. Lettland hat um die Teilnahme von Beobachtern der VN bei den künftigen Verhandlungen über den Abzug der russischen Truppen gebeten. Insgesamt wird die Zahl der potentiell gewaltsamen Konflikte in der früheren Sowjetunion auf über 20 geschätzt. Unter Führung Rußlands hat die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zwar ihr eigenes *Peace-keeping* entwickelt, um der Lage Herr zu werden. Ihm begegnen die meisten Konfliktparteien der Region jedoch mit größtem Mißtrauen. Es steht zu sehr im Verdacht, ein Instrument hegemonialer Bestrebungen Rußlands, insbesondere seiner Militärs, zu sein<sup>14</sup>.

---

### III. Die Vereinten Nationen in einer turbulenten Welt von Globalisierungs- und Fragmentierungstendenzen

---

Die Aufzählung der gegenwärtigen potentiellen „Kriege kleinerer und mittlerer Größe“ stellt nur eine Bestandsaufnahme an der Oberfläche dar. Für die gegenwärtige Lage der VN und den Versuch, ihr Instrumentarium der Friedenssicherung, insbesondere das *Peace-keeping*, fortzuentwickeln, ist eine Analyse der tieferen Tendenzen und Wi-

14 Vgl. Suzanne Crow, The theory and practice of peace-keeping in the former U.S.S.R., in: RFE/RI Research Report, 1 (1992) 37, S. 31-40.

dersprüche notwendig, durch die diese Kriege ausgelöst werden. Das ist kein einfaches Unterfangen.

Üblicherweise wird das Ende des Ost-West-Konflikts für das Aufbrechen der Vielzahl von „Kriegen kleinerer und mittlerer Größe“ verantwortlich gemacht. (Die Bezeichnung „kleiner und mittlerer Größe“ ist allerdings verharmlosend. Sie stimmt nur bezüglich der globalstrategischen Relevanz dieser Konflikte, nicht aber hinsichtlich ihrer Destruktivität. Die Zahl der Toten, Verletzten und Vertriebenen in diesen Auseinandersetzungen geht in einigen Fällen in die Hunderttausende, ja sogar in die Millionen.) Das reicht als Erklärung für deren tiefere Dynamik jedoch nicht aus; denn unter der Decke der starren, bipolaren Strukturen des Ost-West-Konflikts hat sich vieles aufgestaut, das mit ihm selbst wenig zu tun hatte; Veränderungen auf der Ebene des Individuums und seiner unmittelbaren sozialen Einbettung, also auf der Mikroebene, sind mindestens ebensowichtig wie die Veränderungen auf der Makroebene, also die der Hierarchie und Struktur der machtpolitischen Beziehungen zwischen Staaten und Bündnissen. Der amerikanische Sozialwissenschaftler James N. Rosenau hat auf diese Tatsache besonders nachdrücklich hingewiesen<sup>15</sup>. Das führt in weiten Teilen der Welt zu Verwerfungen, Spannungen und Beben von gewaltigem Ausmaß.

Auf der Mikroebene vollzieht sich eine nachhaltige Neudefinition der Autoritätsbeziehungen. Insbesondere die staatliche Macht ist Gegenstand einer spannungsreichen und widersprüchlichen Dynamik von Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen. Diese Dynamik muß sich zwangsläufig auf die Arbeit der VN und anderer internationaler Organisationen auswirken, denn Staaten bestimmen ihre Aktivitäten, sind die für ihre Arbeit konstitutiven Bausteine. Es findet ein Prozeß der Umverteilung von ursprünglich dem Staat zugeordneter Autorität und Loyalität statt, und zwar entweder nach unten, zu ethnischen, religiösen oder anderen sozialen Einheiten, oder nach oben zu internationalen oder transnationalen Organisationen wie der VN, der EG, der KSZE, der Weltbank, dem IWF oder Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, Greenpeace etc.

Ein ganzes Bündel von Faktoren ist für diese „Unruhe“ auf der Mikroebene verantwortlich: Die „Bildungs- und Ausbildungsrevolution“, die in den letzten Jahrzehnten in fast allen Gesellschaften stattfand, hat das Verhältnis zur staatlichen Autorität verändert. Staatliche Leistungen werden kritischer beurteilt. Dort, wo diese Beurteilung ganz

15 James N. Rosenau, The United Nations in a Turbulent World, International Peace Academy, Boulder-London 1992.



offensichtlich negativ ausfällt – wie vor allem in den Staaten des ehemaligen Ostblocks und vielen Entwicklungsländern –, schlägt diese kritische Haltung in eine radikale Ablehnung aller bestehenden staatlichen Strukturen um.

Dieser Trend zur Infragestellung staatlicher Autorität wird von einer ganz anderen Seite – nämlich den qualitativen Sprüngen bei der globalen wirtschaftlichen Interaktion und Kooperation sowie dem atemberaubenden kommunikativen Zusammenrücken der Welt durch die moderne Elektronik, Medien und Verkehrsmittel – verstärkt. Die Welt erscheint als Dorf. Die Ereignisse im Süden lassen die Menschen im Norden in ihrem geistig-emotionalen Zustand nicht unberührt, die Ereignisse im Norden nicht die Menschen im Süden. Der Ruf nach Angleichung, nach ähnlich guten Lebenschancen, nach Friedenssicherung und humanitärer Hilfe in Somalia ebenso wie in Bosnien, nach mehr internationaler Zusammenarbeit und besser funktionierenden internationalen Organisationen ist allerorten zu hören. Die ökologische Interdependenz treibt dieses Verlangen nach globaler Verantwortung und Organisation in dem Maße voran, in dem sie ins Bewußtsein der Menschen rückt. Verschiedene Bereiche des menschlichen Zusammenlebens – so auch die zunehmenden Wanderungsbewegungen – lassen sich überhaupt nur noch international sinnvoll regeln. Der Ruf nach einer Umwandlung der „internationalen Politik“ in eine „Weltinnenpolitik“ ist deswegen populär. Schaut man sich die zur Globalisierung gegenläufigen Tendenzen jedoch genauer an, dann ist er mit mehreren Fragezeichen zu versehen.

Denn mindestens ebenso machtvoll sind die dezentralisierenden Tendenzen, die im Extremfall ganze Staaten und Regionen in einen Prozeß gewaltsamer Fragmentierung stürzen. Individuen und lokale Gemeinschaften befürchten, daß sie in der Konturlosigkeit globaler Zentralisierung und Organisation ihre emotional-kulturelle Identität verlieren. Die Aversion, die plötzlich gegen den Maastricht-Vertrag um sich greift, zeigt, daß diese Befürchtung auch in Europa ein Faktor ist, den die Politik unterschätzt hat. Der mexikanische Schriftsteller und Diplomat Carlos Fuentes spricht von einer „Verbundenheit zur kulturellen Identität gegen die Geschwindigkeit weltweiter Integration, die uns ohne Gesicht zurücklassen könnte“<sup>16</sup>.

Außerdem hat das ungeheure Angebot an minutenschneller weltumspannender Kommunikation und Information nicht den „mündigen“, globale Zusammenhänge rational abwägenden Weltbürger

16 Carlos Fuentes, Das europäische Gesicht kann Spuren des Zweifels nicht verdecken, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Juni 1992.

hervorgebracht. Ganz im Gegenteil – der Ansturm von Bildern und Informationen überfordert die kognitiven und affektiven Kapazitäten der meisten Menschen<sup>17</sup>, ganz besonders natürlich derer, die in noch relativ traditionell orientierten Gesellschaften leben. Sie reagieren mit Abwehr und Rückzug auf die unmittelbar wahrnehmbare und gemäß den traditionellen Mustern erfahrbare Umgebung. Eine verstärkte Hinwendung zu lokalen oder regionalen Identifikationsmöglichkeiten ist die Folge. Ethnische und religiöse Gemeinschaftsbindungen, die im Zuge der „Modernisierung“ bereits als überwunden galten, erleben eine Renaissance. Im „post-ideologischen“ Zeitalter werden Ethnizität und Religion zu den wichtigsten Auffangbecken sozialer, wirtschaftlicher und politischer Frustrationen<sup>18</sup>. Das „reiche“ Westeuropa ist (bisher?) von solchen Tendenzen im wesentlichen verschont geblieben. In Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten, dem Balkan sowie in weiten Gebieten der früheren Sowjetunion und Asiens ist der Befund jedoch eindeutig. Ungebändigtes Bevölkerungswachstum, die global zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich (in einigen Ländern Afrikas liegt das Jahreseinkommen pro Kopf heute unter 100 Dollar, während es in den OECD-Staaten durchschnittlich ca. 14 000 Dollar beträgt), Migrationsbewegungen, Konflikte um Wasser und schließlich der Überfluß an leichten und mittelschweren Waffen (am Horn von Afrika und in Teilen des südlichen Afrika liegt der Preis für eine Kalaschnikow unter 30 US-Dollar) als ein Erbe des Ost-West-Konflikts machen diese Spannungsverhältnisse zwischen Globalisierung und Fragmentierung, zwischen Regression und Modernisierung zu einer explosiven Mischung.

---

#### IV. Die Fortentwicklung des Völkerrechts als ein wichtiges Element internationaler Friedenssicherung

---

Die Ausweitung ethno-nationaler und ähnlicher Konflikte trifft das Völkerrecht und die VN-Charta, und damit die rechtlichen Grundlagen der internationalen Friedenssicherung, weitgehend unvorbereitet. Weniger *zwischenstaatliche*, sondern *innerstaatliche* beziehungsweise eine *Mischform*

17 Vgl. hierzu Robert A. Dahl, The Problem of Civic Competence, in: The Journal of Democracy, 3 (1992) 4, S. 45–59.

18 Vgl. zu einer sehr differenzierten Betrachtung der Problematik von Ethnizität Georg Elwert, Über die Bildung von Wir-Gruppen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (1989) 3, S. 440–464.



von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten gefährden den Frieden. Die Unterscheidung zwischen der als interne Angelegenheit zu betrachtenden Suche nach Demokratie und Autonomie einzelner Bevölkerungsgruppen und der in den internationalen Bereich weisenden Inanspruchnahme des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts, dessen grundlegende Bedeutung in Art. 1 Ziff. 2 der Charta der VN ausdrücklich bestätigt wird, wird bei diesen Konflikten hauchdünn, wenn nicht gar unmöglich. Das ist zumindest dann so, wenn das Selbstbestimmungsrecht im Sinne von Sezession und Eigenstaatlichkeit verstanden und mit den entsprechenden kriegerischen Mitteln vertreten wird. Was eben noch als interne Minderheitenproblematik galt, verwandelt sich in wenigen Tagen oder Wochen in einen internationalen Konflikt. Dieser Prozeß lief am Beispiel des ehemaligen Jugoslawien geradezu exemplarisch ab.

Die Grenze von innerstaatlich und international verwischt sich aus einem weiteren Grund. Die internationale Gemeinschaft ist nicht mehr bereit, diese Konflikte hinsichtlich ihrer friedensgefährdenden Folgen und ihrer desaströsen Auswirkungen auf den Umgang mit den Menschenrechten einfach hinzunehmen. Respektierung der strikten Trennung zwischen innerstaatlich und international wird angesichts des Ausmaßes von Gewaltanwendung, Vertreibung und Flüchtlingsströmen sowie verzweifelter Rufe der notleidenden Bevölkerung nach internationaler Hilfe zur Farce. Konventionen zum Schutz der Menschenrechte, Verbote von Völkermord und Rassismus etc., die die überwältigende Mehrheit der Staaten unterschrieben hat, nehmen die Weltgemeinschaft in die Pflicht, auf diese Rufe zu reagieren, so unzulänglich sie das im Einzelfall auch immer tun mag<sup>19</sup>.

Die Schwierigkeit liegt also darin, daß Politik und Völkerrecht plötzlich in großer Häufigkeit mit einem Konflikttypus konfrontiert sind, den zu regeln in der Vergangenheit weder ein Anliegen des traditionellen Völkerrechts noch der VN-Charta war. Das erklärt zu einem beträchtlichen Teil die gegenwärtigen Unsicherheiten der VN bei der Fortentwicklung ihres Instrumentariums der Friedenssicherung. Das bisher wichtigste Modell zur Beendigung von gewaltsamen Konflikten – die Entsendung von Blauhelmen – war strikt an die

19 Vgl. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966, die Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung von 1981 und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984.

Zustimmung aller beteiligten Konfliktparteien gebunden. Das entsprach dem in der Vergangenheit herrschenden Verständnis von Souveränität und Nichteinmischungsgebot.

Zweifellos kann es keine Zukunftsperspektive sein, Diktatoren, fanatischen Ethno-Nationalisten oder lokalen *Warlords* ein derart absolutes Veto-Recht gegen die Durchführung von humanitären Hilfstransporten etc. einzuräumen, nur um einem reichlich abgehobenen Verständnis von Souveränität und Nichteinmischung zu genügen. Denn nicht von der Souveränität und Selbstbestimmung der „Regierenden, Herrschenden oder *Warlords*“ ist in Art. 1 und 2 der VN-Charta die Rede, sondern von der der „Völker“. Das ist in den vergangenen Jahrzehnten zu sehr in Vergessenheit geraten. Abdul Mohamed, verantwortlich für die humanitäre Hilfe am Horn von Afrika, hat daher die VN und die in ihr vertretenen Staaten leidenschaftlich zu einer Revision ihrer Haltung aufgefordert: „It is absolutely immoral for the UN and the world to listen to warlords who talk of sovereignty while they fail to feed their people or provide basic law and order.“<sup>20</sup> Auch GS Boutros-Ghali, der in der „Agenda für den Frieden“ noch von der Befriedung zwischenstaatlicher Konflikte als dem eigentlichen Aufgabengebiet der VN ausgegangen war (und in der Agenda ein entsprechend konventionelles Verständnis von Souveränität und Nichteinmischung vertrat), hat sich diesem Tenor inzwischen angeschlossen. Auf einer Konferenz in New York sagte er kürzlich: „Es ist eine sich herausbildende Tatsache, daß sich die Nationen heute mehr mit sich selbst im Kriegszustand befinden als mit anderen Regionen. Die Tatsache, daß sich derartige Verwüstungen innerhalb nationaler Grenzen ereignen, ist keine Entschuldigung für Nichthandeln.“<sup>21</sup>

Die Entwicklung eines durchlässigeren Verständnisses von Souveränität und Nicht-Einmischung ist also eine wichtige Voraussetzung, um die Friedenssicherung der VN und regionaler Einrichtungen in einer Welt ethno-nationaler und ähnlicher Konflikte effektiver zu gestalten. Die Diskussion um ein Eingreifen der internationalen Gemeinschaft zur Durchführung und Absicherung von Hilfsmaßnahmen für die in diesen Kriegen notleidende Bevölkerung sowie zur Absicherung menschenrechtlicher und demokratischer Mindeststandards hat sich um das Schlagwort „humanitäre Intervention“ verdichtet. Der Begriff der Intervention ist jedoch, so sehr man in der Sache zustimmen mag, schlecht gewählt. Er stammt aus dem Repertoire der Großmachtpolitik des 19. Jahrhun-

20 Financial Times vom 12. September 1992.

21 Zitiert nach UNO-Woche, 8 (1992) 37/38, S. 4.



derts. Der amerikanische Völkerrechtler Tom J. Farer weist zu Recht darauf hin, daß es keinen Fall in der Ära nach dem Zweiten Weltkrieg gab, in dem ein Staat wirklich in erster Linie aus humanitären Gründen in einem anderen Lande interveniert hat<sup>22</sup>. Am Mißbrauch dieses Begriffs hat sich also nicht viel geändert.

Auch die Charta der VN kennt den Begriff der humanitären Intervention nicht. Sie aber sollte der Ausgangspunkt aller künftigen Überlegungen sein. In der Völkerrechtslehre besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, daß der Begriff der „Friedensbedrohung“ in Art. 39 vom SR weit ausgelegt werden kann<sup>23</sup>. Völkermord, Vertreibung und andere massive Menschenrechtsverletzungen stellen zweifellos eine Bedrohung des Friedens dar<sup>24</sup>. Stellt der SR eine Friedensbedrohung dieser Art fest, wie er das sowohl im Falle Somalias als auch Bosniens getan hat, dann kann er die in Kap. VII der Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen, auch militärische, verhängen. Eine zumindest generelle Zustimmung der Konfliktparteien mag dann aus pragmatischen Erwägungen immer noch wünschenswert sein. Völkerrechtlich ist sie nicht notwendig.

Wichtig ist bei dem Vorgehen nach Kap. VII der folgende Punkt: Allein ein multilateralisiertes und satzungsmäßig festgelegtes Verfahren bietet einen gewissen Schutz gegen den in der Vergangenheit so vielfach zu beobachtenden Mißbrauch der „humanitären Intervention“ durch einzelne Mächte.

Relativierung des Souveränitätsprinzips und Nicht-einmischungsgebotes ist aber nur *ein* Aspekt des Völkerrechts. Gleichzeitig ist das in Art. 1 Ziff. 4 der VN-Charta festgelegte Recht der Völker auf Selbstbestimmung, das eigentlich den „freundschaftlichen Beziehungen“ zwischen den Völkern und der „Festigung des Weltfriedens“ dienen soll, in Gefahr, sich in sein Gegenteil zu verkehren und zu einem „Recht“ auf Unterdrückung, Vertreibung oder sogar Vernichtung anderer Völker zu werden. Es muß deswegen, so GS Boutros-Ghali, „eine vernünftige Eingrenzung des Selbstbestim-

mungsrechts der Völker geben“<sup>25</sup>. Wie aber soll diese „vernünftige Eingrenzung“ aussehen? Das ist ein völkerrechtlich und politisch kompliziertes Thema, dem an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann.

---

## V. Boutros-Ghali Start in eine neue Ära: Die Agenda für den Frieden

---

Auf dem ersten Gipfeltreffen, das die Mitglieder des SR in der Geschichte dieses Gremiums am 31. Januar 1992 in New York abhielten, wurde der gerade neu in das Amt des Generalsekretärs berufene Ägypter Boutros Boutros-Ghali beauftragt, eine – wie es in der umständlichen Sprache der VN heißt – „Analyse sowie Empfehlungen zu der Frage auszuarbeiten, wie die Kapazität der VN zur vorbeugenden Diplomatie, zur Friedensschaffung und zur Friedenssicherung im Rahmen der Charta und ihrer Bestimmungen gestärkt und effizienter gestaltet werden kann“. Im Juni 1992 legte er ein entsprechendes Dokument mit dem Titel „Agenda für den Frieden“ vor<sup>26</sup>. Sie ist der gegenwärtig wohl wichtigste Diskussionsbeitrag für die Fortentwicklung des *Peace-keeping* und anderer Instrumente der VN. Noch vor der Abgabe seines Amtes regte Präsident Bush an, daß dieses Dokument – auch wenn er nicht allen Vorschlägen zustimme – Gegenstand eines weiteren Gipfeltreffens der VN sein solle.

Der GS unterscheidet in der „Agenda für den Frieden“ vier grundlegende Aufgabenbereiche der Friedenssicherung: *Vorbeugende Diplomatie* (preventive diplomacy), *Friedensschaffung* (peacemaking), also der Prozeß bis zum Abschluß eines Waffenstillstandes oder sogar eines Friedensvertrages, *Friedenssicherung* (peace-keeping), also der Einsatz von Blauhelmen, Wahlbeobachtern, Polizisten etc. zur Durchführung einer Waffenstillstands- und Friedensvereinbarung, und schließlich *Friedenskonsolidierung* (post-conflict peace-building), nachdem ein Konflikt erfolgreich beendet worden ist. Schließlich ist eine fünfte Kategorie, die *Friedenserzwingung* (enforcement) aufgrund von Beschlüssen des SR gemäß Kap. VII der VN-Charta zu nennen, obwohl sie im Bericht des GS eine geringe Rolle spielt.

Im weiteren schlägt der GS konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Friedenssicherung vor: Das

22 Vgl. Tom J. Farer, An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention, in: Lori Damrosch/David J. Scheffer (Hrsg.), Law and Force in the New International Order, Boulder 1991, S. 185–199.

23 Vgl. genauer Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohungen, in: Vereinte Nationen, (1992) 2, S. 41–45.

24 Vgl. Jost Delbrück, Die internationale Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen: Zur Neubestimmung der Reichweite des Interventionsverbotes der Charta der Vereinten Nationen, in: Wolfgang Heydrich u. a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Reihe Internationale Politik und Sicherheit).

25 Frankfurter Rundschau vom 12. Januar 1993.

26 Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, Report of the Secretary General, United Nations, New York 1992 (deutsche Übersetzung herausgegeben in der Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Nr. 43, Bonn 1992).



*Frühwarnsystem* der VN soll ausgebaut und die Möglichkeiten zur Entsendung von *Fact-finding-Missionen* verbessert werden. Sogar eine *vorbeugende Entsendung* von Truppen bei innerstaatlichen Konflikten oder bei der Gefahr grenzüberschreitender Angriffe soll möglich sein, allerdings immer nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierungen und Konfliktparteien. Die Einrichtung von *entmilitarisierten Zonen* und ihre Absicherung durch VN-Truppen wäre eine weitere Möglichkeit, Kriege zu verhindern.

Im Kern steckt in diesen Vorschlägen eine grundsätzliche Forderung, nämlich die Fortentwicklung beziehungsweise Ergänzung des *traditionellen Peace-keeping* zu einem *robusten Peace-keeping*. Der GS hat das in der Agenda für den Frieden zwar nicht so deutlich angesprochen, seine Haltung im Falle Somalias bestätigt diese Feststellung aber. Denn es war vor allem Boutros-Ghali, der die USA und den SR zu einem qualitativen Sprung, nämlich der militärischen Präsenz in Somalia, gedrängt hat. Die amerikanischen Militärs standen einem solchen Einsatz eher ablehnend gegenüber<sup>27</sup>. Sein Ausgang schien ihnen zu ungewiß.

Die Gründe für die Notwendigkeit der Entwicklung eines *robusten Peace-keeping* liegen auf der Hand: In Bosnien, Somalia, Angola, Kambodscha und der Westsahara sind die traditionellen Blauhelm-Einsätze in massive Schwierigkeiten geraten. Sogenannte Regierungen, Konfliktparteien, regionale und lokale *Warlords*, ja sogar marodierende Banden spielen mit der VN Katz und Maus. Waffenstillstände, gerade vereinbart, werden reihenweise gebrochen, ja die Vereinbarung von Waffenstillständen wird zum Vorspiel für mehr Kämpfe, für mehr Opfer unter der Zivilbevölkerung. Die VN-Präsenz selbst wird zum Problem. Humanitäre Transporte, ebenfalls vereinbart, werden nach Belieben beschossen und zur Umkehr gezwungen. Der Leiter einer internationalen Hilfsaktion in Somalia wurde kürzlich sogar von genau den „Wächtern“ erschossen, die er zur Durchführung der Transporte angeheuert hatte. Sie fanden ihre Bezahlung unzureichend.

Anstatt ein kraftvolles Instrument der Friedenssicherung zu sein, sind die VN angesichts der Welle turbulenter Konflikte in Gefahr, Komplize in einem zynischen Spiel mit doppeltem Boden zu werden. Die Konfliktparteien können sich mit ihrer Hilfe das Mäntelchen der Verhandlungsbereitschaft und der Humanität umhängen, während sie

gleichzeitig ihre Ziele ohne Rücksicht auf Verluste weiterverfolgen. Am Ende befinden sich die VN in der absurden Lage, daß sie – wie in Bosnien – gedrängt werden, Transporte im Rahmen der Politik der „ethnischen Säuberung“ zu begleiten (und so quasi zu legitimieren), damit diese wenigstens friedlich verlaufen, oder – wie in Somalia – daß sie den Führern Tribut zahlen müssen, deren Bevölkerung sie mit Nahrungsmitteln und Arzneien versorgen wollen. Der Vorwurf der kroatischen Journalistin Dunja Melcic an die VN, daß der Waffenstillstand vom Dezember 1991 zwischen der kroatischen Nationalgarde und der jugoslawischen Bundesarmee und die Errichtung von „UN-protected areas“ nicht so sehr dem Frieden als dem Status quo der Usurpation und Okkupation gedient haben, sondern – schlimmer noch – die Offensive der Serben in Bosnien erleichtert hätten, mag einseitig, aber gewiß nicht völlig unberechtigt sein<sup>28</sup>.

Die Stimmen derer, die diesem absurden Spiel ein Ende setzen wollen, werden schon seit einiger Zeit lauter. Eine der ersten war die von Sir Brian Urquhart, einem der Väter des *traditionellen Peace-keeping*. Im Dezember 1991 forderte er eine neue Kategorie von VN-Streikräften. Ihre wichtigste Aufgabe wäre, Waffenstillstände, humanitäre Hilfe und den Verhandlungsprozeß insgesamt gegen unkontrollierte Gewaltausübung abzusichern<sup>29</sup>. Diesem Katalog von Aufgaben ließen sich weitere hinzufügen, wie zum Beispiel die Absicherung von Flugplätzen und Häfen für humanitäre Transporte, von lebenswichtigen Versorgungseinrichtungen, von Staudämmen und Atomkraftwerken, deren Zerstörung weitflächigen Schaden anrichten würde, sowie die Verhinderung von massenweiser „ethnischer“ Vertreibung, Vergewaltigung und anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Es ist also notwendig, einen zusätzlichen, *robusten Typus* von *Peace-keeping* zu entwickeln, der den spezifischen Anforderungen ethno-nationaler und ähnlicher Konflikte gerecht wird. Der militärisch abgesicherte Einsatz in Somalia ist deswegen ein Schritt in die richtige Richtung, auch wenn er viele schwierige Einzelprobleme aufwirft. Dieser Typus ist von Kampfeinsätzen nach dem Muster des Golfkrieges, die der Abwehr einer zwischenstaatlichen Aggression dienen, klar zu unterscheiden. Denn die Vorstellung, daß sich ethnische und religiöse Konflikte durch einen militärischen Großeinsatz ersticken lassen, ist illusorisch. Das mag vielleicht kurzfristig, gewiß aber nicht längerfristig gelingen.

27 Der Vorsitzende der amerikanischen Joint Chiefs of Staff, General Colin Powell, hat sich besonders kritisch mit dem Verlangen nach begrenzter militärischer Intervention im Rahmen des VN-Peace-keeping auseinandergesetzt. Vgl. International Herald Tribune vom 29. September 1992.

28 Dunja Melcic, Krieg, Blauhelme und europäische Politik, in: die tageszeitung vom 10. Dezember 1992.

29 Vgl. Brian Urquhart, How the United Nations Could Break Up Civil Wars, in: International Herald Tribune vom 31. Dezember 1991.



Das *robuste Peace-keeping* unterscheidet sich vom traditionellen durch die Ergänzung um bestimmte, auf die Bedingungen des Einzelfalls bezogene Elemente der militärischen Erzwingung. Sie müssen in einem Mandat des SR gemäß Art. 39 ff. VN-Charta im voraus festgelegt werden. Ziel dieses *robusten Peace-keeping* ist es, die Konfliktparteien schrittweise aus ihrer blindwütigen Konfrontation durch die Absicherung (1) eines stabilen, „therapeutischen“ Verhandlungsrahmens, (2) humanitärer Mindeststandards, humanitärer Hilfsmaßnahmen, (3) lebenswichtiger Einrichtungen etc. her auszuführen.

Das militärisch *robuste Peace-keeping* ist deswegen auch kein Ersatz für nichtmilitärische Mittel des Konfliktmanagements und *Peace-building*. Vielmehr geht es gerade darum, durch den Einsatz militärischer Elemente deren Wirksamkeit überhaupt zu ermöglichen. Es wird eine der schwierigsten Aufgaben dieser Einsatzform sein, eine intelligente, auf die Bedingungen des Einzelfalls bezogene Koordination militärischer und nichtmilitärischer Elemente zu entwickeln. In Somalia steht man insoweit ganz am Anfang. Keiner weiß gegenwärtig, wie das Experiment ausgehen wird.

In der deutschen Diskussion – nicht zuletzt in der einiger Friedensforscher – tut man sich zum Teil immer noch schwer mit der Notwendigkeit, militärische und nichtmilitärische Mittel bei der Friedenssicherung in einen Zusammenhang zu bringen<sup>30</sup>. Man hat sich in diesen Fragen ein allzu einseitiges Schwarz-Weiß-Denken angewöhnt. Leider ist es eine – zugegebenermaßen bittere – Einsicht, daß wirtschaftliche Sanktionen und andere Embargomaßnahmen sich als ein kurz- und mittelfristig wenig erfolversprechendes Instrument erwiesen haben. Selbst wenn sie energisch in der Frühphase von Konflikten eingesetzt werden, was häufig nicht der Fall ist, wirken sie meistens nur längerfristig. So lange jedoch können die Menschen, deren Leben unmittelbar in Gefahr ist oder die durch Vergewaltigung, Vertreibung und andere Brutalitäten bedroht sind, nicht warten. Sie würden den Zeitpunkt der Wirksamkeit von Sanktionen nicht mehr erleben. Rationale Kosten-Nutzen-Erwägungen, die die Konfliktparteien auch kurzfristig reagieren ließen, haben in der emotional aufgeladenen Atmosphäre von ethnischen und religiösen Konflikten nur wenig Raum, vor allem dann nicht, wenn bereits Blut geflossen ist. Warum sollen die Führer von Konfliktparteien (oder menschenverachtende

30 Einem Sprachforscher wie Jürgen Link, zugleich ein engagiertes Mitglied der sogenannten Friedensbewegung, mag man dieses fehlende Differenzierungsvermögen verzeihen. Vgl. Jürgen Link, Machen wir Schluß mit den Friedensmissionen; nennen wir sie Krieg, in: Frankfurter Rundschau vom 16. November 1992, S. 13.

Diktatoren), die – wie in Bosnien oder Somalia – bereit sind, für ihre Ziele notfalls ein ganzes Land und seine Bevölkerung mit in den Abgrund zu reißen, sich durch wirtschaftliche Sanktionen beeindrucken lassen?

---

## VI. Schnelle Einsatztruppen für die VN?

---

Die Fortentwicklung des *traditionellen Peace-keeping* wirft eine Vielzahl von neuen Problemen auf. Zwei von ihnen sind bereits Gegenstand einer lebhaften Diskussion: Erstens, wie kommen die VN an die für die steigende Zahl von *traditionellen* und *robusten Peace-keeping*-Einsätzen notwendigen Truppen? Das gegenwärtige System, daß für jeden Blauhelm-Einsatz die notwendigen Einheiten erst in einem mehr oder weniger langwierigen Verfahren mit den Staaten ausgehandelt werden müssen, ist zu unbeweglich und zu langsam. Zweitens, unter wessen politischer und militärischer Kontrolle sollen diese Truppen stehen?

Die VN brauchen nach Auffassung des GS kein stehendes Heer, wohl aber Truppen, die schnell abrufbar sind, also eine sogenannte „rapid deployment capacity“ haben<sup>31</sup>. Eigentlich sind gemäß Art. 43 der Charta alle Mitglieder der VN schon seit 1945 aufgefordert, Sonderabkommen abzuschließen, in denen die genauen Bedingungen für die Bereitstellung von Truppen zum Einsatz unter der Flagge der VN geregelt sind. Dieser Artikel wurde jedoch ein Opfer des Kalten Krieges. Keine einzige derartige Vereinbarung gibt es. Das sollte nach Auffassung des GS nun, da der Kalte Krieg vorbei ist, anders werden. Denn die Tatsache, daß auf Abruf bereitstehende Streitkräfte jederzeit verfügbar sind, könnte für sich allein bereits als Abschreckungsmittel für Friedensbrüche dienen<sup>32</sup>. Diese von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Truppen würden sich aus Freiwilligen zusammensetzen. Sie müßten schwerer bewaffnet sein als die bisherigen Blauhelme und sich im Rahmen der Streitkräfte ihres Landes einer umfassenden vorbereitenden Ausbildung unterziehen. Die Entsendung dieser Truppen würde aufgrund einer Ermächtigung des SR erfolgen. Sie würden aber, obwohl es sich nicht mehr um die *traditionellen* Blauhelme handelt, dem GS unterstellt<sup>33</sup>.

31 B. Boutros-Ghali, An Agenda for Peace (Anm. 26), Ziff. 42 ff.

32 Vgl. ebd.

33 Vgl. ebd., Ziff. 43 ff.



Der französische Präsident Mitterrand hatte schon vor diesen Vorschlägen Boutros-Ghali einen ähnlichen Vorstoß unternommen. Auf dem Gipfeltreffen der SR-Mitglieder teilte er mit, daß Frankreich bereit wäre, für VN-Einsätze Truppen bereitzuhalten, von denen 1 000 innerhalb von 48 Stunden und weitere 1 000 innerhalb einer Woche abrufbar sein würden. Andere Staaten sollten diesem Beispiel folgen. Im Namen der Russischen Föderation plädierte auch Boris Jelzin dafür, kurzfristig abrufbare Truppen zum Einsatz unter dem Kommando der VN aufzustellen. Die Bush-Regierung in den USA und die britische Führung wiederum machten keinen Hehl aus ihrer Skepsis gegenüber der Vorstellung, diese Truppen dem Oberkommando des GS zu unterstellen.

Besondere Aufmerksamkeit erregten zu diesem Zeitpunkt auch die recht detaillierten Vorschläge von Richard N. Gardener, Professor an der Columbia University und einer der außenpolitischen Berater Bill Clintons. Im Sommer 1992 veröffentlichte er einen Aufsatz, in dem er entschieden für die Aufstellung von *UN-stand-by forces* eintritt. Alle ständigen Mitglieder des SR sollten sich gemäß Art. 43 der Charta verpflichten, jeweils eine Brigade (ca. 2 000 Soldaten) zum schnellen Einsatz bereitzuhalten. Eine Zahl von ungefähr 30 weiteren VN-Mitgliedern, die dazu in der Lage sind, sollten jeweils ein Batallion (600–700 Soldaten) zusagen. Das würde eine Streitmacht von bis zu 30 000 Soldaten ergeben. Sie würden durch gemeinsame Ausbildung, entsprechend angegliche Ausrüstung und gemeinsame Manöver auf ihre Einsätze vorbereitet. Die ständigen Mitglieder des SR wären aufgefordert, die notwendigen Luft- und Seetransportkapazitäten zur Verfügung zu stellen<sup>34</sup>.

Inzwischen ist Bill Clinton Präsident der USA. Eine endgültige Position hat seine Regierung in Sachen VN-Truppen noch nicht bezogen. Verteidigungsminister Lee Aspin erklärte anlässlich seines ersten, bewußt zu einem frühen Zeitpunkt angesetzten Treffens mit GS Boutros-Ghali jedoch vor der Presse, daß die amerikanische Regierung gegenwärtig drei Optionen prüfe<sup>35</sup>: (1) eine ständige VN-Streitmacht, (2) die Bereitstellung nationaler Streitkräfte für die VN durch verschiedene Länder, (3) eine internationale Freiwilligen-Armee nach dem Vorbild der französischen Fremdenlegion.

Es läßt sich schon jetzt mit einiger Gewißheit voraussagen, daß nur Option 2 Verwirklichungschancen

hat. Den Optionen 1 und 3 wird die Zustimmung von zu vielen Staaten, auch ständigen Mitgliedern des SR, versagt bleiben.

---

## VII. Das Problem der politisch-militärischen Kontrolle von VN-Einsätzen

---

Über die politisch-militärische Kontrolle von VN-Einsätzen gibt es seit dem Golfkrieg eine heftige Diskussion. Bei diesem Einsatz hatten die USA und ihre Verbündeten den VN jegliche politische und militärische Kontrolle oder Mitsprache verweigert. Maßgeblich waren allein die allgemeinen Vorgaben der Resolutionen des SR. Die Truppen kämpften deswegen auch nicht unter der Flagge der VN. Ganz anders ist es bei den traditionellen Blauhelm-Einsätzen. Die Zusammensetzung der Truppen ist möglichst multinational. Das Oberkommando haben nicht nationale Stäbe, sondern der GS beziehungsweise der von ihm eingesetzte politische Sonderbeauftragte oder „force commander“. Beides ist für die Legitimität und Autorität der VN gegenüber den Konfliktparteien ein großes Plus. Der Vorwurf, daß die VN Handlanger einer Macht oder nur einer kleinen Gruppe von Staaten seien, hat wenig Basis.

Beide Prinzipien lassen sich jedoch bei Einsätzen, bei denen mit bewaffneten Auseinandersetzungen zur Durchsetzung des Mandats zu rechnen ist, nicht oder nur bedingt durchhalten. Derartige Einsätze verlangen wegen ihres Gefährlichkeitsgrades ein eingeübtes Zusammenspiel der Truppen und eine straffe Führung, die nicht durch politische Rangeleien gestört wird. Beides ist bisher nur auf nationaler Ebene und, mit Einschränkungen, bei der NATO gegeben (in den VN gibt es deswegen Stimmen für eine enge Zusammenarbeit mit der NATO).

Beim *robusten Peace-keeping* müssen also im Hinblick auf Truppenzusammensetzung und Befehlsgewalt zwei sich widersprechende Anforderungen ausbalanciert werden, nämlich die nach *militärischer Effektivität* einerseits und die nach *multilateraler Legitimität und Autorität* entsprechend der Charta der VN andererseits. In der Resolution S/794 des SR vom 3. Dezember 1992, die den Einsatz in Somalia regelt, ist insoweit ein Anfang gemacht worden. In Ziff. 13 der Resolution werden der GS und die truppenstellenden Staaten aufgefordert, „to establish appropriate mechanisms for coordination between the United Nations and their military forces“. Außerdem wird eine „ad hoc commis-

34 Vgl. Richard N. Gardener, *Practical Internationalism: The United States and Collective Security*, in: *SAIS Review*, 12 (1992) 2, S. 35 ff.

35 Vgl. *International Herald Tribune* vom 8. Februar 1993.



sion“ des SR zur Überwachung der Implementierung der Resolution eingerichtet sowie ein kleiner „UNOSOM liaison staff“ in das „unified command“, das die militärische Kommandogewalt von UNITAF innehat, entsandt (Ziff. 14 und 15). GS Boutros-Ghali hat die Frage, ob er in dieser Resolution einen Präzedenzfall für ein Modell im Umgang mit Konflikten nach dem Ende des Kalten Krieges sieht, bejaht<sup>36</sup>.

Es wird also um eine pragmatische Fortentwicklung dieser Mischform bei weiteren Einsätzen gehen. Seit Ende Januar 1993 sind die VN und die USA damit beschäftigt, die Details eines weitgehenden Abzugs der amerikanischen Truppen und der Auflösung UNITAFs auszuhandeln. Die Verantwortung wird dann auf die mindestens 20 000 Soldaten umfassende UNOSOM II unter VN-Kommando übergehen. Auch UNOSOM II wird gegebenenfalls militärische Gewalt zur Durchsetzung seines Mandats anwenden können. Ismat Kitani, der Sonderbeauftragte des GS für Somalia, ließ bereits durchblicken, daß die Resolution des SR „establishing the new force would have to be extensively detailed, since it will probably be in Somalia not for ‚months but years“<sup>37</sup>.

Die für UNOSOM II ausgearbeiteten Strukturen der politischen und militärischen Kontrolle werden zweifellos wichtige Weichen für die künftige Gestaltung des *robusten Peace-keeping* stellen ebenso wie die Einsatz- und Kommandostrukturen, die gegenwärtig zwischen der NATO und den VN für den Einsatz in Bosnien ausgehandelt werden.

---

## VIII. Ausblick

---

Dieser Beitrag hat das Fenster zum weiten Aufgabenfeld einer Fortentwicklung der VN-Friedenssicherung nur einen Spalt weit geöffnet. Eines dürfte jedoch deutlich geworden sein: Die VN ist in Gefahr, unter der Last der Befriedung ethnonationaler und ähnlicher Konflikte zusammenzubrechen. Grund dafür ist nicht ein Versagen der Organisation als solcher – bei aller Kritik an organisatorischen Defiziten im Detail –, sondern die Halbherzigkeit, mit der sich die Mehrheit der Staaten hinter die Aufgaben der Organisation stellt.

Japan und Deutschland – obwohl zwei der wirtschaftlich, politisch und auch militärisch potentesten Staaten dieser Welt – gehören zum Kreis dieser Halbherzigen. Denn das Argument, die

Lehren der Vergangenheit würden eine Beteiligung mit Truppen ihrer Streitkräfte an militärischen Aufgaben der Friedenssicherung verbieten, hat keine Überzeugungskraft mehr. Eine Zeitlang war es im Sinne einer gründlichen Prüfung und öffentlichen Diskussion dieser Frage aufgrund der historischen Belastung beider Länder in Sachen Militarismus berechtigt. Jetzt geht es jedoch gar nicht mehr um diese Vergangenheit; es wird lediglich parteipolitisch taktiert. Die Beteiligung an dem Versuch, die VN und regionale Abmachungen wie die KSZE etc. zu tragenden Pfeilern einer regionalen und globalen kollektiven Sicherheit zu machen, in denen multilaterales *Peace-keeping* und seine Fortentwicklungen einen zentralen Stellenwert haben, stellt keine Fortsetzung der Vergangenheit dar, sondern bricht im Gegenteil mit deren Irrwegen klarer als eine Politik des Beiseitestehens und Freikaufens mit Jen und DM.

Denn ohne ein tatkräftiges Mitanfassen Japans und Deutschlands werden die VN der anrollenden Welle gewaltsamer Konflikte nicht gewachsen sein (oder – wie GS Boutros-Ghali bei seinem Besuch in Japan kürzlich gewarnt hat – zu einem einseitig von den USA dominierten Instrument degenerieren). Scheitern die VN aber, dann steht, wie in Ansätzen bereits zu beobachten ist, die Renationalisierung nationaler Interessen- und Sicherheitspolitik ins Haus. Eine solche Entwicklung kann die deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik nicht wollen, ebensowenig wie die japanische. Denn das würde in der Tat die Lehren der Vergangenheit in den Wind schlagen.

Eine verfassungsrechtliche Klarstellung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr duldet also keinen weiteren Aufschub. Die Linie des Kompromisses liegt auf der Hand: Die SPD muß einen Schritt nach vorn machen in Richtung auf eine Beteiligung der Bundeswehr an *allen* Einsätzen unter der Flagge der VN, die Regierungskoalition einen zurück. Denn über den Rahmen der VN hinauszugehen besteht gegenwärtig keine zwingende Notwendigkeit. Es könnte sogar ein Schritt in die falsche Richtung sein. Außerdem werden die deutsche Politik und die Bundeswehr ohnehin Mühe haben, den Anforderungen von Einsätzen innerhalb des VN-Rahmens quantitativ und qualitativ nachzukommen. Denn sollte die Bundeswehr tatsächlich in diesem Jahr zwei Bataillone nach Somalia entsenden, wie dem GS bei seinem Besuch in Bonn versprochen wurde, dann ist ihr Vorrat an Truppen und Kapazitäten, die für derartige Einsätze geeignet sind, schon fast aufgebraucht. Vorstellungen von einer „Bundeswehr weltweit“ gehören also in das Reich der Fabel bzw. der böswilligen Denunziation.

36 Vgl. Africa Research Bulletin, 1.–13. Dezember 1992, S. 10831.

37 Vgl. International Herald Tribune vom 28. Januar 1993.



Deutsche Politik und Öffentlichkeit werden sich also, anstatt von einem weiten Spektrum an Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr innerhalb und außerhalb der VN zu träumen, sehr bald mit der Realität äußerst begrenzter Einsatzmöglichkeiten und der daraus folgenden Problematik der Selektivität befassen müssen. Selbst wenn Japan und Deutschland sich nachhaltig am *Peace-keeping* beteiligen, werden die VN nur in ausgewählten Fällen effektiv tätig werden können. In den USA gibt es über dieses Problem seit dem Einsatz in Somalia bereits eine bewegte Diskussion<sup>38</sup>. Nach welchen Kriterien ist eigentlich zu unterscheiden, in welchen Konflikten und wie massiv sich die VN engagieren? Warum gerade oder nur Somalia, so wird gefragt, warum nicht Liberia, Bosnien, Aserbeidschan oder der Sudan?

Diese Selektivität wird für die VN und die an den Einsätzen beteiligten Mächte ein innen- wie außenpolitisch schwierig zu handhabendes Problem sein. Klare, die Öffentlichkeit ausreichend überzeugende Kriterien sind nicht so einfach zu entwickeln. Der Vorwurf, unter dem Vorwand der „doability“ (Machbarkeit) doppelte Standards anzulegen, wird nicht lange auf sich warten lassen. Die islamische Welt hat diesen Vorwurf im Hinblick auf das vorsichtige Eintreten der westlichen Welt für die Muslime in Bosnien und die 400 von Israel ausgewiesenen Palästinenser bereits erhoben. Zumindest die USA können ihn angesichts ihres Hilfseinsatzes im muslimischen Somalia allerdings mit einiger Berechtigung zurückweisen.

In Deutschland wird diese Diskussion mit einer zusätzlichen Schwierigkeit zu kämpfen haben. Denn eine Grunderfahrung des *Peace-keeping* ist, die für seine *robuste* Variante ähnlich gilt, keine Truppen einzusetzen, die gegenüber der einen oder anderen Konfliktpartei historisch vorbelastet sind (oder unter dem Verdacht stehen, unter dem Deckmantel des *Peace-keeping* einseitig nationale Interessen zu verfolgen). Ersteres dürfte einen Einsatz der Bundeswehr bei Konflikten in der näheren Umgebung noch für einige Zeit schwierig machen. Die Bun-

desregierung steht mit Recht einer Beteiligung deutscher Truppen im ehemaligen Jugoslawien kritisch gegenüber, jedenfalls was einen Einsatz direkt vor Ort mit der Möglichkeit bewaffneter Auseinandersetzungen betrifft. Deutsche Öffentlichkeit und Politik sind andererseits auf Einsätze außerhalb Europas, wo die genannten Empfindlichkeiten in der Regel nicht bestehen, psychologisch wenig vorbereitet. Der Vorwurf von Großmachtbestrebungen mit militärischen Mitteln wird nicht ausbleiben, auch wenn er in diesem Zusammenhang unsinnig ist.

Schließlich ist zu hoffen, das eine schnelle Klärung der verfassungsrechtlichen Lage endlich die einseitige Fixierung auf die Rolle der Bundeswehr hinsichtlich eines deutschen Beitrags bei der VN-Friedenssicherung beendet. Die Diskussion nicht-militärischer Mittel ist durch diese Fixierung weitgehend aus dem Blickfeld geraten (außer in einigen Experten- und Diplomatenzirkeln). Auf diesem Feld ist von der deutschen Politik zwar einiges geleistet worden. Beträchtlich mehr wäre jedoch zu tun. So haben zum Beispiel die VN bei ihren Einsätzen einen chronischen Mangel an Polizeikräften. Denn Polizisten sind – anders als Militär – schwer abkömmlich, obwohl sie für verschiedene Aufgaben besser als diese geeignet sind. Der GS hat mehrfach angedeutet, daß er es begrüßen würde, wenn Japan und Deutschland eine für internationale Einsätze kurzfristig abrufbare Polizeireserve von einigen Hundert Polizisten bereithalten würden – ähnlich den skandinavischen Ländern. Eines verstärkten Engagements bedürfte auch die internationale Wahlbeobachtung. Demokratisierung ist längerfristig ein wichtiger Beitrag zu Frieden und Stabilität. Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik hat sich in diesem Sinne besonders stark gemacht, nicht zuletzt was die Frage der Konditionalisierung der Entwicklungshilfe betrifft. Im Verhältnis dazu hinken Kohärenz und Engagement der deutschen Politik bei der Organisation der Wahlbeobachtung hinterher.

Alles in allem: Die Diskussion über die deutsche Rolle bei der internationalen Friedenssicherung sollte sich keineswegs in der Frage über die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer Beteiligung der Bundeswehr erschöpfen; es sind vielmehr die unterschiedlichen Möglichkeiten militärischer wie nichtmilitärischer Hilfe herauszuarbeiten.

38 Vgl. Charles Krauthammer, *Drawing the Line at Genocide. Two Principles of Humanitarian Intervention*, in: *The Washington Post* vom 11. Dezember 1992; David J. Scheffer, *Drawing the Line short of Genocide*, in: *The Washington Post* vom 29. Dezember 1992.



# Vor den Herausforderungen des Nationalismus: Die KSZE in den neunziger Jahren

---

## I. Einleitung

---

Die radikale Transformation des internationalen Systems nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat auch die Herausforderungen an die Sicherheits- und Friedenspolitik grundlegend verändert. Die jahrzehntelang drohende Gefahr eines weltweiten Nuklearkrieges scheint gebannt zu sein. Die Voraussetzungen für gemeinsames Handeln der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates haben sich deutlich verbessert. In vielen Teilen der Welt sind die Chancen für Demokratisierungsprozesse und die Achtung der Menschenrechte gestiegen und damit auch die Chancen für dauerhafte Friedensstiftung.

Die Neuformierung des internationalen Systems hat aber auch traditionelle und neue Rivalitäten zwischen den Führungsmächten bzw. den Wachstumszentren der Welt entstehen lassen. Noch dramatischer ist der Ausbruch ethnonationaler Konflikte, Krisen und Kriege auf dem Boden der ehemaligen sozialistischen Staaten. Nicht zuletzt zeichnen sich aufgrund ökologischer Krisen und wachsender Migrationsbewegungen neuartige Konflikte um Ressourcen und eine Renaissance territorialer Streitigkeiten ab.

In diesem Zusammenhang kommt der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein zentraler Stellenwert zu. In ihr sind alle Staaten Mitglied, in oder zwischen denen in Europa die gegenwärtigen, vor allem ethnonationalistischen Konflikte und Kriege stattfinden.

Bis 1990, bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes als einer Systemauseinandersetzung zweier unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen, war die KSZE nur ein relativ unstrukturierter Prozeß aufeinanderfolgender multilateraler diplomatischer Konferenzen mit einem sich allmählich verdichtenden Normengefüge<sup>1</sup>. Dabei ist unumstritten, daß dieser besondere Charakter der KSZE erheblich

---

1 Vgl. zur „alten“ KSZE Norbert Ropers/Peter Schlotter, Die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/87, S. 16–28., und neuerdings Wilfried v. Bredow, Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992.

zur Zivilisierung der Ost-West-Beziehungen beigetragen hat.

Mit der „Charta von Paris“ vom November 1990 wurde nun ein neues Kapitel in der KSZE-Geschichte aufgeschlagen<sup>2</sup>. Die KSZE erhielt – wenngleich noch rudimentäre – ständige Institutionen, und an die Stelle des ordnungspolitischen Grundkonfliktes zwischen Ost und West trat das gemeinsame Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit, pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft. Die KSZE wurde zur zentralen gesamteuropäischen Plattform. Die Übergangszeit von der Pariser Charta 1990 zum Helsinki-Gipfel 1992 markiert allerdings eine Phase, in der die KSZE mit einer Vielzahl neuer Herausforderungen konfrontiert wurde und oft genug die in sie gesetzten Erwartungen, insbesondere im Hinblick auf die friedliche Regelung ethnonationaler Konflikte, nicht erfüllen konnte.

---

## II. Institutionen und Mechanismen der neuen KSZE

---

Die Institutionen der neuen KSZE entwickelten sich zwischen 1990 und 1992 schrittweise, da die Vorstellungen über die künftige Organisation der gesamteuropäischen Sicherheit und Zusammenarbeit erheblich auseinandergingen. Die folgende Darstellung gibt den Stand der institutionellen Entwicklung nach dem Abschluß des Folgetreffens in Helsinki im Juli 1992 und nach dem Dritten Treffen des Rates der KSZE-Außenminister im Dezember 1992 wieder<sup>3</sup>.

Der alte KSZE-Prozeß als unregelmäßige Konferenzfolge wurde verdichtet und verstetigt: Alle zwei Jahre finden *Folgetreffen der KSZE* statt, an

---

2 Vgl. Charta von Paris vom 21. 11. 1990, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91, Bonn 1991, S. 147–179.

3 Vgl. KSZE. Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 82 vom 23. 7. 1992, S. 777–804; Drittes Treffen des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten in Stockholm am 14./15. 12. 1992, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 138 vom 18. 12. 1992, S. 1257–1264.



deren Ende ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs steht; deren Aufgabe ist u. a., die Durchführung sämtlicher Beschlüsse zu überprüfen, neue Vereinbarungen zu treffen sowie die Prioritäten und Richtlinien der KSZE-Politik festzulegen.

Das zentrale Forum der neuen KSZE und ihrer politischen Konsultationen ist der *Rat der Außenminister*, der sich mindestens einmal jährlich versammelt, aber auch außerplanmäßig tagen kann. Er kann Beschlüsse zur institutionellen Weiterentwicklung der KSZE fassen.

Operatives Lenkungsgremium ist der *Ausschuß Hoher Beamter (AHB)*. Er tritt in der Regel am Sitz des KSZE-Sekretariats in Prag zusammen. Er bereitet nicht nur die Sitzungen des Ministerrates vor und führt dessen Beschlüsse aus, er ist auch zwischen den Ratssitzungen für die Übersicht, Leitung und Koordinierung aller KSZE-Aktivitäten zuständig und faßt als Beauftragter des Rates Beschlüsse. In Helsinki sind dem AHB vor allem auf den Gebieten Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie, Krisenbewältigung, friedliche Beilegung von Streitigkeiten und Friedenserhaltung (auch mit KSZE-„Blauhelmen“) neue Kompetenzen übertragen worden. Um die Arbeitsfähigkeit des AHB zu erhöhen, wurde die Position des „amtierenden Vorsitzenden“ besonders gestärkt. Er ist verantwortlich für die laufende Koordinierung des KSZE-Prozesses. Zu seiner Unterstützung können Ad-hoc-Lenkungsgruppen mit begrenzter Teilnehmerzahl (d. h. nicht aus allen KSZE-Staaten!) berufen werden.

Beim AHB ist der „*Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen*“, die „auf Grund der Verletzung eines Prinzips der Schlußakte oder größerer, den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität gefährdender Zwischenfälle entstehen können“, angesiedelt. Er ermöglicht es jedem einzelnen Teilnehmerstaat, von einem hierin verwickelten Staat oder von den beteiligten Staaten Klarheit zu verlangen; dem muß binnen 48 Stunden Rechnung getragen werden<sup>4</sup>.

Im Dezember 1992 wurde das Amt eines *Generalsekretärs* der KSZE beschlossen. Er handelt unter Anleitung des amtierenden Vorsitzenden des Rates der Außenminister bzw. seiner Vertretung. Seine Aufgaben umfassen die Verwaltung der Institutionen und Operationen, die Vorbereitung und Leitung von Treffen sowie die Gewährleistung der Durchführung der Beschlüsse der KSZE.

4 Vgl. Erstes Treffen des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten in Berlin am 19./20. 6. 1991, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 72 vom 22. 6. 1991, S. 577–584.

Das ständige *Sekretariat der KSZE* in Prag unterstützt die Treffen des Rates und des Ausschusses Hoher Beamter administrativ, führt ein Dokumentationsarchiv und gibt Informationen über die KSZE an Einzelpersonen sowie an nichtstaatliche und an internationale Organisationen weiter.

In Helsinki wurden die Aufgaben für das Büro für freie Wahlen in Warschau thematisch erweitert; es wird zum *Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)* ausgebaut. Seine Hauptaufgabe ist es, die Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der „menschlichen Dimension“ zu überwachen. Dazu gehört insbesondere die Funktion als Clearingstelle des „*Mechanismus der menschlichen Dimension*“. Er erlaubt jedem KSZE-Staat, bei einem anderen Informationen über Menschenrechtsverletzungen einzuholen<sup>5</sup>. In Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen kann der Rat der Außenminister bzw. der Ausschuß Hoher Beamter Maßnahmen nach der „Konsens-minus-eins“-Formel treffen, d. h., der zu erwartende Widerspruch des betroffenen Landes kann sich nicht als Veto auswirken. Dem traditionellen Souveränitätsdenken wird jedoch noch insofern Rechnung getragen, als sich Beschlüsse nach dieser Formel nur auf „politische Erklärungen“ oder andere „politische Schritte“ beschränken, „die außerhalb des Territoriums des betreffenden Staates anwendbar sind“<sup>6</sup>.

Mit der Einrichtung des *Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten* reagierten die Teilnehmerstaaten in Helsinki auf das hohe Konfliktpotential von ethnonationalen Mehrheiten-Minderheiten-Beziehungen in der KSZE-Region<sup>7</sup>. Die Aufgabe des Hohen Kommissars ist es, zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Ausschuß Hoher Beamter über potentielle Krisen und Konflikte zu informieren und durch direkte Konsultationen mit den betroffenen Parteien Dialog, Vertrauen und Zusammenarbeit unter ihnen zu fördern. Seine Informationsquellen sind Berichte der betroffenen Parteien, aber auch direkte Recherchen vor Ort sowie die Stellungnahmen von neutralen Experten. Das Mandat des Hohen Kommissars ist insofern beschränkt, als sich die Frühwarnung nur auf jene Spannungsfelder bezieht, die Auswirkungen

5 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens vom 3. 10. 1991, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 115 vom 18. 10. 1991, S. 909–920.

6 Zweites Treffen des Rates der Außenminister in Prag am 30./31. Januar 1992, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 12 vom 4. 2. 1992, S. 81–88, hier S. 84.

7 Vgl. Berthold Meyer, Erst die Spitze eines Eisbergs. KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten, in: HSFK-Report, (1992) 8.



auf die Beziehungen *zwischen* den Teilnehmerstaaten haben könnten.

Das *Konfliktverhütungszentrum* (KVZ) in Wien unterstützt die Durchführung der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), indem es die organisatorischen Voraussetzungen für Konsultationen bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten schafft, ein Kommunikationsnetz einrichtet sowie den jährlichen Austausch militärischer Informationen und die jährlichen Treffen zur Beurteilung der durchgeführten VSBM organisiert. Es entsendet Erkundungs- und Berichterstattmissionen zur Krisenbewältigung und zur Konfliktprävention und unterstützt den AHB bei friedenserhaltenden „Blauhelm“-Operationen. Beim KVZ ist auch der *Mechanismus zur „Erörterung ungewöhnlicher Aktivitäten militärischer Art“* eingerichtet, der ein kurzfristiges Nachfragerecht und Konsultationen auf Verlangen beinhaltet<sup>8</sup>. Insgesamt ist das Aufgabenprofil dieser Institution aber noch nicht abschließend geklärt.

Das *Forum für Sicherheitskooperation* soll künftig als integraler Bestandteil des KSZE-Prozesses für den gesamten Katalog von Verhandlungen und Konsultationen zur Abrüstung, Rüstungskontrolle sowie zur militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung zuständig sein. Die Notwendigkeit einer zentralen Koordinierung in diesem Bereich ergibt sich zunächst aus den bislang wenig harmonisierten Bestimmungen über konventionelle Abrüstung in Europa. Das Sicherheitsforum hat darüber hinaus eine Doppelfunktion: Einerseits dient es als Gremium für vorbereitende Gespräche und Verhandlungen, um Vereinbarungen über neue Abrüstungsschritte und vertrauensbildende Maßnahmen zu erzielen; andererseits sollen in seinem Rahmen Beratungen über konkrete Konfliktinterventionen stattfinden. Geplant ist ferner, daß im Sicherheitsforum auch ein breiter sicherheitspolitischer Dialog über Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen, Streitkräftestrukturen sowie die Konversion der Rüstungsindustrien geführt wird.

Dem *Mechanismus der friedlichen Regelung von Streitfällen* liegt der Gedanke zugrunde, Streitigkeiten zwischen Staaten auf friedliche Weise unter Zuhilfenahme von Methoden und Verfahren wie Verhandlung, Untersuchung, gute Dienste, Vermittlung, Schlichtung, Vergleich, Schiedsspruch oder gerichtliche Entscheidung zu regeln. Im KSZE-Prozeß spielte dieser Gedanke von Anfang an eine wichtige Rolle; seine Umsetzung kam allerdings nur langsam voran. Erst bei einem Expertentreffen in La Valletta im Januar/Februar 1991

<sup>8</sup> Vgl. Wiener Dokument 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31 vom 21. 3. 1992, S. 293–308.

konnten sich die KSZE-Staaten über ein Dokument zur friedlichen Streitbeilegung einigen<sup>9</sup> – und sie machten einen ersten Schritt, sich vom Konsensprinzip zu lösen: Der Mechanismus kann auch einseitig angerufen werden. Es wird ein Verzeichnis mit Kandidaten angelegt, die bei Streitfällen als Drittpartei eingesetzt werden können; jeder KSZE-Staat darf bis zu vier Personen benennen. Die Personengruppe der Schlichter – genannt „Mechanismus“ – nimmt Verbindung mit den Parteien auf, spricht mit ihnen ihr Vorgehen ab, erhält von ihnen Auskünfte und erteilt schließlich vertrauliche Hinweise und Ratschläge. Die Kompetenzen der Schlichter sind allerdings mehr als dürftig – noch dazu, wenn berücksichtigt wird, daß jede Streitpartei die Einsetzung verhindern kann, sofern in ihren Augen „Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete“ berührt sind.

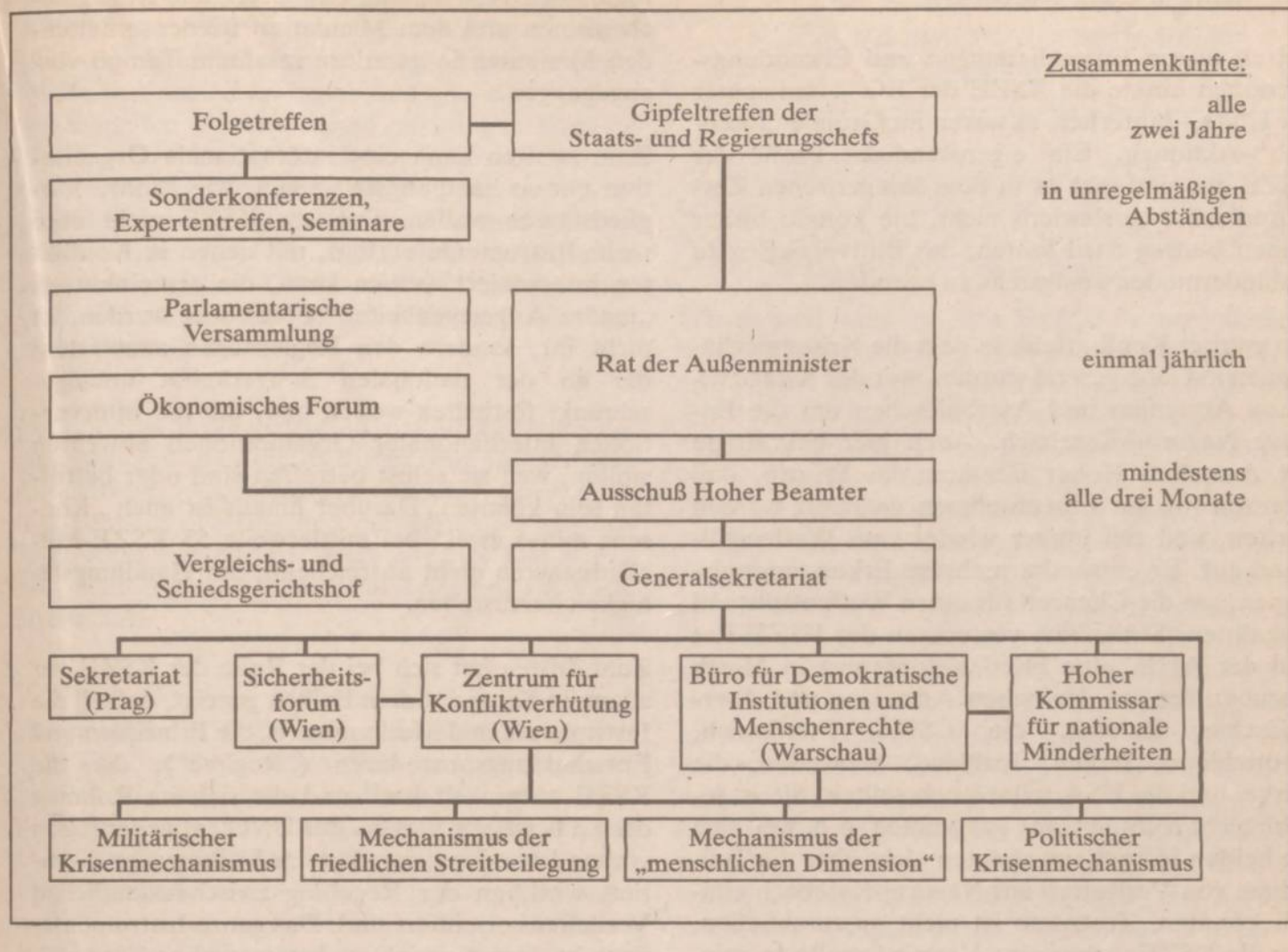
Um den komplizierten organisatorischen Prozeß zu vereinfachen, wurden auf dem Außenministertreffen in Stockholm im Dezember 1992 Bestimmungen für eine *KSZE-Vergleichskommission* beschlossen<sup>10</sup>. Ihre Bestellung erfolgt in einem verkürzten Verfahren. Unter der Bedingung der Gegenseitigkeit können die Vorschläge der Kommission von den betroffenen Parteien als bindend anerkannt werden. Wichtig ist bei diesem Verfahren, daß der Ausschuß Hoher Beamter eine „Schlichtung auf Anordnung“ verfügen kann, ohne daß die beiden betroffenen Staaten dem zustimmen müssen. Damit ist das Konsensprinzip zugunsten der Formel „Konsens minus zwei“ weiter abgeschwächt worden. Territoriale und Verteidigungsfragen dürfen allerdings weiterhin nur mit Zustimmung der betroffenen Staaten behandelt werden.

Darüber hinaus hat ein Teil der KSZE-Mitgliedstaaten (29 von den mittlerweile 53, darunter Deutschland, Bosnien-Herzegowina, Frankreich, Griechenland, Italien, die Russische Föderation und die Ukraine – nicht aber Großbritannien und die Vereinigten Staaten) einen völkerrechtlichen Vertrag über die Einrichtung eines *KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs* unterzeichnet, der gegenüber dem ursprünglichen Mechanismus den Vorteil hat, daß ihm ständig bestimmte Personen angehören. Es gibt *Vergleichsverfahren*, deren Ergebnis von den Streitparteien anerkannt werden

<sup>9</sup> Vgl. Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen in La Valletta vom 8. 2. 1991, in: Auswärtiges Amt (Anm. 2), S. 181–191.

<sup>10</sup> Vgl. Beschluß über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten des 3. Treffens des KSZE-Rates in Stockholm am 14./15. 12. 1992, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 2 vom 8. 1. 1993, S. 5–14.





kann oder auch nicht, und *Schiedsverfahren*, bei denen die Vertragsstaaten unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit die Zuständigkeit des Gerichtshofs als obligatorisch anerkennen. Diese Anerkennung kann für alle Streitigkeiten gelten oder aber Fragen der territorialen Integrität oder der Landesverteidigung ausschließen. Beim Schiedsverfahren ist der Spruch des Gerichtes endgültig, und es gibt keine Möglichkeit, Rechtsmittel dagegen einzulegen.

In der Charta von Paris hatten sich die Regierungen der KSZE-Staaten für die Einrichtung einer *Parlamentarischen Versammlung* ausgesprochen, die von den einzelnen Parlamenten beschickt wird. Die Versammlung bewertet bei ihren jährlichen Sitzungen die Ausführung der KSZE-Vereinbarungen, diskutiert die Treffen des Rates der Außenminister und unterbreitet den KSZE-Gremien eigene Vorschläge. Empfehlungen sollen mit Mehrheit, in speziellen Fällen mit Zweidrittelmehrheit getroffen werden.

### III. Erste Bewährungsproben für die neue KSZE: Ihre Rolle bei den Kriegen im zerfallenden Jugoslawien und um Nagornj-Karabach

Die neuen Institutionen und Mechanismen wurden, kaum waren sie eingerichtet, einer harten Prüfung unterworfen. Seit Mitte 1991 beschäftigten sich die einzelnen KSZE-Institutionen immer wieder mit dem Krieg im zerfallenden Jugoslawien. Der Ausschuß Hoher Beamter entsandte gemäß den Richtlinien der einzelnen Mechanismen – vor allem der „menschlichen Dimension“ – in fast alle Regionen des ehemaligen Jugoslawien Erkundungs- und Berichterstattemissionen und beschloß schließlich die Suspendierung (Rest-)Jugoslawiens von allen KSZE-Aktivitäten bis auf weiteres; ein Beschluß, der im „Konsens-minus-eins-Verfahren“ getroffen wurde. Auch die politischen



und militärischen Krisenmechanismen wurden immer wieder in Gang gesetzt<sup>11</sup>.

Bei all diesen Entschlüssen und Erkundungsmissionen hinkte die KSZE der EG – und später der UNO – hinterher, es waren im Grunde „Nachtrag“-Aktionen. Ein eigenständiges Profil der KSZE gab und gibt es in dem kriegesischen Zerfallsprozeß Jugoslawiens nicht. Sie konnte bisher keinen Beitrag dazu leisten, das Blutvergießen zu verhindern oder wenigstens zu beenden.

Ein zweites Konfliktfeld, in dem die Krisenmechanismen in Gang gesetzt wurden, war der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Enklave Nagornij-Karabach. Auch hier bekräftigte der Ausschuß Hoher Beamter das Prinzip, daß Grenzen nur im Einvernehmen geändert werden dürften, und rief immer wieder zum Waffenstillstand auf. Er entsandte mehrere Erkundungsmissionen, um die Chancen für einen Waffenstillstand auszuloten. Schließlich versuchten der KSZE-Rat und der AHB, eine Friedenskonferenz in Minsk einzuberufen, an der neben Armenien und Aserbaidschan Belarus, die ČSFR, Frankreich, Deutschland, Italien, Rußland, Schweden, die Türkei und die USA teilnehmen sollten. Sie ist jedoch nicht recht in Gang gekommen, u. a. weil sich die beiden Hauptkontrahenten nicht über die Teilnahme von Vertretern aus Nagornj-Karabach einigen konnten. Trotzdem ist nicht auszuschließen, daß die KSZE weiter eine Vermittlerrolle zu spielen versucht und auch spielen kann, zumal sie hier – im Gegensatz zum Krieg im zerfallenden Jugoslawien – nicht in Konkurrenz zur EG und zur UNO steht. So ist es auch möglich, daß die KSZE im Kaukasus zum ersten Mal eine friedenserhaltende Operation durchführt. Insgesamt ist aber bislang auch hier kein Erfolg zu verzeichnen.

Die Gründe für das Scheitern der bisherigen KSZE-Bemühungen sind vielfältig:

Zum ersten stand die KSZE vor der Herausforderung, auf Konflikte zu reagieren, bei denen fraglich ist, ob es überhaupt Mittel gibt, das Verhalten der Akteure so zu beeinflussen, daß sie gewaltfreie Lösungsmöglichkeiten wählen. Sie hatte auch das Problem, über die Instrumente, mit denen sie u. U. erfolgreich hätten eingreifen können, gar nicht zu verfügen bzw. sie gerade erst beschlossen zu haben. Erst im Prozeß der krisenhaften Zuspitzung entwickelte sich ja das Instrumentarium. Gemessen an der üblichen Langsamkeit, mit der sich internationale Organisationen entwickeln, ist der

11 Vgl. Heinz Vetschera, Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 29 (1991) 5, S. 405–411.

Ausbau der KSZE vom Konferenzprozeß zu einer regionalen Abmachung der UNO mit Krisenmechanismen und dem Mandat zu friedenserhaltenden Missionen in geradezu rasantem Tempo vorgegangen.

Zum zweiten kann eine internationale Organisation nur so handlungsfähig sein, wie es ihre Mitgliedstaaten wollen. Daß die KSZE nicht über mehr Instrumente verfügt, mit denen in Konflikten interveniert werden kann, die gemeinhin als „innere Angelegenheiten“ bezeichnet werden, ist nicht ihr, sondern den Regierungen anzulasten, die an der nationalen Souveränität uneingeschränkt festhalten wollen bzw. die die Interventionen internationaler Organisationen abwehren wollen, weil sie selbst betroffen sind oder betroffen sein könnten. Darüber hinaus ist auch „Konsens minus zwei“ bei mittlerweile 53 KSZE-Mitgliedsstaaten nicht ausreichend, um Handlungsfähigkeit herzustellen.

Zum dritten hat sich bei der Rolle der KSZE vor allem im Krieg auf dem Balkan gezeigt, daß all die Instrumente und Mechanismen, die Prinzipien und Entscheidungsprozeduren („Regime“), die die KSZE entwickelt hat<sup>12</sup> und die sich im Rahmen dessen bewegen, was bei der UNO entweder schon vorhanden oder zumindest im Völkerrecht diskutiert wird, an der Regelung zwischenstaatlichen Verhaltens orientiert sind. Das ganze Instrumentarium ist darauf gerichtet, Interessenkonflikte zwischen rational kalkulierenden Akteuren zu regeln, was die Möglichkeit von Kompromissen einschließt<sup>13</sup>. Bei den jetzigen ost- und südosteuropäischen Kriegen handelt es sich jedoch um Identitätskonflikte zwischen verschiedenen ethnonationalen Gruppen und damit um Themen, die nur schwer verhandelbar sind. Darüber hinaus geht es um ungeordnete Zerfallsprozesse von Völkerrechtssubjekten, aus denen erst im Laufe einer längeren Übergangszeit neue souveräne Staaten entstehen werden.

Zum vierten sind solche Auflösungsprozesse staatlicher Ordnung von außen nur schwer zu beeinflussen; internationale Organisationen, die ja letztlich von Staaten getragen werden, sind damit so überfordert wie alle anderen – seien es Einzelstaaten

12 Vgl. Norbert Ropers/Peter Schlotter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 315–342.

13 Vgl. Kalevi J. Holsti, „A Zone of Civility“ in European Diplomatic Relations? The CSCE and Conflict Resolution, in: The CSCE and Future Security in Europe. A Report of a Two-Day-Conference held in Prague, 4.–5. 12. 1991, Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa, März 1991, S. 15–89.



oder gesellschaftliche Organisationen. Es ist daher wenig überzeugend zu argumentieren, wenn die KSZE bessere Instrumente gehabt hätte und z. B. über eine Eingreiftruppe verfügte, hätte sie einen Waffenstillstand erzwingen und die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch bringen können. Dabei wird unausgesprochen angenommen, daß dies in der Vergangenheit oft gelungen sei. Demgegenüber muß als Ergebnis der Forschung festgehalten werden, daß die Erfolgsbilanz militärischer Interventionen von Großmächten in Bürgerkriege und/oder nationalen Befreiungskriege nicht gerade überzeugend ist<sup>14</sup>.

Fünftens muß die Kritik an der KSZE auch berücksichtigen, daß die EG über sehr viel stärkere Druckmittel (ökonomische Anreize oder auch Versagungen) verfügt und daß sie keineswegs erfolgreicher gewesen ist. Auch der UNO ist es bisher nicht gelungen, dem Blutvergießen ein Ende zu machen.

Aus dem Gesagten läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß die Hoffnungen auf Beeinflussung solcher Konflikte von außen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Dennoch sind internationale Organisationen nicht überflüssig. Die Forschungen zur Rolle internationaler Verhandlungssysteme und Organisationen sind zu dem Ergebnis gekommen, daß durch sie zumindest mittelfristig mehr Transparenz und Erwartungsstabilität zwischen den Staaten geschaffen wird<sup>15</sup>. Das „Sicherheitsdilemma“ kann auf diese Weise verringert werden. Internationale Verhandlungssysteme und Organisationen können zudem „Regime“ schaffen, in denen Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren vereinbart werden, die nationale Interessenpolitik zwar nicht aufheben, sie jedoch in vielen Fällen einschränken. Diese Regime beziehen sich zwar in erster Linie auf die zwischenstaatlichen Beziehungen, wirken aber auch in den innerstaatlichen Bereich hinein und können so zu einer „Zivilisierung“ der internationalen Beziehungen beitragen.

Es läßt sich also begründen, daß gerade im Rahmen der KSZE wichtige Ansatzpunkte liegen, um die Konfliktaustragung im neuen Europa zu zivilisieren.

<sup>14</sup> Vgl. Frank R. Pfetsch, Internationale und nationale Konflikte nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Politische Vierteljahresschrift, 32 (1991) 2, S. 258–285.

<sup>15</sup> Vgl. zusammenfassend Volker Rittberger, Theorie der internationalen Organisationen, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991<sup>2</sup>, S. 363–372.

---

## IV. Die Weiterentwicklung der KSZE zu einer internationalen Organisation

---

Es ist offenkundig, daß sich das KSZE-Instrumentarium als weitgehend wirkungslos erwies, die Konflikte auf dem Balkan sowie in und zwischen den GUS-Staaten friedlich zu regulieren.

Wie neuere Arbeiten zum Einfluß dritter Parteien belegt haben, kommt es für den Erfolg von Vermittlungsbemühungen nicht primär darauf an, daß die Vermittler unparteiisch und unabhängig sind. Vielmehr sollten sie über Ressourcen verfügen, mit denen die Rahmenbedingungen eines Konflikts so weit verändert werden können, daß die Konfliktparteien erkennen, eine gewaltsame Interessendurchsetzung würde sich zu ihrem Schaden auswirken<sup>16</sup>. Über solche Ressourcen verfügen in der Regel nur Großmächte oder Zusammenschlüsse mehrerer Staaten. Im Sinne völkerrechtlicher Legitimität sollte eine Intervention, die auch militärische Mittel umfassen kann, allerdings nur im Rahmen einer Institution kollektiver Sicherheit durchgeführt werden, d. h. einer Institution, der auch die Konfliktparteien angehören, und nicht von einer Institution, die sich kraft eigener Interessendefinition in Konflikte einmischt, die an sich nicht ihrem Aufgaben- und Wirkungskreis entsprechen<sup>17</sup>.

Unser Vorschlag zum Ausbau der KSZE als internationaler Organisation stützt sich auf den Beschluß des Helsinki-Dokuments von 1992, die KSZE künftig als „regionalen Zusammenschluß“ im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen zu betrachten<sup>18</sup>.

Gegenwärtig ist unklar, welche Konsequenzen die Erklärung nach Kapitel VIII der UN-Charta für

---

<sup>16</sup> Vgl. die Zusammenfassung der Literatur bei Peter Billing, Der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Ursachen-Hintergründe-Perspektiven, in: HSFK-Report, (1992) 1, S. 27f.

<sup>17</sup> Die konzeptionellen und praktischen Probleme kollektiver Sicherheitssysteme können hier nicht erörtert werden; vgl. Charles A. Kupchan/Clifford A. Kupchan, Concerts, Collective Security and the Future of Europe, in: International Security, 16 (1991) 1, S. 114–161; Richard K. Betts, Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe, in: International Security, 17 (1992) 1, S. 5–43; Reinhard Wolf, Kollektive Sicherheit und das neue Europa, in: Europa-Archiv, (1992) 13, S. 365–374; Josef Joffe, Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends, in: Survival, 34 (1992) 1, S. 36–50.

<sup>18</sup> Zur Bedeutung regionaler Zusammenschlüsse im Rahmen der Vereinten Nationen vgl. Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, Kap. VIII. Regionale Abmachungen, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen – Kommentar, München 1991, S. 636–701.



die KSZE-Zukunft haben wird. Wenn der Ausbau der KSZE als internationale Organisation die bisherigen Vorzüge dieser Form multilateraler Diplomatie nicht gefährden soll, ist allerdings eine Gratwanderung notwendig: Einerseits erfordert die Handlungsfähigkeit einer internationalen Organisation die Institutionalisierung und organisatorische Bündelung von Entscheidungsmechanismen, andererseits sollte möglichst viel von der alten Prozeßorientierung und der Verknüpfung mit gesellschaftlichen Kräften und Bewegungen erhalten bleiben.

Bisher vollzieht sich diese Gratwanderung vor allem durch die parallele Etablierung von Institutionen und Mechanismen – mit sich überlagernden Zuordnungen und Zuständigkeiten. Diese Konstruktion hat den Vorteil, daß zur Bewältigung konkreter Krisen und Konflikte jeweils sehr flexible Verfahren entwickelt werden können, ohne Rücksicht auf verfestigte institutionelle Strukturen nehmen zu müssen. Die Nachteile sind eine starke Belastung der koordinierenden Instanzen und eine erhebliche Schwerfälligkeit bei der Reaktion auf neue Krisensituationen. Hinzu kommt, daß durch die mittlerweile große Zahl der KSZE-Staaten alle Entscheidungen im gesamten Kreis der Mitglieder ein beachtliches Ausmaß an Abstimmung erfordern.

Aufgrund dieser Mängel halten wir zwei institutionelle Neuerungen für wünschenswert: die Stärkung der Position des KSZE-Generalsekretärs und die Einrichtung eines KSZE-Sicherheitsrates.

Zwar wurde auf dem Stockholmer KSZE-Außenministertreffen im Dezember 1992 beschlossen, die Position eines Generalsekretärs einzurichten. Sein Aufgabenbereich ist jedoch sehr beschränkt; er hat in erster Linie eine Dienstleistungsfunktion für den Rat der Außenminister und für den Ausschuß Hoher Beamter. Es käme jedoch darauf an, das Amt des Generalsekretärs zu einer Position eigenen Gewichts aufzuwerten, mit der sich die KSZE auch personell repräsentiert. Dann ließe sich auch eine Persönlichkeit von politischem Rang für diesen Posten finden. Dies ist auch erforderlich, um in dem rapide wachsenden Gefüge von KSZE-Mechanismen und -Institutionen eine Fragmentierung zu verhindern und um die steigenden Anforderungen an Koordination und Administration zu bewältigen. Eine besondere Verantwortung des Generalsekretärs sollte zudem darin liegen, durch eigene Empfehlungen an den Rat der Außenminister und den Ausschuß Hoher Beamter die Effizienz und Kohärenz des KSZE-Prozesses zu stärken. Die organisatorische Koppelung zwischen dem Generalsekretariat und den einzelnen Zentren könnte ähnlich geregelt werden

wie bei den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen.

Zweitens ist es wünschenswert, auch die zentrale Steuerungskompetenz des Rates der Außenminister bzw. des Ausschusses Hoher Beamter zu stärken. Nach dem Vorbild der Vereinten Nationen bietet sich dafür ein neu zu schaffender KSZE-Sicherheitsrat an. Angesichts der Zahl der KSZE-Staaten muß ähnlich wie mit dem UN-Sicherheitsrat ein Verfahren gefunden werden, wie eine arbeitsfähige Größenordnung geschaffen werden kann. Dabei sollte die hegemoniale Struktur des UN-Sicherheitsrates mit dem Veto-Recht der Ständigen Mitglieder nicht unbesehen auf die KSZE übertragen werden. Vielmehr schlagen wir eine rotierende Mitgliedschaft vor, bei der stets mindestens drei der mächtigsten KSZE-Staaten im Sicherheitsrat vertreten sind.

---

## V. Ausblick: Die KSZE und militärische Einsätze zur Friedenssicherung

---

Eine der schwierigsten Fragen bei der Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses betrifft den Einsatz militärischer Mittel zur Friedenssicherung. Das Mandat zur Friedenserhaltung mit militärischen Mitteln, das das KSZE-Gipfeldokument vom Juli 1992 enthält, orientiert sich ausdrücklich an der UN-Charta und den Grundsätzen, die von den Vereinten Nationen im Laufe der letzten Jahrzehnte entwickelt wurden. Danach dürfen regionale Organisationen Blauhelmskräfte auch ohne die Ermächtigung des Sicherheitsrats einsetzen<sup>19</sup>, während für Zwangsmaßnahmen allein der Sicherheitsrat zuständig ist, der allerdings dafür Regionalorganisationen „unter seiner Autorität“ in Anspruch nehmen kann (Art. 53, Abs. 1, Satz 1). Solche Maßnahmen sind bisher im Rahmen der KSZE nicht vorgesehen.

In den Beschlüssen von Helsinki im Juli 1992 wird folglich ausdrücklich erklärt, daß friedenserhaltende Operationen der KSZE keine Zwangsmaßnahmen umfassen, die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien erfordern und unparteiisch durchgeführt werden; der Beschluß dazu muß im Konsens aller KSZE-Staaten gefaßt werden. Bemerkenswert ist, daß für die friedenserhaltenden Maßnahmen die materielle und immaterielle Unterstützung durch die EG, die NATO, die WEU und die GUS erbeten werden kann.

<sup>19</sup> Vgl. Ulrich Beyerlin, Regionalabkommen, in: R. Wolf- rum (Anm. 15), S. 673–679.



Inwieweit diese neuen friedenserhaltenden Maßnahmen im KSZE-Rahmen jemals praktiziert werden, ist offen. Sie scheinen nur für Konflikte mit relativ klaren Fronten geeignet zu sein. Zwar wurden sie unter dem Eindruck der Kriege in Bosnien-Herzegowina und im Kaukasus beschlossen; gerade diese Kriege demonstrieren aber auch, wie schwer es ist, die Bedingungen zu erfüllen, die die KSZE als Voraussetzungen für Friedenserhaltung festgelegt hat. Die Fronten sind oft unklar, das Gelände ist unübersichtlich, die Regierungen verfügen nicht über das Gewaltmonopol und können die „Freischärler“ nicht unter Kontrolle halten. Es ist also zu fragen, ob die Beschlüsse von Helsinki ausreichen, um den aktuellen Herausforderungen in den KSZE-Mitgliedstaaten auf dem Balkan und in der GUS gerecht zu werden.

Gerade weil die Konfliktparteien oft selbst zu keiner friedlichen Regelung imstande sind, muß überlegt werden, ob das vorhandene Instrumentarium der KSZE nicht weiter ausgebaut werden sollte, um auch militärische Interventionen gegen den Willen von Konfliktparteien zu ermöglichen. Sei es nicht zynisch, so fragen viele Kommentatoren, die zivilistischen Grundsätze der KSZE in einer Situation immer wieder neu zu bekräftigen, in der grundlegende Menschenrechte durch Krieg, Hunger, Vertreibung, „ethnische Säuberungen“, Internierungslager und andere Grausamkeiten massiv verletzt würden? Wenn es auf absehbare Zeit auch keine Friedenserzwingung geben könne, müsse man dann nicht wenigstens militärisch eingreifen, um das Überleben der Zivilbevölkerung zu sichern<sup>20</sup>? Mit anderen Worten: Müsse nicht das Konzept der Friedenserhaltung erweitert werden um militärisch gestützte „humanitäre Interventionen“ in der „Grauzone“ zwischen *Peace-keeping* und *Peace-enforcement*?

Diese Diskussion betrifft unmittelbar die Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses. Nach unserer Auffassung liegt die besondere Stärke der KSZE

<sup>20</sup> Vgl. als Beispiele Ludger Volmer, Bosnien und der Pazifismus, in: die tageszeitung (taz) vom 5. 9. 1992, und Jürgen Maier, In Bosnien hilft Pazifismus nicht weiter, in: taz vom 8. 9. 1992.

in der vorbeugenden Diplomatie der Konfliktprävention und der Regimebildung. Die Frage humanitärer Interventionen mit militärischen Mitteln darf dabei jedoch nicht grundsätzlich ausgeklammert werden, wenn zur Zivilisierung des internationalen Systems auch zählt, daß „unterlassene Hilfeleistung“ zu ächten ist. Unter diesem Gesichtspunkt kommt es darauf an, möglichst präzise und restriktive Kriterien für solche Einsätze zu entwickeln. Dafür müssen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welches Ausmaß muß eine Menschenrechtsverletzung annehmen, damit die KSZE zu humanitärem Eingreifen ermächtigt werden kann? Dies gilt sicherlich im Falle des Völkermords, des bewußt herbeigeführten Massensterbens und der massenhaften Vertreibung. Eine Gefährdung des Friedens und der Sicherheit in Europa insgesamt muß dabei nicht unbedingt gegeben sein.
- Wie ist das Verhältnis zwischen den Kosten einer militärischen Intervention und den damit erreichten Zielen einzuschätzen? Damit ist die Gefahr der Eskalation angesprochen, die bei keiner militärischen Aktion völlig auszuschließen ist, aber auch die Frage der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Der militärische Einsatz darf das Leid nicht direkt Betroffener nicht noch erhöhen. Die humanitäre Intervention sollte unmittelbar gefährdeten Zivilpersonen zugute kommen. Sie darf nicht dazu dienen, ein Gebiet erst einmal „freizubomben“.
- Wie wird sichergestellt, daß eine militärische Intervention tatsächlich (z. B. im Verein mit zivilen Maßnahmen) zu einer dauerhaften Befriedung des Spannungsfeldes führt? Hier geht es um die Entwaffnung der Kriegsparteien, die Räumung von Minen, die Rückführung von Flüchtlingen, die Überwachung von Wahlen und vieles mehr.

Für die Behandlung dieser Fragen bietet sich der KSZE-Verhandlungsrahmen in besonderem Maße an, da hier am ehesten die Priorität nichtmilitärischer Lösungen gewährleistet ist und zugleich Mechanismen legitimer Verregelung für militärische Einsätze bereitstehen.



# Die politischen Folgen der Streitkräfte-Reform der NATO

---

## I. Einleitung

---

Im Gegensatz zu der weit verbreiteten Überzeugung, daß Militärpotentiale im Zeitalter einer zunehmenden internationalen Interdependenz auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet immer bedeutungsloser werden, wird hier die Ansicht vertreten, daß auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts militärische Macht durchaus noch politische Konsequenzen von fundamentaler Bedeutung für das Verhalten von Staaten zeitigt. Für militärische Allianzen waren und sind immer zwei miteinander zusammenhängende Fragen von herausragender Bedeutung: Erstens, welchen relativen Einfluß und welches politische Gewicht haben die einzelnen Mitgliedstaaten auf die Politik der Allianz als Ganzes, und inwieweit spiegeln Militärpotentiale dieses relative Gewicht wider? Und zweitens, auf welchen militärischen Bindemitteln beruht der politische Zusammenhalt der Allianz – zumal nach dem Wegfall bzw. der Verringerung der gemeinsamen Bedrohung –, und wie stark ist die Allianzkohäsion insbesondere in Krisenzeiten?

Nach der Auflösung des Ost-West-Konfliktes hat die Atlantische Allianz tiefgreifende Reformen ihrer Militärstrategie, ihrer Streitkräfte und ihrer Kommandostrukturen beschlossen. Streitkräfte- und Kommandostrukturen spielen aber nach wie vor eine herausragende Rolle bei der Festlegung von Bündnistreue, Risiko- und Lastenteilung sowie der Verteilung von politischem Einfluß auf die Staaten und bestimmen auf diese Weise den Zusammenhalt der Allianz. Im folgenden wird untersucht, wie sich die Allianzkohäsion und das relative Gewicht der einzelnen NATO-Mitgliedstaaten unter den Bedingungen der neuen Streitkräfte- und Kommandostruktur verändert haben<sup>1</sup>.

---

1 Vgl. Joseph Fitchett, NATO Remodels to Fit Reduced Threat, in: *International Herald Tribune* vom 6.7. 1992; Henning von Ondarza, Das Heer auf dem Wege zu seiner fünften Struktur. Parameter der Planung für eine neue Situation, in: *Europäische Sicherheit*, 40 (1991) 2, S. 77; Hans-Henning von Sandrat, Bündnis ohne Sinn? Die Rolle der NATO in veränderter sicherheitspolitischer Lage aus der Sicht 'Central Region', in: *Truppenpraxis*, 35 (1991) 4, S. 347.

---

## II. Die Veränderungen in der NATO

---

Die Bedrohung des NATO-Gebietes ist angesichts des Zusammenbruches des Warschauer Paktes signifikant gesunken. Fortbestehende oder neu heraufziehende Bedrohungen betreffen vor allem die NATO-Flanken im Norden und im Süden. Im Norden Europas ist ungeachtet des Zusammenbruchs der Sowjetunion eine stetige Aufrüstung der Raketen-U-Boote der ehemals sowjetischen Flotte im Nordmeer zu verzeichnen. Hinzu kommen Verbände der Marine, Luftwaffe und des Heeres auf der Kola-Halbinsel, die das militärische Kräfteverhältnis an der norwegischen Nordgrenze erheblich zum Nachteil der NATO verschoben haben. Die aus Mittel- und Osteuropa abziehenden GUS-Streitkräfte werden zumindest zum Teil an die Nordflanke verlegt<sup>2</sup>.

Im Süden drohen militärische Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen – wie im früheren Jugoslawien –, vor allem bewaffnete Konflikte aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und aus der Dritten Welt auf Europa überzuspringen. Diese Konflikte resultieren aus Instabilitäten mangels politischer Institutionen in den neu entstandenen Staaten, aus der schlechten wirtschaftlichen und sozialen Lage und der Armut, aus der Behandlung von Minderheiten und der Bevölkerungsexplosion sowie schließlich aus den religiösen und ideologischen Fundamentalismen<sup>3</sup>. Während die Streitkräfte der NATO in Zentraleuropa erheblich verringert werden konnten, besteht vor allem der Bedarf, ein militärisches Potential bereitzustellen, das auf krisenhafte Zuspitzungen reagieren kann, die aus diesen latenten Konflikten hervorgehen könnten. Streitkräfte in Zentraleuropa werden in Zukunft immer häufiger zur Verstärkung von Bündnistruppen an den NATO-Flanken herangezogen werden. Der Zusammenhalt der Atlantischen Allianz wird deshalb unter anderem

---

2 Vgl. Siegfried Thielbeer, Der leidige Streit um das NATO-Kommando Nordeuropa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. 10. 1991.

3 Vgl. Karl Kaiser, Alte Bedrohungen sind gewichen, neue entstanden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.2. 1992.



daran zu messen sein, wie stark die Bündnissolidarität der Mitteleuropäer gegenüber den Staaten Nord- und Südeuropas ausgeprägt ist. Die NATO hat versucht, in einer ersten Streitkräftereform<sup>4</sup> dieser Solidarität durch die Einrichtung von multinationalen Truppenverbänden Ausdruck zu verleihen.

## 1. Das Organisationsprinzip multinationaler Korps

Während unter der bisherigen Streitkräftestruktur Landstreitkräfte erst auf der Ebene von Heeresgruppen multinational zusammengesetzt waren, sollten gemäß der im Frühjahr 1992 beschlossenen NATO-Streitkräftestruktur nunmehr schon Korps aus Truppen von zwei oder mehr Nationen zusammengesetzt werden. Diese Integrationsform verfolgt vier verschiedene Zwecke<sup>5</sup>: Erstens soll damit der Zusammenhalt des Bündnisses bei der Verteidigung bekräftigt werden. Dies war besonders deshalb notwendig geworden, weil die alte Stationierung gemäß dem „Schichttortenumuster“<sup>6</sup> unter der neuen Streitkräftestruktur weggefallen war. Zweitens soll durch multinational zusammengesetzte Streitkräfte die Abschreckung erhöht werden, weil dadurch einem potentiellen Gegner die Möglichkeit verwehrt wird, Mitgliedsländer zu singularisieren. Ein Angreifer hätte sofort mit dem Widerstand der gesamten Militärallianz zu rechnen<sup>7</sup>. Drittens dient die Multinationalität von NATO-Streitkräften auf der Korps-Ebene der Einbindung nationaler Truppenkontingente und damit der

4 Vgl. Kommuniqué der gemeinsamen Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe der NATO am 28. und 29. Mai 1991 in Brüssel, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 2, S. D34; Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses der NATO am 12. und 13. Dezember 1991 in Brüssel (mit Erklärung über die Durchführung des strategischen Konzeptes), ebd., S. D80f.; Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungs-Planungsausschusses und der nuklearen Planungsgruppe der NATO am 26. und 27. Mai 1992 in Brüssel, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 14, S. D464f.

5 Vgl. Rolf Hallerbach, Zauberformel der Zukunft: Multinationale NATO-Truppen, in: Europäische Sicherheit, 40 (1991) 1, S. 21–23.

6 Bislang waren den jeweiligen nationalen Korps entlang des Frontverlaufs gegenüber dem Warschauer Pakt je eigene Verteidigungsabschnitte zugewiesen worden. Auf diese Weise war es dem Angreifer verwehrt, ein Land aus dem NATO-Beistandsverbund herauslösen zu können, da er beim Angriff immer auf Streitkräfte von mehr als einer Nation getroffen wäre. Der Allianzzusammenhalt in der Krise war mittels dieses Stationierungsmusters „ins Gelände geschrieben“ (Franz-Josef Schulze).

7 Dieses Prinzip der Abschreckung durch Allianzsolidarität soll auch die Allied Mobile Force (AMF) symbolisieren. Sie kann schnell an militärische Brennpunkte verlegt werden und dadurch einem Angreifer vor Augen führen, daß er mit der Verteidigungsfähigkeit der gesamten NATO zu kalkulieren hat. Vgl. Erich Hauser, Beim Thema Friedensdividende graust es den NATO-Militärs, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 5. 1991.

Verhinderung nationaler Sonderwege<sup>8</sup>. Die Einbindung nationaler Verbände in multinationale Strukturen soll folglich eine nicht zu unterschätzende Beschränkung wenn nicht sogar die Aufgabe nationaler Verfügungsgewalt über diese Streitkräfte bezwecken. Der sicherheitspolitische Status *aller* NATO-Mitgliedstaaten soll durch multinationale Korps im Sinne verminderter Souveränität modifiziert werden.

Hinter diesem Ziel der Beschränkung nationaler Handlungsoptionen war aber auch durchaus der Versuch der Nachbarstaaten Deutschlands zu sehen, die Bundesrepublik nach vollzogener Wiedervereinigung sicherheitspolitisch beeinflussen, wenn nicht sogar kontrollieren zu wollen. Aus der Sicht der alliierten Mächte war dies notwendig geworden, weil die bisherigen Instrumente zur Eindämmung Deutschlands – die Teilung, die Rechte der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges, die Abhängigkeit der Bundeswehr von NATO-Kommandobehörden sowie die Präsenz alliierter Truppen in Deutschland – teils schwächer geworden, teils vollständig fortgefallen waren. Und schließlich – viertens – dient die Umstrukturierung der NATO-Streitkräfte dazu, eine Begründung für die Existenz von Streitkräften zu finden, die andernfalls nationalen Budgetkürzungen und damit der Friedensdividende zum Opfer zu fallen drohten. Die weitere Entwicklung hat jedoch gezeigt, daß dieser letzte Zweck – die Verhinderung von Kürzungen nationaler Verteidigungshaushalte – nicht erreicht werden konnte.

## 2. Die Reduzierung nationaler Truppenkontingente

Eine weitere wesentliche Veränderung des politischen Kräfteverhältnisses zwischen den NATO-Partnern entspringt der Tatsache, daß die USA ihre Streitkräfte in Europa stärker reduzieren als ihre europäischen Alliierten<sup>9</sup>. Damit wird die Atlantische Allianz stärker europäisiert.

8 Gerade die Verhinderung nationaler Sonderwege durch multinationale Einbindung von Streitkräften lag auch im Interesse der früheren Sowjetunion. So hat die UdSSR im Rahmen der Zwei-plus-Vier-Verhandlungen der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der NATO erst zugestimmt, nachdem die Allianz mit ihrer Londoner Erklärung das Prinzip multinationaler Streitkräfte bekräftigt hatte. Vgl. Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York 1992, S. 88–105.

9 Vgl. Christian Tuschhoff, Die Gestaltung des Unvermeidlichen. Die amerikanische Außenpolitik, der Zwei-plus-Vier-Vertrag und die alliierte Truppenpräsenz in Deutschland, in: Gunther Hellmann (Hrsg.), *Alliierte Präsenz und deutsche Einheit: die politischen Folgen militärischer Macht (i. E.)*. Die amerikanische Truppenpräsenz in Europa wird den gegenwärtigen Plänen zufolge auf 150 000 Mann zurückgehen. Davon werden 90 000 Mann den Landstreitkräften, 45 000 Mann den Luftstreitkräften und 15 000 der US-Marine



Es sollte aber auch nicht verkannt werden, daß nicht nur die USA, sondern auch die europäischen NATO-Mitglieder ihre der NATO assignierten (d. h. der Kommandogewalt eines NATO-Befehlshabers unterstellten) nationalen Truppenkontingente ständig verringern. Schon heute ist abzu- sehen, daß die im Frühjahr 1992 geplante Streit- kräftestruktur der Allianz nicht verwirklicht wer- den wird, weil sich die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sehen, die in diese Planung eingestellten Kontingente zu erfüllen. Diese Entwicklung ist besonders bei den Hauptverteidigungsstreitkräf- ten in Mitteleuropa zu verzeichnen. Damit verla- gert sich das Schwergewicht der NATO-Streit- kräfteplanung von den Hauptverteidigungsstreit- kräften auf die schnellen Reaktionsstreitkräfte. Eine zweite Folge der abzusehenden Kürzungs- maßnahmen wird sein, daß sich der Wunsch der europäischen NATO-Länder, die Streitkräfte der Bundesrepublik in multinationale Truppenver- bände einzubinden, immer weniger realisieren las- sen wird. Dies zeigt ein genauerer Blick auf die Hauptverteidigungsstreitkräfte der NATO in Mit- teleuropa.

### 3. Hauptverteidigungsstreitkräfte

Für den Präsenzgrad der NATO-Landstreitkräfte ist die jeweilige Einordnung in drei verschiedene Kategorien wesentlich: Hauptverteidigungsstreit- kräfte (*main defense forces*), schnelle Reaktions- streitkräfte (*rapid reaction forces*) und Verstär- kungsstreitkräfte (*reconstitution* oder *augmenta- tion forces*). Zusätzlich wird die *Allied Mobile Force* (AMF) als sogenannte *Immediate Rapid Force* mit ihren Land- (AMF/L) und Luftkompo- nenten (AMF/A) beibehalten.

Die Hauptverteidigungsstreitkräfte sind auf Mo- bilmachungen bzw. auf die Auffüllung durch Re- serveeinheiten angewiesen und erst nach etwa drei Monaten kampfbereit. Die Korps werden in Friedenszeiten in der Regel nicht mehr über drei, sondern lediglich über zwei Divisionen verfügen. Bei den Landstreitkräften in Mitteleuropa wird die NATO nach den nationalen Kürzungsmaß- nahmen über eine Streitkräftestruktur verfügen, die voraussichtlich zusammengesetzt sein wird aus

- dem bereits bestehenden deutsch-dänischen Korps „Landjut“ in Karup, Dänemark, das im Wechsel von einem deutschen und einem däne- schen militärischen Befehlshaber kommandiert wird und das über einen multinational integrier- ten Stab verfügt;

angehören. Eine weitere Reduzierung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa auf ungefähr 75 000 Mann ist zu erwarten.

- einem multinationalen Korps mit einer deut- schen und einer niederländischen Division un- ter dem Kommando eines deutschen Offiziers. Diesem Korps ist darüber hinaus jene britische Division assigniert, die in der Bundesrepublik stationiert bleiben wird und die gleichzeitig dem *Rapid Reaction Corps* der NATO assi- gniert ist. Über den belgischen Beitrag zu die- sem Korps – eventuell eine Brigade – ist noch nicht entschieden worden;
- einem amerikanisch-deutschen Korps mit zwei amerikanischen und einer deutschen Division. Das Korps steht unter dem Befehl eines ameri- kanischen Kommandanten mit amerikanischem Stab. Zur deutschen Division gibt es lediglich einen Verbindungsstab. Jedoch kann auch eine amerikanische Division aus diesem Korps her- ausgelöst und einem deutschen Korps unter- stellt werden, wenn dies militärisch zweckmä- ßig ist;
- schließlich einer französischen und einer deut- schen Division, die den Kern eines zukünftigen Eurokorps bildet, das 1996 einsatzbereit sein soll.

In Deutschland bleiben die Kernelemente für acht deutsche, eine britische, eine niederländische und zwei amerikanische Divisionen sowie für eine bel- gische Brigade stationiert. Die zunächst vorgese- hene Stationierung eines entsprechenden Kerns für eine kanadische Division in Deutschland wurde mittlerweile durch die Entscheidung Kanadas, an- gesichts der angespannten Haushaltslage seine Truppen vollständig aus Europa abzuziehen, zu- nichte gemacht<sup>10</sup>.

### 4. Schnelle Reaktionsstreitkräfte

Die nach kurzer Frist verfügbaren Streitkräfte der NATO werden in sofort verfügbare (*immediate*) und schnell verfügbare (*rapid*) Reaktionsstreit- kräfte eingeteilt<sup>11</sup>. Als eine *Immediate Reaction Force* aus Land- und Luftkomponenten (IRF Land/Air) wird die sogenannte *Allied Mobile Force* (AMF) fortbestehen. Sie wird die Größe einer Brigade – ca. 5 000 Mann – besitzen und in- nerhalb von 72 Stunden einsatzbereit sein. Der Auftrag der IRF ist defensiv und soll vor allem dazu dienen, einem Gegner die Bündnissolidarität vor Augen zu führen<sup>12</sup>. Die Bundesrepublik wird zu dieser Streitkraft vor allem eine Luftlandebrigade und zwei Jagdbomberstaffeln beitragen. Die

<sup>10</sup> Vgl. Kanadas Verteidigungspolitik unter Beschuß, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. 5. 1992.

<sup>11</sup> Vgl. Dirk Sommer, Das Pferd von hinten aufgezäumt, in: Truppenpraxis, 35 (1991) 4, S. 349.

<sup>12</sup> Vgl. Larry Grossman, NATO's New Strategy, in: Air Force Magazine, 75 (1992) 3, S. 29.



maritime Komponente der *Immediate Reaction Force* kann sowohl von SACEUR (Supreme Allied Commander Europe = Oberster Allierter Befehlshaber Europa) als auch von SACLANT (Supreme Allied Commander Atlantic = Oberster Allierter Befehlshaber Atlantik) angefordert und eingesetzt werden<sup>13</sup>.

Die schnellen Reaktionsstreitkräfte werden aber vor allem aus einem Korps bestehen, das innerhalb von zehn bis vierzehn Tagen einsatzbereit sein könnte. Dieses Korps wird nach dem gegenwärtigen Planungsstand aus nationalen und multinational zusammengesetzten Divisionen bestehen<sup>14</sup>. Großbritannien stellt dazu den Kern von zwei Divisionen: einer schweren, in Deutschland stationierten Panzerdivision<sup>15</sup> und einer leichten ungepanzerten in der Nähe von Andover, England, stationierten Infanteriedivision. Zwei weitere Divisionen des *Rapid Reaction Corps (RRC)* wurden multinational zusammengesetzt aus deutschen, holländischen und belgischen Verbänden für Mitteleuropa einerseits sowie aus griechischen, italienischen und türkischen Verbänden für Südeuropa andererseits. Diese multinational zusammengesetzten Divisionen werden schon in Friedenszeiten der operativen Führung des Korpskommandanten unterstehen, während die nationalen Divisionen lediglich assigniert sind<sup>16</sup>. Die Bundesrepublik wird drei Brigaden in dieses Korps entsenden. Die USA tragen eine in Deutschland stationierte Division, einige Angriffshubschrauber sowie Luftunterstützung durch FGA (*Fighter Ground Attack*) mit präzisionsgelenkten Luft-Boden-Raketen zu diesem Korps bei, das sonst ausschließlich aus europäischen Truppenteilen zusammengesetzt ist. Die für die schnelle Verlegbarkeit dieses Korps unabdingbaren Lufttransportkapazitäten sowie die Aufklärungskapazitäten kommen ebenfalls aus den USA.

Dieses schnelle Reaktionskorps wird von einem britischen Kommandanten befehligt. Auf deutsches Drängen hin wurde dem Kommandeur jedoch ein multinational besetzter Stab zur Seite ge-

13 Vgl. Wolfram von Raven, Die Stufenpyramide der Kommandostruktur. Eine komplizierte Hierarchie der Einflüsse auf die NATO, in: Europäische Sicherheit, 41 (1992) 7, S. 386.

14 Vgl. The International Institut for Strategic Studies, The Military Balance 1992-1993, London 1992, S. 30; Thomas-Durell Young/William T. Johnson, Reforming NATO's Command and Operational Control Structures: Progress and Problems, Strategic Studies Institute U.S. Army War College, Carlisle 1992, S. 37-32.

15 Großbritannien plant, diese Division auf Dauer in Deutschland stationiert zu lassen. Britischen Quellen zufolge hat die Bundesregierung daran ebenfalls ein starkes Interesse.

16 Vgl. International Institute for Strategic Studies (Anm. 14), S. 31.

stellt, der am 1. Oktober 1992 eingerichtet wurde. Das Problem des RRC besteht jedoch darin, daß acht Divisionen auf der Korps-Ebene operativ nicht geführt werden können. Insofern ist kaum damit zu rechnen, daß das Korps als Ganzes zum Einsatz kommen wird. Denkbar wäre, daß aus diesem einen Korps zwei kleinere (entweder entlang geographischer oder funktionaler Trennlinien) geformt werden. Wahrscheinlicher aber ist, daß für einen bestimmten Verteidigungsauftrag Truppenteile aus diesem Korps nach dem Baukastenprinzip ad hoc zusammengestellt und eingesetzt werden<sup>17</sup>. Doch damit verfehlt das Korps seinen *politischen* Sinn: den Zusammenhalt des gesamten Bündnisses in Krisensituationen zu demonstrieren.

Zu der Luftkomponente der schnellen Reaktionsstreitkräfte werden die USA, Deutschland, Großbritannien, Italien und die Niederlande Streitkräfte entsenden. Diese Luftstreitkräfte werden von einem deutschen General kommandiert<sup>18</sup>. Im Gegensatz zur *Immediate Reaction Force* verfügt die Luftkomponente der *Rapid Reaction Force* über Gegenschlags- und Angriffsfähigkeiten.

Die sogenannte Verstärkungsstreitkräfte<sup>19</sup> (*reconstitution* oder *augmentation forces*) bleiben nach ihrer Größe zunächst unbestimmt. Sie bestehen aus einem Kern von präsenten Verbänden, vor allem aber aus Reservetruppen, die im Krisenfall mobilisiert werden müßten. Dieses Verfahren würde Monate benötigen, bis die Streitkräfte einsatzfähig wären. Nach der gegenwärtigen Planung werden diese Verstärkungsstreitkräfte ausschließlich von den USA gestellt werden.

## 5. Die neue NATO-Kommandostruktur

Die neue Kommandostruktur der NATO ist im Vergleich zur alten<sup>20</sup> dadurch gekennzeichnet, daß durch Umstrukturierung und Zusammenfassung einige Kommandobehörden ganz weggefallen sind und andere erheblich verkleinert werden konnten. Die bisherige Kommandostruktur der NATO sah drei sogenannte *Major NATO Commands* (MNC) mit den Befehlsbereichen Atlantik, Ärmelkanal und Europa vor. Diese Dreiteilung wurde auf zwei

17 Hintergrundinformationen des Verfassers, Washington, 8. und 22. 1. 1993.

18 Vgl. Wolfgang Schlör, German Security Policy, Adelphi Paper, London (i. E.).

19 Vgl. Rolf Hallerbach, Reconstitution: Ein problematisches Modewort der NATO, in: Europäische Sicherheit, 40 (1991) 5, S. 266f.

20 Zur alten NATO-Kommandostruktur vgl. NATO-Information Service (Hrsg.), Das Atlantische Bündnis. Tatsachen und Dokumente, Brüssel 1990, S. 365-378, sowie neuerdings Rolf Hallerbach, Beschwerliche Suche nach neuer NATO-Kommandostruktur, in: Europäische Sicherheit, 40 (1991) 10, S. 571.



*Major Commands* für den Bereich Atlantik und Europa verkleinert. Die weiteren wichtigen Reformen der Kommandostruktur betreffen vor allem den Befehlsbereich des NATO-Oberkommandos Europa.

Der Oberbefehlshaber für Europa (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) war immer ein amerikanischer General, der in Personalunion gleichzeitig der Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa (*Allied Commander-in-Chief Europe*, CINCEUR) war. In dieser Doppelrolle hat der amerikanische SACEUR die besondere Bindung der USA an Europa verkörpert. Dies galt insbesondere auch für die nukleare Garantie der Vereinigten Staaten zum Schutz von Europa. Ferner verfügte SACEUR über das Recht des direkten Zugangs zu den Regierungen der europäischen NATO-Länder, die in den Militärorganisationen vertreten waren, und in seiner Rolle als US-Oberbefehlshaber zusätzlich über das Recht auf direkten Vortrag beim amerikanischen Präsidenten. Außerdem besitzt ein amerikanischer General vor dem US-Kongreß eine weit höhere Glaubwürdigkeit als jeder Europäer<sup>21</sup>. Obwohl es in der Allianz eine Diskussion über die Besetzung von SACEUR gegeben hat<sup>22</sup>, ist es im Ergebnis – zumindest vorläufig – dabei geblieben, diesen Posten aus den genannten Gründen auch unter der neuen Kommandostruktur an die USA zu vergeben. Im Gegenzug mußten die USA den Europäern zugestehen, im Zuge der fortschreitenden Bildung einer Politischen Union die Westeuropäische Union (WEU) stufenweise zu einer Verteidigungsbündnisallianz auszubauen<sup>23</sup>.

Die Kompromißformulierung, die WEU und die NATO seien kompatibel, kann den grundsätzlichen Dissens nur mühsam verdecken<sup>24</sup>. Mittler-

21 Dieser Sachverhalt erweist sich gerade in Zeiten, in denen der Kongreß durch weitere Truppenrückzüge aus Europa die „Friedensdividende“ einfahren will, als nicht zu unterschätzender Vorteil; vgl. John Lancaster, *Europe Needs GIs*, U.S. General Says, in: *International Herald Tribune* vom 5. 3. 1992.

22 Zu dieser Diskussion gehörte auch der Vorschlag, einige der Zuständigkeiten von SACEUR auf das Military Committee, den Ausschuß der Generalstabschefs, zu verlagern. Vgl. [Karl] F[eldme]y[er], „Amerika befürchtet seine Ausgrenzung“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. 4. 1991. Damit wäre nicht nur die Militärintegration geschwächt worden, sondern auch die Bindung Amerikas an Europa hätte einen erheblichen Rückschlag erlitten. Außerdem hätten auf diese Weise die einzelnen Mitgliedstaaten bislang an die NATO abgegebene Rechte zurückerhalten, aber dadurch gleichzeitig den Zusammenhalt des Bündnisses geschwächt.

23 Vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union über seine Tagung am 19. 6. 1992 in Bonn, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992) 14, S. D482.

24 Vgl. u. a. Hermann Bohle, Europa bereitet sich auf die eigene Rolle innerhalb des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses vor, in: *Das Parlament* vom 10./17. 1. 1992;

weile haben sich die USA offenbar mit dieser Entwicklung einer eigenständigen europäischen Verteidigungsidentität abgefunden, weil sie nicht verhindert werden konnte. Washington arbeitet konstruktiv mit Deutschland und Frankreich zusammen, die den militärischen Kern des sogenannten Euro-Korps stellen werden. Zwischen SACEUR und den Generalstabschefs dieser beiden Länder konnte ein Abkommen ausgehandelt werden, in dem die Zusammenarbeit zwischen dem Euro-Korps und den NATO-assignierten Truppenverbänden geregelt ist. Es sieht z. B. die Möglichkeit von gemeinsamen Manövern und Übungen vor<sup>25</sup>. Mit diesem Abkommen wurden wesentlichen Befürchtungen der USA Rechnung getragen. Nachhaltiger Widerstand im Bündnis kommt aber immer noch von Großbritannien, das die Konkurrenz des Euro-Korps zum NATO-*Rapid Reaction Corps* kritisiert.

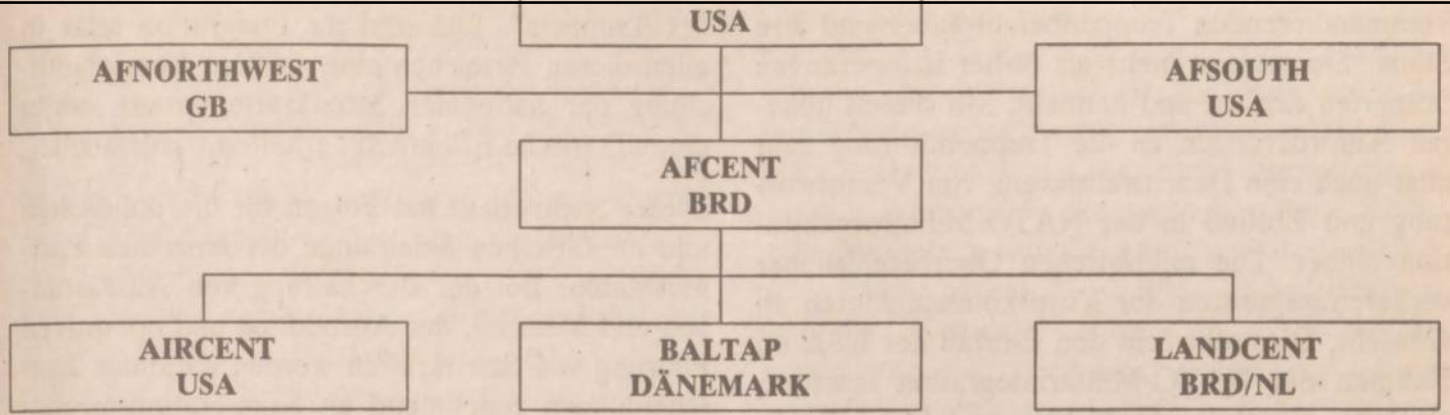
Am deutlichsten sind die Veränderungen der NATO-Kommandostruktur auf der Ebene der *Major Subordinate Commands* (MSC). Dies gilt zunächst für die Grenzziehung zwischen den Befehlsbereichen Europa-Mitte (AFCENT) und dem neu gebildeten MSC AFNORTHWEST, das aus dem alten MNC CINCHAN (*Allied Commander-in-Chief Channel* = Oberster Allierter Befehlshaber Ärmelkanal und südliche Nordsee) und dem MSC AFNORTH (*Allied Forces Northern Europe* = Alliierte Streitkräfte Europa Nord) gebildet worden ist.

Auf der AFCENT nachgeordneten Ebene der *Principle Subordinate Commands* (PSC) werden die bisherigen Heeresgruppen NORTHAG (*Northern Army Group* = Heeresgruppe Nord) und CENTAG (*Central Army Group* = Heeresgruppe Europa Mitte) zu einem Kommando LANDCENT zusammengefaßt. Dessen Kommando wird turnusmäßig zwischen einem deutschen und einem niederländischen General wechseln.

Martin Kahl, Die Zukunft der NATO, in: *Das Parlament* vom 15./22. 11. 1991; Pierre Simonitsch, Angst vor der ‚Abkopplung‘, in: *Frankfurter Rundschau* vom 24. 7. 1992. Die Sprachregelung des Kommuniqués nach der Sitzung des Verteidigungsplanungsausschusses der NATO vom 26. und 27. Mai 1992 ist ausgesprochen ambivalent. Danach bleibt einerseits die NATO das wesentliche Forum für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik; die Kernfunktion des Bündnisses bleibt unverändert. Auf der anderen Seite wird der Ausbau der WEU zu einem europäischen Pfeiler begrüßt, deren Stärkung hinsichtlich operativer Fähigkeiten mit der NATO-Verteidigungsplanung vereinbar sei.

25 Interview des Verfassers mit Oberst i. G. Müller, Militärattaché Deutsche Botschaft Washington, 5. 1. 1993. In dem Abkommen ist außerdem vorgesehen, daß Details der Zusammenarbeit wie z. B. die Zeitpläne für gemeinsame Manöver in weiteren Abkommen geregelt werden sollen.





SACEUR:	Supreme Allied Commander Europe = Oberster Alliiertes Befehlshaber Europa
AFNORTHWEST:	Allied Forces Northern and Western Europe = Alliierte Streitkräfte Europa Nord und West
AFSOUTH:	Allied Forces Southern Europe = Alliierte Streitkräfte Europa Süd
AFCENT:	Allied Forces Central Europe = Alliierte Streitkräfte Europa Mitte
AIRCENT:	Allied Air Forces Central Europe = Alliierte Luftstreitkräfte Europa Mitte
BALTAP:	Baltic Approaches = Alliiertes Kommandobereich Ostseezugänge
LANDCENT:	Allied Land Forces Central Europe = Alliierte Landstreitkräfte Europa Mitte

Bei der AFCENT unterstellten Luftwaffe wird das Kommando *Allied Air Forces Central Europe* in Ramstein in AIRCENT umbenannt. Es steht unter dem Befehl eines amerikanischen Generals, dem ein deutscher Stabschef zur Seite steht. Die beiden *Subordinate Area Commands* (SAC) für die beiden taktischen Luftflotten (TWOATAF/FOURATAF) werden aufgelöst und die entsprechenden Luftwaffen-Geschwader direkt dem AIRCENT unterstellt.

Für die schnellen Reaktionsstreitkräfte wird bei SACEUR ein besonderer Planungsstab (*Allied Reaction Forces Planning Staff*, ARFPS) eingerichtet. Zur Führung der Luftkomponente wird ein *Reaction Force Air Staff* (RASf) unter deutschem Kommando eingerichtet, der über einen beweglichen *Mobile Air Operation Center* (MAOC) verfügen wird.

Teilabzugs ihrer Streitkräfte in den Hauptquartieren der NATO immer noch überrepräsentiert<sup>26</sup>. Der deutsche Anteil an NATO-Kommandoposten ist von 27 Prozent unter der alten Kommandostruktur auf 33 Prozent unter der neuen angestiegen<sup>27</sup>. Mit einer weiteren Verschiebung zugunsten der Bundesrepublik ist zu rechnen, weil dies in der Logik der Entwicklung der Streitkräfte des Bündnisses liegt und weil zu erwarten ist, daß einige den deutschen Anteil beschränkende innenpolitische Restriktionen wegfallen werden. Wie auch immer die anhaltende Diskussion über die Besetzung von NATO-Posten ausgehen mag – es gibt schon heute einige Argumente, die das deutlich gewachsene politische Gewicht der Bundesrepublik in der Allianz begründen. Auf der anderen Seite sind dem Einfluß Deutschlands aber auch durch die NATO-Streitkräfte- und -Kommandostruktur Grenzen auferlegt worden.

### III. Die politischen Folgen der Streitkräftereformen für die NATO

In welcher Weise hat nun die Reform der Streitkräfte- und Kommandostrukturen das relative Gewicht und den Einfluß der einzelnen Mitgliedstaaten in der Allianz sowie den Zusammenhalt im Bündnis verändert? Diese beiden Fragen sind politisch besonders bedeutsam, weil gerade von deutscher Seite häufiger Klagen zu hören waren, daß sich das der Bundesrepublik nach der Wiedervereinigung zustehende politische Gewicht in der Allianz noch nicht angemessen widerspiegeln. Dagegen seien die USA und Großbritannien trotz des

#### 1. Die Stärkung des deutschen Einflusses in der NATO

Zunächst wird der militärische Einfluß der Bundesrepublik im Rahmen der NATO-Militärintegration durch einen weitgehend unbeachteten Sachverhalt anwachsen: Die Tatsache, daß es in der NATO angesichts der vielfältigen, diffusen Be-

<sup>26</sup> Selbst der ehemalige NATO-Oberbefehlshaber Europa, General Galvin, räumte ein, daß es in der NATO mehr amerikanische bzw. britische als deutsche Generäle gäbe, und empfahl deshalb, der Bundesrepublik eine gewichtigere Rolle im Bündnis einzuräumen. Vgl. „Deutschland ist dabei, eine mächtige Nation zu werden“, Interview mit NATO-Oberbefehlshaber General John R. Galvin, in: Welt am Sonntag vom 29. 3. 1992.

<sup>27</sup> Vgl. W. Schlör (Anm. 18), S. 48.



drohungen keine gültigen Verteidigungspläne mehr, sondern lediglich *contingency plans* geben wird, stellt höhere Anforderungen an die kommandierenden Truppenbefehlshaber und ihre Stäbe. Sie müssen mehr als bisher in operativen Szenarien denken und handeln. Mit diesen höheren Anforderungen an die Truppenführung geht aber auch eine Dezentralisierung von Verantwortung und Einfluß in der NATO-Militärorganisation einher. Die militärischen Oberbefehlshaber verlieren zugunsten der Korpskommandanten an Gewicht. Dies schwächt den Einfluß der USA im Rahmen der NATO-Militärintegration insofern, als zum einen das Gewicht von SACEUR abnimmt und zum anderen die USA nur noch ein Korps in Zentraleuropa statt wie bisher zwei kommandieren.

Angesichts der Tatsache, daß die Bundesrepublik nach wie vor das größte mitteleuropäische Truppenkontingent innerhalb der Allianz stellt und daß die Deutschen in jedem multinationalen Verband vertreten sind, wird sich das politische und militärische Gewicht Deutschlands in der NATO langfristig noch weiter erhöhen. Unter anderem werden die Deutschen in absehbarer Zeit weitere Befehlsstellen für sich beanspruchen<sup>28</sup>. Die alliierten Stationierungstreitkräfte, die ursprünglich als Besatzungstreitkräfte in der Bundesrepublik stationiert waren, geraten auf diese Weise zunehmend unter den Einfluß der Deutschen. Überdies sind der deutschen Luftwaffe im Zuge der Vereinigung Deutschlands neue Verteidigungsaufgaben zugewachsen, die das politisch-militärische Gewicht der Bundesrepublik im Bündnis erhöhen. So übernimmt die Luftwaffe Verantwortlichkeiten für die Überwachung und Verteidigung des Luftraumes in Mitteleuropa – eine Rolle, die bislang überwiegend Aufgabe amerikanischer und britischer Streitkräfte war. Hinzu kommt, daß gemäß den Bestimmungen des Zwei-plus-Vier-Vertrages ausschließlich die deutsche Luftwaffe zumindest vorübergehend Aufgaben im Rahmen der Luftverteidigung Ostdeutschlands übernimmt<sup>29</sup>.

Ein zweiter Grund für den zu erwartenden Anstieg des Einflusses der Bundesrepublik ergibt sich aus der multilateralen Integration von Streitkräften auf der Korpsebene. Diese integrierte Streitkräftestruktur stellt höhere Anforderungen an die Interoperabilität von Großgerät, die Standardisierung von Ausrüstungen und Waffensysteme-

men, die Einsatz- und Führungsgrundsätze bis hin zu den Befehlsverfahren und Meldemustern, die Aufklärungssysteme sowie die Ausbildungspläne der Truppen<sup>30</sup>. Die stärkere Integration setzt in allen diesen Bereichen eine größere Vereinheitlichung der nationalen Streitkräfte voraus, wenn die militärische Effektivität erhalten werden soll.

Dieser Sachverhalt hat Folgen für die politischen und militärischen Spielräume der einzelnen Partnerstaaten. Bei der Beschaffung von Ausrüstungen und Material, der Ausbildung und operativen Führung von Streitkräften werden nationale Entscheidungen zunehmend an Kooperationsmechanismen der Allianz gebunden<sup>31</sup>, wenn die einzelnen Partnerländer nicht erhebliche Einbußen bei der Effektivität gemeinsamen militärischen Krisenmanagements hinnehmen wollen. Angesichts der Forderungen nach strikter Interoperabilität und Standardisierung wird sich im Konfliktfalle in der NATO in Fragen der Bewaffnung und Ausrüstung vor allem dasjenige Land durchsetzen können, das die größten Truppenkontingente stellt und nationale Streitkräfte in die meisten multinationalen Verbände entsendet. Der neuen NATO-Streitkräftestruktur zufolge wird dies die Bundesrepublik Deutschland sein.

Ein dritter Grund, weshalb das Gewicht Deutschlands in der NATO wachsen wird, hängt mit der Unterstellung von Streitkräften unter NATO-Kommando zusammen. Deutschland besitzt in den neuen Bundesländern das einzige rein nationale Korps in Mitteleuropa, das – zumindest bis 1994 – nicht der NATO unterstellt ist. Damit verfügt Deutschland über eine nationale militärische Option, die ihr unter der bisherigen NATO-Militärintegration nicht offenstand. Als Ausdruck sowohl der historischen Verantwortung Deutschlands für den Zweiten Weltkrieg als auch der besonderen Bündnissolidarität der Bundesrepublik hatte Deutschland bisher auf eine nationale Führungsfähigkeit seiner Streitkräfte verzichtet. Deshalb muß auch das Nachlassen der politischen Spannung in Europa, die die besondere Bündnissolidarität der Bundesrepublik verursachte, als Grund dafür gewertet werden, daß Deutschland sich nunmehr – mit völkerrechtlicher Zustimmung der Siegermächte im Zwei-plus-Vier-Vertrag – diese nationale Befehlsgewalt wiederbeschafft. Es bleibt abzuwarten, ob die Bundesrepublik nach dem Abzug der GUS-Streitkräfte freiwillig wieder auf diesen Statusgewinn verzichten und die in den

28 Dieser deutsche Anspruch wurde schon frühzeitig angemeldet und öffentlich angekündigt. Vgl. z. B. Jörg Kuebart, Perspektiven und Parameter der Luftwaffenstruktur. Umbau nicht zum Null-Tarif, in: Europäische Sicherheit, 40 (1991) 9, S. 506; Interview mit NATO-Oberbefehlshaber General John R. Galvin (Anm. 26).

29 Vgl. Th.-D. Young/W.T. Johnsen (Anm. 14), S. 12.

30 Vgl. Franz-Joseph Schulze, Multinationalität bedingt Interoperabilität, in: Europäische Sicherheit, 40 (1991) 8, S. 446; H. v. Ondarza (Anm. 1), S. 78.

31 Vgl. Axel Bürgener/Norbert Stier, Operations 2000. Future Employment of the German Army, in: Military Review, (1991) 7, S. 43f.



neuen Bundesländern stationierten Streitkräfte assignieren wird.

An dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, daß mit der Aufstellung eines nicht der NATO assignierten Korps in den fünf neuen Bundesländern ein Trend in Richtung nationale Führung deutscher Streitkräfte vorgezeichnet ist<sup>32</sup>. Dieser Tatbestand wird auch dadurch erhärtet, daß sowohl der Generalinspekteur als auch die Inspektoren von Luftwaffe und Heer gefordert haben, daß die künftige Führungsstruktur der Bundeswehr stärker als bisher die nationale Führungsfähigkeit der deutschen Streitkräfte gewährleisten müsse<sup>33</sup>. Gemäß der gegenwärtig gültigen Beschluslage erhält die Bundeswehr tatsächlich eine zusätzliche nationale Führungsfähigkeit<sup>34</sup>. Den Führungsstäben der Teilstreitkräfte von Luftwaffe, Heer und Marine, die in Friedenszeiten dem Bundesverteidigungsminister und im Krieg direkt dem Bundeskanzler unterstehen, werden Führungskommandos für die jeweiligen Teilstreitkräfte nachgeordnet<sup>35</sup>. Diese Führungskommandos sollen im Herbst 1994 einsatzbereit sein und erhalten Zuständigkeiten für die operative Führung von Truppen. Der Zeitpunkt der Einsatzbereitschaft fällt etwa mit dem Abzug der ehemals sowjetischen Streitkräfte aus Ostdeutschland zusammen. Selbst wenn nicht alle Vorstellungen der militärischen Führung im Bundesverteidigungsministerium erfüllt wurden<sup>36</sup>, so bleibt doch festzuhalten, daß damit der entschei-

32 „Eine gewisse Renationalisierung nicht nur der Analyse, sondern auch der Entscheidungskompetenz ist einfach strukturell notwendig unter den Bedingungen, wie sie sich für die neunziger Jahre abzeichnen.“ Vgl. Uwe Nerlich, Deutsche Sicherheitspolitik und Konflikte außerhalb des NATO-Gebiets, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 10, S. 308; Frank Buchholz, Das Ende der Abschreckung, in: Europäische Sicherheit, 41 (1992) 9, S. 488.

33 Vgl. Michael J. Inacker, Neues Führungskommando für die Bundeswehr, in: Welt am Sonntag vom 1. 3. 1992; J. Kuebart (Anm. 28), S. 506; H. v. Ondarza (Anm. 1), S. 78; Zur Kritik dieser militärischen Pläne vgl. „Größenwahn der Generäle“, in: Der Spiegel, (1992) 15, S. 18–21. Zur Kritik am mangelnden Interesse der deutschen Eliten an sicherheitspolitischen Fragen sowie der bescheidenen Institutionalisierung von strategischem Denken vgl. Thomas Enders/Peter Siebenmorgen/Ulrich Weisser, Schlüssel zum Frieden. Sicherheitspolitik in einer neuen Zeit, Bonn 1990, S. 139–146. Zur Forderung nach einer Institutionalisierung strategischen Denkens vgl. U. Nerlich (Anm. 32), S. 309.

34 Vgl. Thomas-Durcell Young, German National C2 Reorganization: An Interim Report, Strategic Studies Institut U.S. Army War College, Carlisle 1992.

35 Vgl. Thomas-Durcell Young, The „Normalization“ of the Federal Republic of Germany's Defense Structures, Strategic Studies Institute U.S. Army War College, Carlisle 1992, S. 24–27.

36 Für den Moment sind die weitergehenden Vorstellungen der militärischen Führung im Bundesverteidigungsministerium, ein Streitkräfteführungskommando einzurichten, gescheitert. Statt eines Führungskommandos, das teilstreitkräfteübergreifende Aufgaben übernimmt, werden – wie erwähnt – die Führungsstäbe für Heer, Luftwaffe und Marine

dende Schritt zur nationalen Führungsfähigkeit der Bundeswehr getan ist.

Diese Entwicklung geht einher mit der vor allem von den NATO-Partnern geäußerten Erwartung, daß die Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung ihrem größeren Gewicht in der Welt Rechnung tragen und mehr Verantwortung für den Weltfrieden übernehmen müsse. Es bestehe die Gefahr, daß die deutsche Sicherheitspolitik in Provinzialismus abgleite. Die moralisch respektable Haltung, Lehren aus der deutschen Schuld für die Tragödien der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts zu ziehen, dürfe nicht zur „Machtvergessenheit“ (Hans-Peter Schwarz) führen<sup>37</sup>. Zu diesem Zweck hat Deutschland begonnen, seine Streitkräfte umzustellen, um der wiedergewonnenen Souveränität Ausdruck zu verleihen. Während aber die deklaratorischen Reformbegründungen allesamt auf eine multinationale Einbindung der deutschen Streitkräfte abheben, deuten die Trends der Reorganisation der Streitkräfte eher auf eine Renationalisierung<sup>38</sup> der Verteidigung hin<sup>39</sup>.

Dieser Trend zur Rückgewinnung außen- und sicherheitspolitischer Souveränität wird ferner dadurch akzentuiert, daß ein Teil der NATO-assignierten deutschen Streitkräfte gleichzeitig einem noch zu schaffenden Kommando für das sogenannte Euro-Korps unterstellt werden soll. Aus

Zuständigkeiten für die operative Führung erhalten. Vgl. Th.-D. Young (Anm. 35); Th.-D. Young/W. T. Johnson (Anm. 14), S. 13–15.

37 Vgl. Th. Enders/P. Siebenmorgen/U. Weisser (Anm. 33), S. 133–136; Klaus Naumann, Bundeswehr und Verteidigung, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (1991) 1, S. 41. Zur These von der deutschen Machtvergessenheit vgl. Hans-Peter Schwarz, Die gezähmten Deutschen. Von der Machtversessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985<sup>2</sup>.

38 Dieser Begriff wird vor dem Hintergrund der militärischen Geschichte Deutschlands häufig mißverstanden als Rückkehr deutscher Streitkräfte in die Zeiten der deutschen Wehrmacht und der Reichswehr. Manche Autoren bevorzugen deshalb – um Mißverständnisse zu vermeiden – den Begriff der „Normalisierung“ (vgl. Th.-D. Young, The „Normalization“ [Anm. 35]). Ich halte „Normalisierung“ für eine unpräzisere Beschreibung als „Renationalisierung“. Damit ist allerdings nicht ein Rückgriff auf historische Vorgänger der Bundeswehr gemeint, sondern vielmehr eine partielle Rückübertragung militärischer Kompetenzen von der Allianz auf die Bundesrepublik Deutschland. Der wesentliche Unterschied zwischen der heutigen Bundesrepublik und ihren staatlichen Vorläufern besteht nicht in der nationalen Identität, sondern vielmehr in der Verfaßtheit als demokratischer Rechtsstaat. Dies ist der eigentliche Grund, warum Renationalisierung nicht die Rückkehr zu Modellen der deutschen Wehrmacht oder der Reichswehr bedeuten kann.

39 „Germany is reshaping its armed forces to express the achievement of sovereignty and... while the current defense rhetoric emphasizes multinationalism, the tendency is towards renationalization of defence.“ Geoffrey van Orden, The Bundeswehr in Transition, in: Survival, XXXIII (1991) 4, S. 353.



deutscher Sicht bedeutet dies einen Zugewinn einer weiteren Entscheidungsoption für die Bundesrepublik, welche Koalition sie in einer Krise nutzen möchte.

In der reformierten NATO-Kommandostruktur hat sich die gestiegene Bedeutung der Bundesrepublik bisher kaum niedergeschlagen. Der Grund ist zum einen darin zu sehen, daß diese Struktur ohnehin verkleinert worden ist. Zum anderen wurde das *Major NATO Command Channel* aufgelöst, weshalb der dort dominierende Einfluß Großbritanniens in anderen Befehlsstellen kompensiert werden mußte. London ist es offenbar gelungen, den Verlust verhandlungstaktisch zu nutzen und gegen eine adäquate Repräsentanz in der neuen Kommandostruktur einzutauschen. Dagegen haben die Stellenstreichungen in der NATO-Militärorganisation die Bundesrepublik ohne vergleichbare Kompensationen getroffen. So mußte Deutschland auf den Posten des zweiten Stellvertretenden Oberbefehlshabers für Europa verzichten und sich mit dem des Stabschefs, vormals eine von den USA besetzte Position, begnügen<sup>40</sup>. Allerdings unterstehen sowohl AFCENT als auch das Kommando der Luftwaffe bei den schnellen Reaktionsstreitkräften einem deutschen Befehlshaber.

Wenn sich die hier genannten Trends in der erwarteten Weise einstellen, so ist damit zu rechnen, daß dies auch Folgen für die Einstellung der deutschen Öffentlichkeit zur Rolle Deutschlands in der Weltpolitik haben wird. So erwartet z. B. die politische Führung im Bundesverteidigungsministerium, daß eine erweiterte Rolle Deutschlands im Bündnis letztlich dazu führen wird, daß noch vorhandene innenpolitische Widerstände gegen Streitkräfteeinsätze außerhalb des NATO-Gebietes überwunden werden können. Solche Äußerungen sind natürlich auch als Signal an die NATO-Partner zu verstehen, daß die Übernahme von mehr Verantwortung durch Deutschland auf Dauer mehr Mitsprache durch gesteigerten Einfluß bedeuten muß.

Die drei Westmächte haben die veränderte Sachlage nach der im Zuge des Zwei-plus-Vier-Vertrages wiedergewonnenen nationalen Souveränität in der deutschen Außenpolitik bereits zu spüren bekommen, als es darum ging, neue Verträge für die Stationierung ihrer Streitkräfte auf deutschem Territorium auszuhandeln. Die Bundesregierung hat

40 Vgl. W. Schlör (Anm. 18), S. 48. Manche Beobachter gewichten den Einfluß des Stabschefs jedoch höher als die des Stellvertreters von SACEUR, weil der Chef des Stabes über die politische Macht des „Türstehers“ verfügt, der Zugang, Material- und Informationsfluß zum SACEUR kontrolliert. In der täglichen Praxis sei die stärker symbolträchtige Position des Stellvertretenden SACEUR weniger einflußreich.

dabei klargemacht, daß sie nunmehr die letzte und höchste Autorität in vielen Einzelfragen der Stationierung alliierter Streitkräfte für sich beansprucht<sup>41</sup>.

## 2. Die Grenzen deutscher Machtausdehnung

Die Einschätzung, daß der Einfluß der Bundesrepublik Deutschland in der Atlantischen Allianz gestiegen ist, wird allerdings dadurch relativiert, daß sich diese Machtausdehnung vor allem innerhalb Mitteleuropas abspielt, sich aber kaum auf die strategisch wie geopolitisch wichtigen NATO-Flanken im Norden (AFNORTHWEST) und Süden (AFSOUTH) auswirkt. Zwischen den Befehlshabern Mittel- und Südeuropa gibt es sowohl eine geographisch sichtbare (Alpen) wie militärisch unsichtbare Grenze. Außer den Vereinigten Staaten trägt keiner der in Mitteleuropa präsenten Allianzpartner Streitkräfte außerhalb der beweglichen schnellen Reaktionsstreitkräfte zur Verteidigung der NATO-Südflanke bei. Umgekehrt halten sich die südeuropäischen NATO-Verbündeten von Portugal bis zur Türkei aus der Verteidigungsorganisation für Mitteleuropa heraus. Daran hat sich auch nach der Streitkräfte- und Kommandostrukturreform nichts geändert. Das verpflichtende militärische Band der gemeinsamen Verteidigung ist über die neutralen Länder Österreich und die Schweiz sowie über die Alpen hinweg immer noch sehr lose geknüpft.

Der Fortschritt unter den neuen Verhältnissen besteht allerdings darin, daß die militärische Integration in den schnellen Reaktionsstreitkräften diese Grenzziehung zu überwinden sucht, obwohl die bisher geplante multinationale Zusammensetzung der Divisionen die Alpengrenze erneut bestätigt. Es gibt keinen Streitkräfteverband, der entweder durch Stationierung oder durch Multinationalität die Verbindung zwischen Mittel- und Südeuropa herstellen könnte. Damit wird dieser Brückenschlag in die Hände politischer Entscheidungsträger gelegt. In welchem Maße die NATO-Mitgliedstaaten aber in einer Krise zur Einhaltung ihrer Bündnisverpflichtungen durch kollektive Entscheidungen zum Einsatz der schnellen Reaktionsstreitkräfte gedrängt werden können, läßt sich anhand öffentlich zugänglicher Informationen nicht beurteilen, da die zur Einschätzung unerläßlichen Alarmpläne für den Einsatz dieser Streitkräfte strikter Geheimhaltung unterliegen.

41 Vgl. Steve Vogel, Bonn Seeks Controls on Foreign Troops, in: *International Herald Tribune* vom 6. 7. 1992; Olaf Mager, Auf dem Rückzug? Die Zukunft der alliierten Streitkräfte in Deutschland, in: *Europäische Sicherheit*, 41 (1992) 9, S. 499–502.



Die Rolle der Bundeswehr bleibt folglich auf absehbare Zeit auf die Verteidigung des Befehlsbereiches Mitteleuropa beschränkt. Sie leistet bisher kaum einen militärischen Beitrag zur Verteidigung der NATO-Flanken. Für eine schnelle Verlegung von Bundeswehrverbänden fehlen die notwendigen Transportkapazitäten. Der deutsche Einfluß in den *Major Subordinate Commands* AFNORTHWEST und AFSOUTH ist zu vernachlässigen. Außerdem ist im Vergleich zu Großbritannien der deutsche Beitrag zum und der deutsche Einfluß im *Rapid Reaction Corps* entsprechend gering. Eine Ausweitung setzt aber erstens voraus, daß ein breiter innenpolitischer Konsens über den Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des NATO-Gebietes und eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes zustande kommt. Zur Zeit muß schon als wesentlicher Fortschritt auf diesem Weg gewertet werden, daß der Bundesverteidigungsminister am 15. Dezember 1992 vor der Presse erklärte, daß die Bundeswehr nicht nur die deutschen Grenzen, sondern „Deutschland und seine Verbündeten“ verteidigen werde<sup>42</sup>.

Zweitens hat die Bundesrepublik bei der Ausdehnung ihres Einflusses in der Allianz mit dem Problem zu kämpfen, daß sie nicht über eine Freiwilligenarmee verfügt, sondern auf die Wehrpflicht angewiesen ist. In der NATO ist argumentiert worden, daß das Kommando des Korps der schnellen Reaktionsstreitkräfte besser an ein Land vergeben werden sollte, das über eine Freiwilligenarmee verfüge<sup>43</sup> und deshalb in einer Krise unabhängiger vom innenpolitischen Konsens agieren könne.

Ein dritter, die machtpolitische Ausdehnung der Bundesrepublik behindernder, Grund liegt im mangelnden innenpolitischen Konsens über Bundeswehreinätze außerhalb des NATO-Gebietes, der seinen Ausdruck bislang in der restriktiven Auslegung des Grundgesetzes findet. Bis zu einer Verfassungsänderung ist dies das wichtigste Hindernis gegen einen weiteren Ausbau des militärisch-politischen Gewichtes der Bundesrepublik in der Atlantischen Allianz. Wenn die Alliierten ihre über das Bündnisgebiet hinausreichenden Interessen militärisch gesichert sehen wollen, so können sie sich derzeit nicht zu eng an ein Deutschland binden, das ihnen aller Voraussicht nach in einer außereuropäischen Krise aus innenpolitischer Rücksichtnahme die Bündnistreue verweigern würde.

42 Der Bundesminister der Verteidigung Volker Rühle zu den Ergebnissen der Planungskonferenz am 15. 12. 1992.

43 Vgl. Interview mit NATO-Oberbefehlshaber General John R. Galvin (Anm. 26).

### 3. Der Zusammenhalt des Bündnisses nach den Strukturreformen

Die Tatsache, daß sich die militärische Bedrohung der NATO-Staaten mit dem Zerfall der Sowjetunion fundamental verringert hat, konnte auf den Zusammenhalt des Bündnisses nicht ohne Wirkung bleiben. Der Schwerpunkt der militärischen Bedrohung liegt nun nicht mehr in Mitteleuropa, daher konnten die Streitkräfte im Zentralbereich ausgedünnt werden. Gleichzeitig ist aber auch der wichtigste Mechanismus der Allianzkohäsion, die an der Grenze zum Warschauer Pakt dislozierten nationalen Truppeneinheiten der NATO-Partner (Schichttortenprinzip), weggefallen. Dieser Schwächung des Zusammenhalts der NATO für den Verteidigungsfall suchte das Bündnis zunächst durch die Aufstellung multinationaler Korps entgegenzuwirken. Die Kürzungen von nationalen Streitkräftebeiträgen zur gemeinsamen Verteidigung der Allianz haben diesen Versuch jedoch erheblich relativiert. Der Zusammenhalt der Allianz hängt in Zukunft sehr viel stärker vom politischen Willen der Alliierten ab, ihr im NATO-Vertrag festgehaltenes Beistandsversprechen einzulösen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Das auf dem Schichttortenprinzip beruhende mitteleuropäische Modell für Allianzzusammenhalt war ein auf die Zeit des Kalten Krieges beschränkter Ausnahmezustand. Die Wahrscheinlichkeit, daß die gesamte Allianz in einer Krise militärisch tätig wird, ist damit geringer, die Wahrscheinlichkeit, daß ad-hoc-Koalitionen aus einzelnen NATO-Mitgliedern gebildet werden, ist größer geworden<sup>44</sup>. Dadurch wird aber der Zusammenhalt der Allianz schwächer.

Ferner muß – ohne genaue Kenntnis der Alarmpläne – offenbleiben, welche Konsequenzen die Trennung der Streitkräfte in schnelle Reaktionsverbände und Hauptverteidigungsstreitkräfte für den Zusammenhalt in einer Krise haben kann. Es ist nicht auszuschließen, daß diese Einteilung in Streitkräftekategorien dazu führt, daß Bündnistreue nur noch mit den schnell verfügbaren Streitkräften geübt wird, während die Hauptverteidigungsstreitkräfte dann nicht nachgeführt werden. Es erscheint dringend erforderlich, diese Frage der operativen Verbindung zwischen den Streitkräften unterschiedlicher Kategorien zu klären.

Ein weiteres, wichtiges Problem der Allianzkohäsion hängt mit der Verlagerung der Bedrohung von Mitteleuropa auf die Flanken der Atlantischen Allianz zusammen. Der gestiegenen Bedrohung vor allem der Südflanke entsprechen keine adäquaten Maßnahmen, mit denen die Verteidigung der Flan-

44 Vgl. Interview mit Oberst i. G. Bernd Müller (Anm. 25).



ken durch die in Mitteleuropa stationierten Streitkräfte – mit Ausnahme der schnellen Reaktionsverbände – unterstützt werden könnte. Die Grenzen zwischen Europa-Mitte und den beiden Flanken sind zudem für den Norden undurchlässiger geworden, weil Dänemark nach der neuen Kommandostruktur nunmehr zu Mitteleuropa gerechnet wird und daher keine Scharnierfunktion zwischen Nord- und Mitteleuropa mehr ausüben kann. Im Süden Europas sind die Streitkräfte- und Kommandostrukturen trotz gestiegener Bedrohung weitgehend unverändert geblieben. Langfristig könnte es sich als folgenschweres Versäumnis herausstellen, daß die Bundesrepublik als das Land mit einem der höchsten Truppenkontingente im Bündnis kaum Verantwortung für die Verteidigung der Flanken übernommen bzw. erhalten hat. Sie stellt nur wenig Truppen zu dieser Verteidigung, und ihre Rolle auf der für die Koordinierung entscheidenden Ebene des *Major NATO Command* ist geschwächt, weil die Positionen des Oberbefehlshabers und seines Stellvertreters von den USA bzw. Großbritannien besetzt werden. Der Zusammenhalt der Allianz muß aber darunter leiden, wenn die einzelnen Verteidigungsregionen durch die Streitkräfte- und Kommandostrukturen nur ungenügend miteinander verknüpft sind.

Es kommt hinzu, daß zwischen den klassischen Seemächten USA und Großbritannien offenbar eine Arbeitsteilung bei der Verteidigung von NATO-Flanken stattfindet. Großbritannien ist demzufolge zuständig für die Verteidigung der Nordflanke, während die USA ihr politisch-militärisches Schwergewicht von Mitteleuropa eher an die Südflanke verlagern. Genauer wird sich erst feststellen lassen, wenn die Reform des Befehlsbereichs AFSOUTH abgeschlossen ist. Eine derartige Arbeitsteilung ist ebenfalls nicht dazu geeignet, den Zusammenhalt des Bündnisses zu fördern.

Ein weiteres Problem der Allianzkohäsion betrifft die Bindung Nordamerikas an Europa. Bislang beruhte diese Bindung auf drei Säulen: der Präsenz amerikanischer und kanadischer Streitkräfte in Europa, der nuklearen Schutzgarantie durch Stationierung von amerikanischen Kernwaffen in Europa sowie der herausgehobenen Stellung eines amerikanischen Repräsentanten als NATO-Oberbefehlshaber Europa (SACEUR). Die Truppenpräsenz der USA ist erheblich reduziert und die Kanadas aufgegeben worden. In eine kritische Zone würde die amerikanische Truppenpräsenz aber erst geraten, wenn die US-Streitkräfte unter die Stärke eines Korps sinken würden, weil damit die Kampfkraft dieser Truppen unter die Schwelle einer eigenständigen militärischen Verwendbarkeit sinken könnte<sup>45</sup>. Der qualitative Sprung liegt

folglich zwischen eigenständiger Kampffähigkeit und reiner Unterstützungsfunktion für europäische Streitkräfte. Noch haben die USA diese Schwelle nicht unterschritten und tragen somit wie bisher zu einer dauerhaften transatlantischen Bindung bei. Bedenklich stimmt dagegen die Tatsache, daß der amerikanische Beitrag zu den schnellen Reaktionsstreitkräften, die den militärischen Kern der Allianzkohäsion in Krisenzeiten bilden, möglicherweise nur sehr gering ausfallen wird. Der Zusammenhalt der Allianz über den geographisch trennenden Ozean hinweg ist also durch die neue Streitkräfte- und Kommandostruktur eher schwächer geworden.

Dagegen hält die Stationierung von Kernwaffen in Europa auch weiterhin symbolisch diese transatlantische Bindung aufrecht. Die Funktion der militärisch relevanten Verkopplung des strategischen Kernwaffenarsenals mit den taktischen Kernwaffen in Europa ging jedoch verloren, weil die verbliebenen Trägersysteme über zu geringe Reichweiten verfügen, um Ziele in anderen Kernwaffenstaaten erreichen zu können. So können die taktischen Nuklearstreitkräfte nur mühsam den Eindruck verdecken, daß ihre Stationierung in Europa militärisch überflüssig geworden ist, weil die vorhandenen Trägersysteme die eventuellen Abschreckungs- und Verteidigungsaufträge nicht optimal erfüllen können. Die Kernwaffen der NATO können zu einer politischen Belastung und damit zu einer Schwächung der Allianzkohäsion werden.

Im Hinblick auf die dritte Säule, den Posten des NATO-Oberbefehlshabers für Europa, konnten die USA nur mit großem diplomatischem Einsatz sicherstellen, daß SACEUR in amerikanischer Hand verblieben ist und seine Kompetenzen nicht teilweise auf den Militärausschuß der NATO übertragen wurden. Damit haben sie ein wesentliches Element der europäisch-amerikanischen Bindung vor dem Prozeß einer fortschreitenden Renationalisierung gerettet und dem transatlantischen Zusammenhalt der Allianz einen großen Dienst erwiesen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die Frage der Besetzung von SACEUR nicht wieder auf die Agenda der Allianzdebatte gesetzt wird, sollten die USA sich entscheiden, ihre Truppenpräsenz in Europa weiter zu reduzieren.

Schließlich muß noch auf die Ambivalenz der Beziehungen hingewiesen werden, die die NATO zu den Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten pflegt. Sie ist einerseits darum bemüht, diesen Ländern über den NATO-

45 Vgl. Richard L. Kugler; *The Future U.S. Military Presence in Europe. Forces and Requirements for the Post-Cold War Era*, Rand Corporation R-4194-EUCOM/NA, Santa Monica 1992.



Kooperationsrat den Einstieg in das Bündnis zu ermöglichen. Andererseits scheut sie aber die Lasten und Risiken, die mit einer Vollmitgliedschaft dieser Staaten verbunden wären, zumal die wirtschaftliche, politische und soziale Lage in diesen Staaten instabil ist. So kann der NATO-Kooperationsrat derzeit nur den Zweck erfüllen, den beteiligten Nicht-NATO-Ländern zu versichern, daß vom Atlantischen Bündnis keine militärische Bedrohung ausgeht. Gleichzeitig signalisiert die Trennung in Vollmitglieder mit besonderen Rechten und Pflichten und Kooperationsmitglieder ohne Rechte und Pflichten aber auch eine anhaltende Abschottung des Atlantischen Bündnisses von Osteuropa. In einer Krise können die Nicht-Vollmitglieder kaum mit der Solidarität der Vollmitglieder rechnen. Diese Ambivalenz muß auf Dauer den Zusammenhalt des Bündnisses selbst schwächen, weil von Beispielen eingeschränkter Bündnissolidarität Glaubwürdigkeitsverluste ausgehen. Die NATO wird mittelfristig vor der Wahl stehen, die neuen Mitglieder im NATO-Kooperationsrat entweder schrittweise zu Vollmitgliedern zu erheben, die dann den Schutz militärischen Beistandes genießen und in die integrierte Militärorganisation einbezogen werden<sup>46</sup>. Oder aber sie wird das Experiment des Kooperationsrates wieder aufgeben müssen, um zu vermeiden, daß im Bündnis selbst zentrifugale Kräfte an Dynamik gewinnen, die den Zusammenhalt der Allianz aufbrechen.

Aus der NATO-Streitkräftereform läßt sich weiter schließen, daß es der Bundesrepublik im Zuge der Reformen im Bündnis gelungen ist, ihr seit Mitte der fünfziger Jahre verfolgtes Ziel von politischer und militärischer Gleichbehandlung endlich durchzusetzen. Denn erstens unterliegen die alliierten Truppen in Deutschland nunmehr denselben operativen Restriktionen der NATO-Militärintegration wie die Bundeswehr. Zweitens gibt es neben

<sup>46</sup> Vgl. Rupert Scholz, NATO und WEU nach Auflösung des Warschauer Paktes, in: Europäische Sicherheit, 41 (1992) 8, S. 428.

den der NATO unterstellten deutschen Truppen solche, die ausschließlich der nationalen Befehlsgewalt unterstellt sind. Drittens ist die Bundeswehr im Begriff, die institutionellen Voraussetzungen für eine nationale Führung der Truppen zu schaffen. Und viertens wird die Bundesrepublik in absehbarer Zeit über mehrere Entscheidungsoptionen verfügen, welchem Oberkommando sie ihre Streitkräfte in einer Krise unterstellen möchte. Diese Optionen umfassen die Spannbreite von nationaler Befehlsgewalt, einen bilateralen deutsch-französischen bzw. ein europäisches Kommando bis hin zur Unterstellung unter einen NATO-Oberbefehl oder auch den der Vereinten Nationen<sup>47</sup>.

Es wird allgemein angenommen, daß mit dieser letztgenannten Unterstellungsoption ein weiterer Status- und Machtgewinn für die Bundesrepublik einhergehen wird. Deutschland würde einen Sitz als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und damit ein Vetorecht bei allen Entscheidungen dieses Gremiums erhalten<sup>48</sup>. Folglich beruht der neue Status der Bundesrepublik als mit den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges gleichberechtigter Staat auf zwei Veränderungen: der weiteren Einbindung der in Deutschland stationierten alliierten Truppen im Rahmen der Bündnisintegration sowie der Aufwertung der deutschen Streitkräfte in Europa, im Bündnis und in der Welt.

<sup>47</sup> Zur Vormerkung von deutschen Krisenreaktionsstreitkräften vgl. Der Bundesminister der Verteidigung Volker Rühle zu den Ergebnissen der Planungskonferenz vom 15. 12. 1992.

<sup>48</sup> Die Schaffung der verfassungsmäßigen Voraussetzung für die deutsche Beteiligung an UN-Militäreinsätzen wird als Bedingung für einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen betrachtet, den Außenminister Kinkel mittlerweile gefordert hat. Vgl. Rede des Außenministers Klaus Kinkel vor der 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 23. 9. 1992, in: Europa-Archiv, 47 (1992) 20, S. D600. Ferner: „Kinkel: Deutschland in den Sicherheitsrat“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 9. 1992; Paul Lewis, Germany Tells the U.N. It Wants A Permanent Seat on the Council, in: New York Times vom 24. 9. 1992.



## Wandel im Wandel: Bundeswehr und europäische Sicherheit

Die Veränderungen der politischen Landschaft in Europa während der letzten Jahre sind dramatisch gewesen. Vor allem im Bereich der Sicherheit haben sie dazu geführt, daß Grundsätze und Strukturen dieser Sicherheit neu überdacht werden müssen. Im Vergleich zum früheren Ost-West-Konflikt gilt der Wandel aus westlicher Sicht als positiv. Der Westen konnte seine militärische Abwehrbereitschaft ebenso wie die Anzahl der Truppen, Waffen und – wenigstens in einem begrenzten Maße – auch die damit verbundenen finanziellen Lasten verringern.

Gleichzeitig jedoch gibt es drei grundlegende Faktoren, die in direkter oder indirekter Weise diese Sicherheitsfragen berühren: *Erstens* ist offensichtlich geworden, daß – im Gegensatz zu den überzogenen und kurzlebigen Hoffnungen nach dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch von Warschauer Pakt und Sowjetunion – militärische Macht auch weiterhin eine Rolle in Europa spielen wird. Mehrere Konflikte sind in Ost- und Südosteuropa unter Nutzung militärischer Mittel aufgeflammt. Gleichzeitig können Risiken nicht übersehen werden, die sich aus dem fortbestehenden Gewicht Rußlands, den vorhandenen Waffenarsenalen einschließlich der nuklearen Waffen und der unsicheren Entwicklung in Osteuropa ergeben. *Zweitens* wird davon gesprochen, daß es in Zukunft Konflikte geben könnte, in denen europäische Interessen berührt wären, aber die NATO entweder „nicht handeln könnte oder nicht handeln wollte“. Aus diesem Grunde würde es sinnvoll sein, eine gemeinsame europäische Fähigkeit zum militärischen Handeln zu entwickeln. Das führte auf amerikanischer und britischer Seite zunächst zu Befürchtungen, daß eine solche Fähigkeit im Gegensatz zur NATO entwickelt werden könnte. Vor allem aufgrund deutscher Politik gelang es jedoch, die Anfänge einer solchen Fähigkeit – wie die Vereinbarung von Maastricht oder das Euro-Korps – so in den Rahmen des Atlantischen Bündnisses einzubetten, daß die Besorgnisse weitgehend zerstreut werden konnten. Der *dritte* und etwas überraschende Faktor ist eine Entwicklung in den meisten der westlichen Demokratien, die vielen als tiefgreifende politische Krise erscheint. Eine beachtenswerte Abwendung der Wähler von den herkömmlichen Parteien, ja von der

„*classe politique*“ wurde sichtbar. Zahlreiche Probleme im Bereich der Finanzen, der Wirtschaft, der sozialen Absicherung oder der Erziehung tauchten auf, ohne daß die politischen Führungen sogleich überzeugende Lösungsvorschläge anzubieten hätten.

In diesem Rahmen des Wandels, der Unwägbarkeiten und neuer Probleme muß die Sicherheitspolitik für morgen gestaltet werden. Unter solchen Umständen aber ist die Bestimmung jeglicher Politik schwierig. Es muß vom Vorhandenen ausgegangen werden und es kann nicht alles gleichzeitig und über Nacht verändert werden. Schließlich bestehen finanzielle Engpässe, die durch die weltweite Rezession, in Deutschland aber auch durch die Belastungen der Vereinigung bedingt sind. Auch die Bundeswehr muß sparen; allerdings muß dies in einer Form geschehen, die es ihr ermöglicht, ihre Aufgaben auch in Zukunft erfüllen zu können.

Es gibt vier Aufgabenbereiche, die für die Bundeswehr bei der Bewältigung des Wandels im Vordergrund stehen: die Neuformulierung der Verteidigungspolitischen Richtlinien mit einer neuen Aufgabenbestimmung der Streitkräfte, eine neue Bundeswehrplanung, eine Vereinbarung über die weitere Anwesenheit verbündeter Truppen in Deutschland sowie die Frage der Teilnahme deutscher Soldaten an internationalen Friedensaktionen.

---

### I. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien

---

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien, die am 26. November 1992 vom Bundesminister der Verteidigung erlassen wurden, bilden das zentrale Grundlagendokument für Aufgaben und Planung der Bundeswehr. Damit wurden die veralteten Richtlinien aus dem Jahre 1979 ersetzt und eine Grundlage für die Planung geschaffen, die die neuen sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa seit 1989 berücksichtigt. Zudem wurden die Verteidigungspolitischen Richtlinien erstmalig veröffentlicht; ausschlaggebend hierfür war die Überlegung, daß über die Interessen Deutschlands unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten, über die



Einschätzung der sicherheitspolitischen Lage und über die Aufgaben der Bundeswehr auch öffentlich Transparenz und Klarheit gegeben sein sollte.

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien definieren die Grundsätze deutscher Sicherheitspolitik, den Auftrag der Bundeswehr und die Aufgaben der Streitkräfte. Sie sind die verbindliche Grundlage für die Bundeswehrplanung. Sie bilden somit vor dem Hintergrund der veränderten sicherheitspolitischen Situation den Rahmen für den Anpassungsprozeß deutscher Militärpolitik und der Bundeswehr. Entsprechend gliedern sie sich in eine Darlegung der deutschen Wertvorstellungen und Interessen, eine Analyse der Chancen und Risiken für die Zukunft, der Bestimmungsfaktoren für die deutsche Verteidigungspolitik und schließlich Festlegungen zum Auftrag der Bundeswehr.

## 1. Deutsche Interessen

Zentraler Wert deutscher Sicherheitspolitik ist der Schutz der territorialen Integrität, der Sicherheit der Bürger sowie der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Das soll auch dadurch gewährleistet werden, daß Deutschland dazu beiträgt, „Konflikte in Europa zu verhindern und Sicherheit für Europa im Rahmen einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung zu wahren“. Konkrete deutsche Sicherheitsinteressen sind u. a.:

- der Schutz Deutschlands und seiner Staatsbürger vor äußerer Gefahr und politischer Erpressung;
- Vorbeugung, Eindämmung und Beendigung von Krisen und Konflikten, die Deutschlands Unversehrtheit und Stabilität beeinträchtigen können;
- Bündnisbindung an die Nuklear- und Seemächte in der Nordatlantischen Allianz, da sich Deutschland als Nichtnuklearmacht und kontinentale Mittelmacht mit weltweiten Interessen nicht allein behaupten kann;
- Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration einschließlich der Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität;
- „Partnerschaft unter Gleichen“ zwischen Europa und Nordamerika, ausgedrückt in der Teilhabe Nordamerikas an den europäischen Interessen und in der signifikanten militärischen Präsenz der USA in Europa;
- Festigung und Ausbau einer global und regional wirksamen Sicherheitsstruktur komplementärer Organisationen.

Die Chancen, diese Ziele und Interessen zu wahren, sind gut. Für Deutschland hat sich die sicher-

heitspolitische Lage wesentlich verbessert: Deutschland ist wieder vereint; es liegt nicht mehr in unmittelbarer Reichweite eines zur strategischen Offensive und Landnahme befähigten Staates, sondern ist von verbündeten oder befreundeten Staaten umgeben.

## 2. Risiken und Chancen

Aber die sicherheitspolitische Lage ist nicht ohne Risiken. *Erstens* ist Rußland weiterhin eine nukleare Weltmacht, Seemacht und stärkste europäische Landmacht mit einem Spektrum globaler und regionaler Optionen. Eine stabile demokratische und wirtschaftliche Entwicklung ist ungewiß. Trotzdem ist eine Gefährdung Deutschlands oder seiner Verbündeten auf absehbare Zeit unwahrscheinlich, da hierfür die Motive sowie das schnell verfügbare politische, ökonomische und militärische Potential fehlen. Entsprechend gehen die Verteidigungspolitischen Richtlinien von einer militärisch nutzbaren Warnzeit von mindestens einem Jahr aus – unter der Voraussetzung allerdings, daß im Bündnis die Fähigkeit zum flexiblen Aufwuchs und zur strategischen Balance erhalten bleibt. Ein *zweiter* Risikobereich betrifft innerstaatliche und regionale Konflikte in Europa, die überraschend auftreten und regional eskalieren können. Präventive politische Maßnahmen, die Verhinderung regionaler Rüstungswettläufe und eine Fähigkeit zum europäischen „Krisen- und Konfliktmanagement“ werden als Voraussetzungen angesehen, solche Konflikte zu verhindern oder zu begrenzen, wobei ein Teil des Krisen- und Konfliktmanagements auch das Bereitstellen militärischer Mittel ist. Als *dritter* Risikobereich gelten Militärpotentiale an der europäischen Peripherie, insbesondere wenn hier Massenvernichtungswaffen und ballistische Einsatzmittel verfügbar sein sollten. Dieser Bereich wird als besonders komplex angesehen; es erscheint notwendig, „die Staaten dieser Region in einen Prozeß stabilitätsorientierter und vertrauensbildender Zusammenarbeit einzubinden, das gegenseitige Verständnis zu fördern und auf die Entwicklung regionaler Sicherheitsstrukturen hinzuwirken“. Ein *vierter* Risikobereich betrifft Angriffe auf die Freiheit und Unversehrtheit deutscher Staatsbürger oder der verbündeter Staaten im Ausland. Die hier möglicherweise notwendigen Maßnahmen sollen „vorzugsweise im internationalen Rahmen“ erfolgen.

Neben diesen vier unmittelbaren Risikobereichen erkennen die Verteidigungspolitischen Richtlinien auch die immer mehr in den Vordergrund tretenden mittelbaren Risiken, die sich aus jeglicher Form internationaler Destabilisierung in einer interdependenten Welt ergeben. Solche Risiken müssen jedoch „schon am Ort ihres Entstehens und vor ihrer Eskala-



lation zu einem akuten Konflikt mit einer vorbeugenden Politik aufgefangen werden“.

Zu Recht werden in den Verteidigungspolitischen Richtlinien somit auch die Gestaltungschancen für die deutsche Politik dargelegt. Sie sind in Europa wahrzunehmen, indem politische Stabilität, wirtschaftlicher Wohlstand und soziale Sicherheit für alle Staaten anzustreben sind; sie sind aber auch Teil einer weltweiten Aufgabe für Europa. Als zentrales Element einer künftigen europäischen Sicherheitsstruktur wird die Europäische Union gesehen. Wenn auch bei der Außen- und Sicherheitspolitik europäische Einigkeit erzielt werden kann, bietet sich für die Europäische Union die Chance, die eigenen Sicherheitsinteressen wahrzunehmen, allerdings in enger Partnerschaft mit den USA. Es wird betont, daß die politische Integration der Europäischen Gemeinschaft ebenso Voraussetzung für eine tragfähige europäische Sicherheitsarchitektur ist wie für das Verhältnis gleichberechtigter Partnerschaft mit Nordamerika. Bei alledem wird eine herausragende Verantwortung Deutschlands konstatiert, das eine Schlüsselrolle einnimmt: für die Fortentwicklung der europäischen Strukturen, für das Bündnis mit Amerika, für die Integration der osteuropäischen Völker und für ihre wirtschaftliche und soziale Stabilisierung.

### 3. Parameter deutscher Verteidigungspolitik

In diesem Rahmen formulieren die Verteidigungspolitischen Richtlinien als Grundprinzipien der deutschen Verteidigungspolitik

- einen „weiten Sicherheitsbegriff“, der auf die Notwendigkeit des Zusammenwirkens aller Politikfelder hinweist;
- „gemeinsame Sicherheit“, die auf regionale, überregionale und globale Interdependenzen hinweisen soll;
- „Stabilitätsorientierung“, die zeigen soll, daß Sicherheitspolitik nicht mehr in erster Linie an militärischen Potentialen und numerischer Parität orientiert ist, sondern sozio-ökonomische, rechtliche und ordnungspolitische Stabilitätsfaktoren mitberücksichtigen muß;
- „Kooperation“, die die Notwendigkeit einer globalen und regionalen „Normen- und Risikogemeinschaft“ zur Lösung der großen Zukunftsaufgaben aufzeigen soll;
- schließlich das Prinzip der „kollektiven Verteidigung“, welches nationale Alleingänge verhindern und multinationale Strukturen fördern soll.

NATO, Europäische Union, WEU, KSZE und Vereinte Nationen (VN) sollen „auf der Basis von Kompatibilität, Komplementarität und Transpa-

renz zu einer tragfähigen Architektur zusammengefügt werden, in der sie ihre Kräfte synergetisch entfalten“.

Die Nordatlantische Allianz bleibt Grundlage der Sicherheit Deutschlands. Sie verkörpert die strategische Einheit Europas und Nordamerikas. Nur im transatlantischen Verbund werden strategische Potentiale ausbalanciert und bleibt die gemeinsame Sicherheit der Bündnispartner erhalten. Die Allianz besitzt damit eine Stabilisierungsfunktion, die auf ganz Europa ausstrahlt. Betont wird allerdings, daß die NATO „die neuen strategischen Trends stärker in ihrem Rollenverständnis reflektieren“ müsse: „In ihrer Schutzfunktion wird die NATO mehr Relevanz für Krisen und Konflikte im erweiterten geographischen Umfeld entwickeln müssen, um Stabilitätsanker für ganz Europa zu bleiben.“ Neben der Schutzfunktion müsse sie auch den friedlichen Interessenausgleich und gemeinsamen Fortschritt umfassen. Sie werde sich somit – so die Richtlinien – „über das heutige Kooperationskonzept hinaus noch stärker den Staaten im Osten des Kontinents öffnen müssen“.

Die WEU wird als „Träger der europäischen Verteidigungspolitik“ gesehen, bis die Europäische Union in der Lage ist, diese Aufgabe zu übernehmen. In dieser Funktion soll die WEU zugleich den europäischen Pfeiler der Nordatlantischen Allianz stärken. Sie soll Verantwortung in solchen Situationen übernehmen, „in denen die NATO nicht in der Lage oder nicht willens ist einzugreifen“. Dabei soll die WEU auf europäische Streitkräfte zurückgreifen und diese führen können. Ausdrücklich verlangen die Verteidigungspolitischen Richtlinien, daß Deutschland die Voraussetzungen schafft, „um in vollem Umfang am Aufgabenspektrum der WEU partizipieren zu können. Die Bundeswehr entwickelt dazu neben ihrer festen Einbindung in die NATO auch eine europäische Dimension.“

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union soll grundsätzlich auch zur WEU-Mitgliedschaft führen. Allerdings erscheint es möglich, daß Staaten noch nicht den ökonomischen Standard der Union erreichen, die Kriterien für eine Sicherheitspartnerschaft aber erfüllen. Sie sollen zunächst durch neue Formen der Assoziierung an der Verantwortung der WEU teilhaben. Aus deutscher Sicht trifft dies in erster Linie für die mittelosteuropäischen Staaten zu. Das Konsultationsforum der WEU kann dabei eine zentrale Rolle übernehmen. Als nicht zutreffend wird eine volle Mitgliedschaft jedoch für Rußland gesehen, dessen Potential „die europäische Dimension sprengt“. Die Europäische Union und die WEU würden „strategisch aus der Balance“ geraten. Allerdings sollen Rußland und die Nachfolge-



staaten der ehemaligen Sowjetunion nicht ausgegrenzt werden: „Neben breit angelegter Kooperation sind daher übergreifende Elemente der europäischen Struktur zu nutzen, um die Nachfolgestaaten der Sowjetunion strategisch einzubinden und ihre legitimen Sicherheitsinteressen zu befriedigen.“

Der KSZE wird nach wie vor eine Rolle als „Rahmen für eine umfassende politische, ökonomische, soziale, kulturelle und ökologische Kooperation“ zugeordnet. Dazu werde sie jedoch ihre „Fähigkeit ausbauen müssen, ihrer Wertegrundlage Geltung zu verschaffen“. In Krisen und Konflikten soll sie ihre Aufgaben als „regionale Abmachung“ gemäß Kapitel VIII der Charta der VN in „eigener politischer Verantwortung unter Rückgriff auf die Mittel anderer Institutionen“ wahrnehmen.

Die VN sollen reformiert und gestärkt werden: „Operative Gremien müssen die neuen strategischen Gewichte von Staaten und Regionen abbilden, um die Akzeptanz aller Mitgliedstaaten für ihre Entscheidungen in Zukunft sicherstellen zu können.“ Zur Stärkung der Fähigkeit zu präventivem Krisenmanagement sollten die VN „bei Bedarf schnell auf entsprechend ausgebildete und ausgestattete Truppenkontingente von Mitgliedstaaten mit deren Zustimmung zurückgreifen können“.

#### 4. Auftrag der Bundeswehr

Der Auftrag der Bundeswehr wird wie folgt definiert. Die Bundeswehr

- schützt Deutschland und seine Staatsbürger gegen politische Erpressung und äußere Gefahr,
- fördert die militärische Stabilität und die Integration Europas,
- verteidigt Deutschland und seine Verbündeten,
- dient dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen,
- hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen.“

Die zukünftige Struktur gliedert die Streitkräfte in die Kategorien *militärische Grundorganisation* sowie *Hauptverteidigungs- und Krisenreaktionskräfte*, wobei letztere zugleich der schnell verfügbare Teil der Hauptverteidigungskräfte sind. „Deutlich begrenzte Teilkomponenten dieser Krisenreaktionskräfte werden, nach Vorliegen der Voraussetzungen, Friedensmissionen im Einklang mit der VN-Charta übernehmen, um der deutschen Mitverantwortung in der Völkergemeinschaft gerecht zu werden.“ In Anbetracht der verlängerten Warnzeit wird die Bundeswehr noch stärker den Charakter einer Mobilmachungsarmee

erhalten, das heißt, die personelle und materielle Aufwuchsfähigkeit wird weitgehend auf den Bereich der Hauptverteidigungskräfte konzentriert.

An die Stelle der bisherigen Ausrichtung auf Abwehr einer großangelegten Aggression tritt somit nunmehr das Krisenmanagement als künftige Schwerpunktaufgabe der Bundeswehr. So sollen nicht nur die Institutionen, sondern auch die Streitkräfte qualitativ und quantitativ auf die neuen Erfordernisse ausgerichtet werden: „Nicht mehr die alleinige Fähigkeit zur umfassenden Verteidigung gegen eine ständig drohende Aggression, sondern flexible Krisen- und Konfliktbewältigung im erweiterten geographischen Umfeld, Friedensmissionen und humanitäre Einsätze bestimmen neben der Schutzfunktion gegen verbleibende unmittelbare Risiken ihr künftiges Anforderungsprofil.“

Ein Teil der deutschen Streitkräfte müsse deshalb zum Einsatz außerhalb Deutschlands befähigt sein, denn „Verteidigungsvorsorge kann künftig nicht auf das eigene Territorium beschränkt bleiben (...). Für Deutschland bedeutet Verteidigung immer Verteidigung im Bündnis im Sinne einer erweiterten Landesverteidigung.“ Die Streitkräfte sollen sich vornehmlich an jenen Risiken orientieren, die am wahrscheinlichsten sind: „Dies sind auf absehbare Zeit jene, die frühzeitiges Krisen- und Konfliktmanagement erfordern.“ Rasche Verfügbarkeit und ein hohes Maß an Flexibilität und Mobilität sind deshalb erforderlich. Zwar könnten die Ursachen von Risiken und Konflikten nicht generell durch den Einsatz militärischer Mittel behoben werden. Allerdings könne der Einsatz von Streitkräften notwendige Voraussetzungen zur Konfliktbewältigung schaffen. Daher müsse „künftig auch ein frühzeitiger Einsatz militärischer Mittel zur Wahrung und Wiederherstellung der internationalen Sicherheit und des Völkerrechts unter einem legitimierenden Mandat der VN oder der KSZE erwogen werden“. Entsprechend müßten deutsche Soldaten in Zukunft „auch bereit sein, in einer eng verflochtenen Welt neben der Verantwortung für ihr Land Mitverantwortung für die bedrohte Freiheit und das Wohlergehen anderer Völker und Staaten zu übernehmen“.

Bestehende Defizite bei der Fähigkeit zum flexiblen Krisen- und Konfliktmanagement sollen „konsequent und schnell“ abgebaut werden. Die dafür vorgesehenen Kräfte müssen „neuen Anforderungen an Ausbildung, Ausrüstung, Flexibilität und Mobilität gerecht werden. Dazu gehört auch eine ständige, zentrale, teilstreitkraftübergreifende Planungs- und Führungsfähigkeit.“ Der dafür notwendige planerische Spielraum sei bei den Hauptverteidigungskräften, bei der Grundorganisation und durch kostensparende Methoden inter-



nationaler Zusammenarbeit zu erreichen. Allerdings bleibe als Voraussetzung internationaler Kooperationsfähigkeit die Notwendigkeit „einer leistungsfähigen industriellen Basis in technologischen Kernbereichen“ bestehen.

Wo Investitionen auf absehbare Zeit nicht unabdingbar erforderlich sind, soll Verzicht geübt werden. Vorrang für den Mitteleinsatz besitzen

„- unabweisbare Investitionen in Truppenteile, die auf akute Handlungserfordernisse ausgerichtet werden,

- Investitionen in eine sinnvolle, fordernde und motivierende Ausbildung,

- Investitionen in die Lebens-, Ausbildungs- und Dienstbedingungen der Soldaten in den neuen Bundesländern.“

---

## II. Die Bundeswehrplanung

---

Am 15. Dezember 1992 legte Verteidigungsminister Rühle seine Entscheidungen zur Bundeswehrplanung 1994 vor. Durch das „föderale Konsolidierungsprogramm“ und den Nachtragshaushalt 1993 haben sich jedoch die finanziellen Rahmenbedingungen für die nächsten Jahre erneut geändert. Trotz zahlreicher Spekulationen in der Öffentlichkeit bleiben die konzeptionellen Grundlinien der Bundeswehrplanung vom Dezember 1992 jedoch bestehen. Sie basieren auf den zuvor erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien, das heißt, die veränderte Sicherheitslage, die neuen Aufgaben und die Anpassung der Bundeswehr stehen im Mittelpunkt. Hinzu kam die Notwendigkeit, in Anbetracht der übergeordneten Prioritäten des Einheitsprozesses Mittel einzusparen. Im einzelnen wurden folgende Entscheidungen getroffen:

- Die Truppenteile für die Krisenreaktionskräfte wurden bestimmt;

- zwei Bataillone wurden genannt, die planerisch Vorsorge für künftige deutsche Beiträge zu VN-Einsätzen leisten sollen, Zieldatum hierfür ist der 1. Oktober 1993;

- es wurde erklärt, künftig das Schwergewicht beim Heer von mechanisierten Kräften zu mobilen leichten Verbänden zu verlegen; diese Verlagerung spiegelt sich entsprechend bei der Materialplanung wider, und zwar sowohl in bezug auf die Ausrüstung des einzelnen Soldaten wie hinsichtlich des Großgeräts für die Krisenreaktionskräfte;

- entsprechende Änderungen bei der Ausrüstung von Marine und Luftwaffe; bei letzterer etwa sind Luftverteidigung und Lufttransport neue Schwerpunkte.

Für die Hauptverteidigungskräfte wurde der Materialbeschaffungsumfang für die kommenden Jahre gestreckt. Man verzichtete vor allem auf solche Vorhaben, die nicht mehr der veränderten Einschätzung der Sicherheitslage und dem künftigen Einsatzspektrum entsprechen. Die technische Auslegung des vorgesehenen Jagdflugzeugs (Eurofighter 2000) wurde verändert und der Systempreis gesenkt. Ganz verzichtet wurde z. B. auf den Schützenpanzer Marder 2, die Kampfwertsteigerung der Waffensysteme Gepard und Roland und das zweite Los des Bergepanzers 3.

Die Anpassungen erstrecken sich in erheblichem Umfang auch auf Struktur und Stationierung. Der heute bestehende hohe Kaderungsgrad bei Logistik und Sanitätsdienst wird zugunsten höherer Präsenz und Einsatzbereitschaft verändert, um den Krisenreaktionsverbänden die erforderliche Unterstützung im Einsatz bieten zu können. Weitere Eingriffe in die Organisationsstrukturen werden zu Auflösungen von Stäben, Einheiten und Stationierungsorten führen. Dazu sind ebenfalls im Februar Entscheidungen gefallen, die nicht alle unumstritten sein können. Je drastischer die Sparmaßnahmen sind, desto weniger kann jedoch auf wirtschafts- und regionalpolitische Faktoren Rücksicht genommen werden. Eigentliches Problem der Bundeswehrplanung sind allerdings die Betriebskosten, die rund 75 Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Geprüft werden soll, wie dieser Anteil gesenkt werden kann.

Entsprechend der Verpflichtung aus dem 2+4-Abkommen von 1991 sieht die Personalplanung vom Dezember 1992 einen bis Ende 1994 zu erreichenden Umfang der Bundeswehr von 370 000 Soldaten vor. Dies gilt weiterhin, auch wenn der Bundeskanzler am 6. Februar 1993 in München die Überprüfung des zukünftigen personellen Umfangs der Streitkräfte angekündigt hat. An der allgemeinen Wehrpflicht und an der Reservistenkonzeption soll jedoch festgehalten werden, auch wenn möglicherweise die Wehrdienstzeit reduziert wird.

Die aufgrund des „Föderalen Konsolidierungsprogramms“ und des Nachtragshaushalts 1993 erforderlichen weiteren Maßnahmen haben vor allem folgende Auswirkungen:

- Die Prioritätensetzung zugunsten der Krisenreaktionskräfte wird verstärkt;

- Maßnahmen zur Infrastruktur werden (mit Ausnahme der neuen Bundesländer) gestoppt;



- erneute Eingriffe in die Stationierungsplanung sind notwendig;
- Materialinvestitionen werden in den nächsten Jahren im wesentlichen auf Krisenreaktionskräfte beschränkt.

Das bedeutet den weitgehenden Verzicht auf Neubeschaffungen bei den zur Zeit noch gut ausgestatteten Hauptverteidigungskräften. Vorerst wurde ein Auftragsstopp für größere Beschaffungen verfügt. Zu prüfen ist, ob die notwendige Flexibilität durch Streichungen, durch Eingriffe in Mengen und über die Zeitachse gewonnen werden kann und/oder ob Eingriffe beim Umfang der Bundeswehr erforderlich sind.

---

### III. Das Zusatzabkommen zum Truppenstatut

---

Nach den 2+4-Verhandlungen, der deutschen Wiedervereinigung und der Wiedererlangung voller Souveränität wurde es notwendig, die Grundlagen für die Anwesenheit verbündeter Truppen in Deutschland (aus Belgien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, USA) teilweise neu zu regeln. (Die ehemals sowjetischen Truppen ziehen planmäßig ab; die letzten – zur Zeit sind es noch etwas über 100 000 – sollen bis August 1994 abgezogen sein.) Gewählt wurde der Weg einer Neuverhandlung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut; das Ergebnis wurde am 15. Januar 1993 paraphiert.

Die Verhandlungen wurden von zwei Faktoren beeinflusst: Erstens mußten ehemalige Vorrechte der Verbündeten „wegverhandelt“ werden, und zweitens ist Deutschland weiterhin an der Präsenz der Verbündeten interessiert. Das hat den deutschen Verhandlungsspielraum eingeengt; dennoch wurden mit dem Änderungsabkommen zahlreiche grundlegende Verbesserungen erreicht.

Für die Liegenschaften der verbündeten Streitkräfte wurde die generelle Geltung deutschen Rechts festgelegt. Insbesondere in bezug auf Schieß- und Benutzungszeiten an Feiertagen, in der Nacht und an Wochenenden wurde eine Anpassung an die Praxis der Bundeswehr erreicht. Die deutsche Polizei ist berechtigt, ihre Aufgaben innerhalb der Liegenschaften in dem Maße wahrzunehmen, in dem die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder verletzt ist. Bisher hatten die Streitkräfte der Verbündeten das Recht, ohne deutsche Zustimmung Manöver und andere Übungen im freien

Gelände abzuhalten. Künftig bedarf dies der Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung, wobei deutsches Recht (insbesondere das Bundesleistungsgesetz) in vollem Umfang anwendbar ist. Für Flugvorhaben der Verbündeten wurde in einem getrennten Protokoll geregelt, welche deutschen luftrechtlichen Bestimmungen Anwendung finden.

Die Verbündeten werden an deutsches Verfahrensrecht gebunden, wobei gegebenenfalls notwendige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren von deutschen Behörden für die Verbündeten betrieben werden sollen. Bereits nach geltendem Recht sind Baumaßnahmen nach Maßgabe deutscher Vorschriften durchzuführen. Insbesondere wird jetzt jedoch auf deutsche Umweltvorschriften verwiesen. Ein gesonderter Umweltschutzartikel wurde aufgenommen, wonach die Verbündeten die Bedeutung des Umweltschutzes bei allen Tätigkeiten ihrer Streitkräfte anerkennen. Allerdings konnte hinsichtlich der Kosten für die Altlasten nur erreicht werden, daß die Entsendestaaten diese Kosten abhängig von einer Verfügbarkeit der Haushaltsmittel übernehmen werden.

Vorbehaltlich der Zustimmung der Bundesregierung sind verbündete Streitkräfte berechtigt, mit ihren Land-, Wasser- und Luftfahrzeugen die Grenzen der Bundesrepublik zu überqueren sowie sich in und über dem Bundesgebiet zu bewegen. Geschieht dies im Rahmen deutscher Rechtsvorschriften, gilt die Genehmigung grundsätzlich als erteilt. Die Befolgung deutscher Verkehrsvorschriften, insbesondere der Vorschriften über den Transport gefährlicher Güter, ist zu gewährleisten. In bezug auf Fahrerlaubnisse und die Zulassung von Privatkraftfahrzeugen gelten die Vorschriften der Entsendestaaten unter der Voraussetzung, daß deutsche Sicherheitsvorschriften nicht verletzt werden.

Zur Frage der in Deutschland verbotenen Todesstrafe wurde erreicht, daß nicht nur die Vollstreckung von Todesurteilen auf deutschem Boden unterbleibt, sondern daß künftig auch keine Strafverfolgungsmaßnahmen durchgeführt werden, die zu einer solchen Strafe in Deutschland führen können.

Nicht in vollem Umfang durchgesetzt werden konnten die deutschen Wünsche zur rechtlichen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse von Zivilbediensteten bei den Streitkräften der Verbündeten, die nach deutscher Auffassung denen der Zivilbediensteten bei der Bundeswehr entsprechen sollen, vor allem in bezug auf Arbeitsschutz, Personalvertretungs- und Mitspracherechte und das Recht auf tatsächliche Beschäftigung.

Schließlich war es das deutsche Bestreben, für die Bundeswehr und ihre Angehörigen in den Entsen-



destaaten die gleiche Rechtsstellung zu erreichen, wie sie die Verbündeten in Deutschland einnehmen. Es wurde vereinbart, daß von den Verbündeten Notizen überreicht werden, wonach bei vergleichbaren Aufenthaltsbedingungen für die Bundeswehr, ihre Mitglieder und deren Angehörige vergleichbare Rechtsverhältnisse hergestellt werden.

---

#### IV. Deutsche Teilnahme an internationalen Friedensaktionen

---

In Deutschland wird zur Zeit engagiert über die Frage diskutiert, ob deutsche Soldaten an internationalen Friedensaktionen teilnehmen sollen. Dabei handelt es sich um drei „Kategorien“ solcher Aktionen: um humanitäre, friedenserhaltende (Blauhelmeinsätze, z. B. Beobachtung, Gewährleistung eines Waffenstillstands) und friedensschaffende Einsätze, das heißt auch Kampfeinsätze, etwa zur Unterbindung einer Aggression und zur Schaffung von Voraussetzungen zur friedlichen Lösung von Problemen. Allerdings wird heute angenommen, daß es nicht immer leicht sein wird, deutlich zwischen diesen Kategorien zu unterscheiden; insbesondere sind auch bei humanitären und friedenserhaltenden Maßnahmen militärische Aktionen zu gewärtigen, mindestens im Umfang des Schutzes der eigenen Soldaten.

Der Bundesminister der Verteidigung vertritt die Auffassung, daß die Bundeswehr in der Lage sein sollte, in allen drei Bereichen einen Beitrag zu leisten, allerdings stets gemeinsam mit anderen und in jedem Einzelfall vor dem Hintergrund deutscher Interessen und durch den Bundestag beschlossen. Dem entspricht der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 15. Januar dieses Jahres zur klarstellenden Ergänzung des Artikels 24 des Grundgesetzes. Danach sollen unbeschadet des Artikels 87a deutsche Streitkräfte eingesetzt werden können:

- „1. bei friedenserhaltenden Maßnahmen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates oder im Rahmen von regionalen Abmachungen im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, soweit ihnen die Bundesrepublik Deutschland angehört,
2. bei friedensherstellenden Maßnahmen aufgrund der Kapitel VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates,
3. in Ausübung des Rechtes zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen von Bündnissen und

anderen regionalen Abmachungen, denen die Bundesrepublik Deutschland angehört.

Diese Einsätze bedürfen in den Fällen 1 und 2 der Zustimmung der Mehrheit, im Fall 3 der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags.“

Umstritten ist hierbei vor allem Fall 3, der es ermöglichen soll, auch ohne Beschluß des VN-Sicherheitsrates „im Rahmen von Bündnissen und anderen regionalen Abmachungen“ im Sinne der VN-Charta Maßnahmen zu ergreifen. Der Sinn dieses Artikels ist jedoch offensichtlich. Da nicht stets und auch nicht stets rechtzeitig mit einem Beschluß des Sicherheitsrates gerechnet werden kann, soll es möglich sein, auch ohne einen solchen Beschluß zu handeln. Allerdings wird hier eine erhebliche Sperre in Form der notwendigen Zustimmung einer (verfassungsändernden) Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder des Bundestages eingebaut. Die Selbstverteidigung im Rahmen der NATO ist natürlich auch ohne eine solche Mehrheit weiterhin möglich; das soll durch den Hinweis auf Artikel 87a gewährleistet bleiben. Dennoch wird zur Zeit darüber nachgedacht, ob dies durch eine Neuformulierung nicht noch deutlicher zu machen wäre (etwa durch Einführung eines Satzes, daß die Streitkräfte auch eingesetzt werden können „zur Hilfeleistung für mit der Bundesrepublik Deutschland verbündete Staaten gemäß den Bündnisverträgen“).

---

#### V. Schlußbewertung

---

Daß die Bundeswehr sich im Prozeß der größten Umstrukturierung seit ihrer Gründung befindet, ist oft gesagt worden, und dennoch ist es angebracht, nochmals an die Dimension dieser außergewöhnlichen Aufgabe zu erinnern: Sie muß sich anpassen an die neue Sicherheitslage und die entsprechenden Reformen in der NATO, sie muß Personal und Gerät gemäß dem 2+4- und dem KSE-Abkommen bis Ende 1994 verringern, sie muß Personal- und Strukturveränderungen aufgrund der Vereinigung vornehmen und – last, but not least – sie muß die ihr auferlegten finanziellen Einschränkungen bewältigen ohne Verlust der Fähigkeit, ihre für Deutschland wesentlichen Aufgaben zu erfüllen. In einer solchen Situation ist es gut, ruhig zu prüfen und entschieden zu handeln. Die zu treffenden Entscheidungen haben langfristige Auswirkungen. Dafür trägt der Bundesminister der Verteidigung die erste Verantwortung, aber auch die Bundesregierung, das Parlament und die Parteien stehen in der Verantwortung.



## **Michael Stürmer: Globale Aufgaben und Herausforderungen: Die schwierige Suche nach Weltordnung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/93, S. 3-8

Die Welt nach dem Kalten Krieg ist noch immer, nur auf andere Weise, ein gefährlicher Platz. Mit der sowjetischen Drohung und der Pax Americana entfiel das doppelte organisierende Prinzip, das den Westen insgesamt bestimmte und zugleich noch tief hineinwirkte in die Innenpolitik der Staaten.

Fast alle westlichen Staaten sind von einem *malaise* erfaßt, das Politikverdrossenheit und Überforderung der Politik verbindet. Die westlichen Staaten beschäftigen sich vor allem mit sich selbst und werden dadurch für den Osten aus einem Teil der Lösung zum Teil des Problems. Deutschland, überfordert von der Wiedervereinigung, dem Osten und den eigenen lieben alten Gewohnheiten, macht davon keine Ausnahme. Das *malaise* der Staaten aber schwächt Handlungsfähigkeit und Krisenmanagement der Allianzen. Die sowjetische Erbfolge, der islamische Krisenbogen, die Proliferation von Waffen und die Weltbevölkerungsexplosion stellen die alten Institutionen vor neue, globale Herausforderungen. Deutschland kann in dieser Lage sich aktiver Mitgestaltung nicht entziehen, oder nur auf Kosten seiner Staatsraison, die vor wie nach der großen Wende aus Bündnissen und Bündnisfähigkeit kommt.

## **Winrich Kühne: Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einer Welt ethno-nationaler Konflikte**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/93, S. 9-19

In verschiedenen Teilen der Welt breiten sich ethno-nationale und religiöse Konflikte wie ein Flächenbrand aus. Zahlreiche Staaten, ja ganze Regionen sind in Gefahr, sich politisch aufzulösen. Über hundert potentiell gewaltsame Konflikte dieser Art gibt es gegenwärtig weltweit.

In der Ära nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wird von den Vereinten Nationen (VN) erwartet, daß sie diesen Ansturm von „Kriegen kleinerer und mittlerer Größe“ bändigen. Dementsprechend sprunghaft ist die Zahl ihrer *Peace-keeping*-Operationen (Blauhelme) in den letzten Jahren angestiegen. Die Gesamtzahl des eingesetzten militärischen und zivilen Personals kann 1993 die 100 000-Marke übersteigen. Die friedenssichernden Anforderungen an die VN haben sich auch qualitativ geändert. Denn zum einen sind die VN und das Völkerrecht auf diesen Konflikttypus wenig vorbereitet. Bei der Mehrzahl der ethno-nationalen Konflikte handelt es sich weder eindeutig um „innerstaatliche“ noch „zwischenstaatliche“. Nur letztere jedoch sind nach traditionellem Verständnis Gegenstand der VN-Charta und des Völkerrechts. Zum anderen sind diese Konflikte mit dem traditionellen Konzept des *Peace-keeping* nicht zu bewältigen. Die Schwierigkeiten der VN-Einsätze in Somalia, Bosnien, Kambodscha und Angola zeigen das mit brutaler Deutlichkeit.

Die systematische Entwicklung eines *robusten Peace-keeping*, bei dem die traditionellen Blauhelmeinsätze gezielt um militärische Elemente bei der Durchsetzung des vom Sicherheitsrat der VN beschlossenen Mandats ergänzt werden, ist daher notwendig. Ziel dieses Mandats muß die Gewährleistung eines stabilen Verhandlungsrahmens für die Konfliktlösung und die Absicherung humanitärer Hilfe sein.

Die Entwicklung eines *robusten Peace-keeping* wird schwierig sein. Einige der Schwierigkeiten sind Gegenstand dieses Beitrages. In diesem Zusammenhang äußert sich der Autor kritisch über die in der deutschen Diskussion noch vielfach anzutreffende Tendenz, militärische und nicht-militärische Elemente der Friedenssicherung gegeneinander auszuspielen. Der Beitrag schließt mit der Feststellung, daß ohne eine nachhaltige Beteiligung Japans und Deutschlands kaum erwartet werden kann, daß die VN diese Fortentwicklung ihres friedenssichernden Instrumentariums bewältigen.

## **Norbert Ropers/Peter Schlotter: Vor den Herausforderungen des Nationalismus: Die KSZE in den neunziger Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/93, S. 20-27

Bis 1990 war die KSZE ein Prozeß aufeinanderfolgender multilateraler diplomatischer Konferenzen mit einem sich allmählich verdichtenden Normengefüge. Unumstritten ist, daß dieser Prozeß erheblich dazu beigetragen hat, den Systemkonflikt zwischen Ost und West „einzuhegen“. Diese alte Funktion ist nun überflüssig geworden, und die Mitgliedstaaten stehen vor dem Problem, ob und wie die KSZE vor allem zur Regelung der vielen neu ausgebrochenen ethnonationalen Konflikte in Europa beitragen kann.

In dem Beitrag werden die seit 1990 schrittweise eingeführten neuen KSZE-Institutionen und -Krisenmechanismen dargestellt. Sie haben sich allerdings bisher als wirkungslos erwiesen, zur Gewaltverminderung auf dem Balkan und im Kaukasus beizutragen, obwohl man anerkennen sollte, daß der Ausbau der KSZE zu einer „regionalen Abmachung“ der Vereinten Nationen in geradezu rasantem Tempo erfolgt ist. Um die KSZE wirklich handlungsfähig zu machen, schlagen die Autoren verschiedene institutionelle Neuerungen vor, darunter die Einrichtung eines KSZE-Sicherheitsrates. Er soll das Mandat haben, „humanitäre Interventionen“ mit militärischen Mitteln zu beschließen.



## **Christian Tuschhoff: Die politischen Folgen der Streitkräfte-Reform der NATO**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/93, S. 28-39

Von einer breiten Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, befindet sich die NATO in einem Prozeß der Reform ihrer Streitkräfte- und Kommandostrukturen. Dieser auf den ersten Blick rein militärische Prozeß hat wesentliche politische Folgen: Zum einen verändert sich das politische Kräfteverhältnis zwischen den einzelnen NATO-Mitgliedern, zum anderen wandelt sich der Zusammenhalt der Allianz.

Der Beitrag beschreibt die Tendenzen des Reformprozesses und kommt zu dem Schluß, daß der Einfluß der USA auf die Politik der NATO weiter abnehmen, der Einfluß der Bundesrepublik Deutschland aber längerfristig zunehmen wird. Gleichzeitig wird aber der Zusammenhalt der Allianz vor allem aus drei Gründen schwächer: erstens, weil die unmittelbare Bedrohung durch den Warschauer Pakt entfallen und diffusen Risikoszenarien gewichen ist, die nicht mehr Zentraleuropa, sondern die NATO-Flanken bedrohen; zweitens, weil im Zuge der Reformen Chancen verpaßt wurden, die notwendigen militärischen Verbindungen zwischen den NATO-Partnern einerseits und den NATO-Regionen – vor allem in Norden und Süden – andererseits zu knüpfen; und drittens, weil die NATO-Länder sich entschieden haben, statt einer weitergehenden Militärintegration den Weg einer militärischen Renationalisierung einzuschlagen.

## **Dieter Mahncke: Wandel im Wandel: Bundeswehr und europäische Sicherheit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/93, S. 40-46

Die Veränderungen der politischen Landschaft in Europa während der letzten Jahre sind dramatisch gewesen. Vor allem im Bereich der Sicherheit haben sie dazu geführt, daß die Grundsätze und Strukturen dieser Sicherheit neu überdacht werden müssen. Es gibt vier Aufgabenbereiche, die für die Bundeswehr bei der Bewältigung dieses Wandels im Vordergrund stehen: eine Neuformulierung der Verteidigungspolitischen Richtlinien, ein Plan zur Bundeswehrstruktur, der Abzug sowjetischer Truppen und eine Vereinbarung über die weitere Anwesenheit verbündeter Truppen in Deutschland sowie die Frage der Teilnahme deutscher Soldaten an internationalen Friedensaktionen.

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien sind verabschiedet, und auch zum Bundeswehrplan sind wesentliche Entscheidungen bereits getroffen worden. Für die Anwesenheit verbündeter Truppen in Deutschland ist ein Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut paraphiert worden. Schließlich liegt ein Vorschlag für eine klarstellende Ergänzung zum Grundgesetz vor, der die Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen Friedensaktionen ermöglichen soll.