

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Lothar Rühl

Ein halbes Jahrhundert Nordatlantische Allianz

Werner Link

Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen

Karl-Heinz Kamp

Das neue Strategische Konzept der NATO

August Pradetto

Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht

Tanja Sprungala

Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und
den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990

B 11/99

12. März 1999

Lothar Rühl, Dr. sc. pol. (habil.), geb. 1927; 1954–1968 Auslandskorrespondent in Frankreich; 1969–1973 Stellv. Chefredakteur „Die Welt“ in Hamburg; 1973–1980 ZDF-Korrespondent in Brüssel; 1981/82 Stellv. Regierungssprecher in Bonn; 1982–1989 beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung; seit 1993 Professor an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Mittelstreckenwaffen in Europa, Baden-Baden 1987; Zeitenwende in Europa, Stuttgart 1990; Aufstieg und Niedergang des Russischen Reiches, Stuttgart 1992; Deutschland als Europäische Macht, Bonn 1996.

Werner Link, Dr. phil., geb. 1934; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Köln; seit 1992 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart u. a. 1980 (erw. Aufl. 1988); (zus. mit Karl Dietrich Bracher und Wolfgang Jäger) Republik im Wandel. Die Ära Brandt, 1969–1974 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band 5/I), Stuttgart–Mannheim 1986; (zus. mit Wolfgang Jäger) Republik im Wandel. Die Ära Schmidt, 1974–1982 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band 5/II), Stuttgart–Mannheim 1987; Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1998.

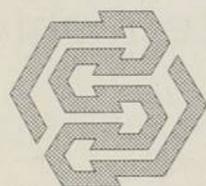
Karl-Heinz Kamp, Dr. rer. pol., geb. 1957; Leiter der Abteilung Außen- und Sicherheitspolitik im Bereich Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin bei Bonn.

Zahlreiche Publikationen zu sicherheitspolitischen Themen in in- und ausländischen Fachzeitschriften und Tageszeitungen.

August Pradetto, Dr. phil., geb. 1949; Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO. Perzeptionen und Strategien im Spannungsfeld nationaler und europäischer Sicherheit, Opladen 1997; Konfliktmanagement durch militärische Intervention? Dilemmata westlicher Kosovo-Politik, Studien zur Internationalen Politik, hrsg. vom Institut für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr Hamburg, Heft 1/1998; (Hrsg. zus. mit Fouzieh Melanie Alamir) Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, Baden-Baden 1998.

Tanja Sprungala, M. A., geb. 1970; freie Mitarbeiterin der Bundeszentrale für politische Bildung.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

Ein halbes Jahrhundert Nordatlantische Allianz

I.

Die NATO, so lautet die Brüsseler Devise, sei „das erfolgreichste Bündnis der Geschichte“. Auch wenn diese Sentenz den Zeitbogen sehr weit spannt, so kann doch das atlantische Bündnis schon nach fünfzigjährigem Bestehen zu den erfolgreichsten Allianzen der modernen Geschichte gezählt werden. In jedem Fall bleibt es weitaus erfolgreicher als das von der russischen Sowjetmacht 1955 zur dauernden Kontrolle Osteuropas gegründete imperiale Gegenbündnis „Warschauer Pakt“, das keine 50 Jahre hielt. Die von den drei mitteleuropäischen Verbündeten der UdSSR: Ungarn, Polen und Tschechoslowakei 1990 nach ihren friedlichen Revolutionen erzwungene Auflösung dieses politisch-militärischen Hegemonialpakts zog nicht, wie es Moskau gefordert hatte, die Auflösung des Nordatlantikpakts nach sich. Die Selbstbehauptung der westlichen Allianz, die zwar auch im Westen auf dem Höhepunkt ihres langjährigen Erfolgs politisch nicht unangefochten blieb, begründet ihren epochalen Rang wie ihre einzigartige Stellung als das „euroatlantische Bündnis“: Anker der Sicherheit in Europa zu sein.

Ihre politische Qualität lag von Anfang an in der Freiwilligkeit ihres Zusammenschlusses, in der Unabhängigkeit aller ihrer Mitglieder auch von der Schutz- und Führungsmacht Amerika sowie in der Freiheit als dem Grundwert dieses Bundes freier Länder, deren nationale Souveränität nie in Frage stand. Gerade darin unterschied sie sich stets vom Zwangsbündnis der unfreien, von ihrer sowjetrussischen Vormacht nicht unabhängigen, sondern dieser direkt unterworfenen Staaten im Osten Europas. In diesem Vergleich wurde der unbezweifelbar höhere Wert des atlantischen Bündnisses für seine Mitglieder und für Europa offenkundig: Es mußte nur nach außen schützen, es mußte nicht nach innen binden, um sich selbst zu erhalten. Der innere Zusammenhalt mußte nicht erzwungen werden. Hier lag und liegt die Stärke dieser Allianz – sie ist an neue Lagen anpassungsfähig und kann ihre Strukturen verändern wie jeder reaktionsfähige Organismus. Im

Gegensatz zum Warschauer Pakt war das atlantische Bündnis nie erstarrt, noch destruktiven Spannungen an seinem politischen Fundament ausgesetzt.

Selbst die gaullistische Dissidenz, die Frankreich aus dem militärischen Bündniszusammenhang herauslöste, ohne diesen allerdings abzutrennen, erschütterte das Bündnis nicht. Die militärische Zusammenarbeit mit Frankreich in dessen Sonderstellung außerhalb der gemeinsamen Militärstruktur blieb für das Nötigste erhalten. De Gaulle und die Nachfolger im Elysée-Palais hoben Frankreichs Bereitschaft hervor, im Krieg und in einer akuten Krise die Verbündeten militärisch zu unterstützen, pochten aber auf eine „souveräne nationale“ Entscheidung über den Bündnisfall. Zu dieser Bedingung trat später auch Spanien der NATO außerhalb der alliierten Militärstruktur bei, um sich danach schrittweise in diese einzufügen.

Auch der griechisch-türkische Gegensatz riß die Südostflanke der NATO nicht auf, obwohl die militärische Funktionsfähigkeit hier über lange Jahre eingeschränkt war und die gemeinsame Sicherheit nur durch die Militärpräsenz der USA mit der alliierten Befehlsgewalt in Südeuropa, der 6. US-Flotte und den NATO-Stützpunkten aufrechterhalten werden konnte. Doch noch in dieser schwierigen Situation blieb dank der amerikanischen Moderation des politischen Konfliktes zwischen den beiden Verbündeten und der gemeinsamen Solidarität mit den NATO-Partnern, auch außerhalb der Integrationsstruktur (bis zur Rückkehr Griechenlands in diesen Rahmen), das Risiko begrenzt: Die Allianz wirkte in diesem Fall sogar als kollektives Sicherheitssystem zwischen ihren Mitgliedern – eine Funktion, die in Artikel 1 des Washingtoner Bündnisvertrags von 1949 nach dem Vorbild des panamerikanischen Rio-Pakts und der UNO-Satzung angelegt ist.

Diese mäßigende, friedenserhaltende, Risiken begrenzende Wirkung des Nordatlantikpakts nach innen wie nach außen dauert an – sie ist sogar eine seiner Hauptattraktionen für andere Staaten, die zur NATO streben, um dort Schutz und Halt zu finden. Gerade in diesen Eigenschaften liegt der Sinn der „Öffnung“ der Allianz nach Osten als internationaler Ordnungsfaktor wie auch als

Instrument internationaler Sicherheit über die kollektive Verteidigung des Bündnisgebietes hinaus. Dieser Ansatz für den Dienst der Allianz an der internationalen Sicherheit hat es seit 1994 auch erlaubt, als Auftragnehmer der für kollektive Sicherheit verantwortlichen UNO militärisch in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo tätig zu werden, wie UNO-Generalsekretär Annan Ende Januar 1999 erklärte.

Die Verhandlungen über die politischen Bedingungen für solche militärischen Dienste zwischen den damaligen Generalsekretären der NATO (Wörner) und der UNO (Boutros-Ghali) sind für die Anwendung bewaffneter Bündnisgewalt nach außen zur „Friedensunterstützung“ (peace support) einschließlich „Friedenserzwingung“ (peace enforcement) und „Friedensfestigung (peace consolidation) im Sinne der UNO-„Agenda für den Frieden“ weit über die bloße „Friedenserhaltung“ hinaus (peace keeping im Einvernehmen mit Konfliktparteien in einem Lande, aber ohne militärisches Eingreifen) von eben so großer Bedeutung für die kollektive Sicherheit wie für die NATO selbst. Damit wurde 1994/95 auch die frühere „out-of-area“-Abstinenz aufgegeben und das, was der Nordatlantikrat schon seit 1981/82 auf amerikanisches Drängen hin als Leitlinie für militärische Aktionen außerhalb des Vertragsgebietes beschlossen hatte, verwirklicht.

Dabei ist es jedem NATO-Partner weiterhin überlassen, ob er an solchen Aktionen außerhalb der Bündnisverteidigung mitwirken will und mit welchen Mitteln – eine Konzession an die nationalen Interessen und Souveränitätsrechte, die dem Bündnisprinzip entspricht, denn auch zur gemeinsamen Verteidigung und zur Bündnishilfe mit Streitkräften kann kein Verbündeter gezwungen werden. Insofern war auch die Kritik de Gaulles am angeblichen „Allianz-Automatismus“, mit dem ein NATO-Partner in einen Konflikt gegen seine Interessen und wider Willen hineingezogen werden könnte, unbegründet. Zwar dauert der Streit mit Paris auch drei Jahrzehnte danach trotz der ersten Schritte Frankreichs unter Präsident Chirac 1995/96 zur Wiederannäherung an den Militärverband noch immer – wenngleich abgeschwächt – an. Doch ist er, mit den Einschränkungen, die sich aus der Kontroverse über die Verteilung der regionalen Oberkommandos in Europa für die Teilnahme Frankreichs an der Militärorganisation ergeben, politisch überwunden. Die NATO ist seit 1992 in Südeuropa an der kritischen Südostflanke trotz des fortdauernden griechisch-türkischen Gegensatzes und der Abseitsstellung Frankreichs insge-

samt fester gefügt und militärisch sicherer denn je seit den sechziger Jahren.

Diese Rekonsolidierung ist um so wertvoller, als angesichts des Balkankriegs in Bosnien und im Kosovo mit seinen Eskalationsrisiken, der Destabilisierung des Kaukasusgebietes seit dem Ende der achtziger Jahre mit dem zeitweiligen Brennpunkt 1994–1996 in Tschetschenien und der fortdauernden Konfliktlage im Nahen und Mittleren Osten von Libanon und Palästina bis zur Golfregion insgesamt die potentiellen Bedrohungen der Sicherheit des europäischen Bündnisgebietes zugenommen haben. Der Nordatlantikrat bezog diese Gefahren schon Ende 1991 in sein „Neues Strategisches Konzept der Allianz“ ein, das für die Rats-tagung im April 1999 überarbeitet und in kritischen Punkten ergänzt wurde.

Zumal die Verbindung der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und moderner Flugkörpertechnologie, die seit dem Ende der UdSSR vor allem im Mittleren Osten und in Asien stattfindet und neue Unsicherheiten auch für Europa schafft, stellt die NATO-Partner vor neue Herausforderungen und Aufgaben:

- Errichtung einer regionalen Flugkörperabwehr hoher Widerstandskraft gegen Durchdringung mit genauer Flugzielbekämpfung;
- Beschaffung wirksamer, auch durch Satelliten gestützter strategischer Fernaufklärungsmittel;
- Bereitstellung weiträumig einsetzbarer konventioneller Eingreifkräfte zur Krisenbeherrschung, aber auch zur „Gegenproliferation“ (counter proliferation) gegen Weiterverbreitung nuklearer und chemischer Waffen;
- Bereitstellung für den Lufttransport von Truppenverbänden über längere Strecken geeigneter Großraumflugzeuge;
- Einrichtung moderner, NATO-standardisierter Führungs- und Fernmeldesysteme mit Datensicherheit;
- Datenaufklärungsmittel sowie eigene NATO-Informationssysteme, die mit denen der USA technisch kompatibel sind.

Diese Forderungen haben die USA auch schon erhoben, und jede Administration in Washington wird sie, unterstützt vom Kongreß, gegenüber den europäischen Verbündeten konsequent verfolgen.

II.

In diesem Bereich wie in dem der internationalen Friedenssicherung außerhalb Europas werden die amerikanischen Forderungen Spannungen entstehen lassen, wenn Druck auf Europa für „Lastenteilung“ und einen größeren europäischen Beitrag in außereuropäischen Krisen und Konflikten ausgeübt wird. Dies war der Sinn der „common vital interests“ als eines der politischen Schlüsselbegriffe im Strategischen Konzept 1999 für die Allianz, der „gemeinsamen vitalen Interessen“ in der Welt, die gemeinsam verteidigt werden sollen.

Das amerikanische Streben nach solchem Lastenausgleich ist fast so alt wie die Allianz. Es begann, die europäischen NATO-Partner mit der Wiederbewaffnung Westdeutschlands zu drängen und dauerte nach dieser Zäsur in der Nachkriegslage Europas an: Alle Präsidenten und alle Kongreßmehrheiten seither ermahnten die Europäer, mehr für ihre eigene Sicherheit zu leisten. In dieser Periode – beginnend mit der Verstärkung der US-Truppen in Deutschland nach der Berlinkrise von 1961 und mit der zunehmenden nuklearen Bewaffnung der NATO in Europa ab 1962 – wurden die neuen militärischen Fakten geschaffen, die erst die Verteidigung des Bündnisgebietes möglich machten: Die Linie der Anfangsverteidigung in Deutschland wurde danach vom Rhein an Weser und Werra vorverlegt – erst zu dieser Zeit konnte die „forward defence“ oder „Vorwärtsverteidigung“ (in Bonn für den deutschen Sprachgebrauch vorsichtshalber in die harmloser klingende „Vorneverteidigung“ übersetzt, was auch bedeutete, daß man nach rückwärts verteidigen würde) nahe der innerdeutschen Grenze angelegt werden. Ohne die deutschen Streitkräfte wäre dies unmöglich geblieben. Aber auch mit ihnen und den weiter verstärkten amerikanischen Truppen in der Bundesrepublik, die in den sechziger Jahren zum Hauptgarnisonland der USA in Europa wurde, hätte die bloße Verteidigung ohne Kernwaffen dem Offensivdruck der Sowjetarmee nicht lange standhalten können. So stand und fiel der Bündnisschutz für die Bundesrepublik mit der dauerhaften Wirkung der nuklearen Abschreckung, anders gesagt: mit der Glaubwürdigkeit des strategischen Engagements der USA für Europa, dessen Unterpand oder „Geiseln“ (Henry Kissinger) die amerikanischen Soldaten in Deutschland waren.

Von dieser Situation aber profitierte ganz Westeuropa bis 1989/90. Gerade deshalb war es für Frankreich, Belgien, die Niederlande und Däne-

mark – außerhalb des Bündnisses auch für die Schweiz und Österreich – lebenswichtig, daß die Abschreckung der amerikanischen Kernwaffen auf Moskau stets ausreichen würde. Die Probe aufs Exempel mußte nie gemacht werden, denn die Abschreckung erwies sich als wirksam, während die Sowjetmacht in der passiven Konfrontation zerbrach.

Dieser Erfolg der NATO im Frieden wurde von der Vereinigung Deutschlands in Souveränität, äußerer und innerer Freiheit als Mitglied der Atlantischen Allianz gekrönt: In der Tat war dies der zweite Entscheidungssieg in Europa seit 1945 und von ebenso großer strategisch-politischer Bedeutung wie der am Ende des Zweiten Weltkriegs, weil er Europa, wie Präsident Bush es 1989 noch vor der großen Wende mit seiner Parole „Europe whole and free“ als Ziel gewiesen hatte, als Ganzes wiederherstellte und den Bruch von 1944/45 heilte. Für Deutschland wie für Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei, für die baltischen Staaten wie für die übrigen westlichen Randländer Rußlands brachte dieser politische Sieg im Frieden eine Befreiung von der Last der Konfrontation und vom Schatten der sowjetrussischen Vormacht.

Zumal der westliche Teil Deutschlands unter dem Schutz der Allianz war für die USA stets mehr gewesen als ein militärisches Vorfeld gegenüber der Sowjetunion. Amerika hatte nach 1945 seinen Schutz vor allem gewährt und sich in Europa engagiert, um die freiheitliche Ordnung zu erhalten, in Deutschland eine Demokratie nach dem westlichen Modell aufzubauen und es aus der Niederlage mit seinem staatlichen und moralischen Zusammenbruch zum akzeptierten Partner aller freien Länder zu erheben. Daß 1990 dieses Ziel mit dem Anschluß des Sowjetmodells DDR an das amerikanische Modell Bundesrepublik erreicht wurde, war der Sieg im ideellen und sozialen Systemkonflikt – nicht nur im machtpolitischen Konflikt um die Kontrolle Europas. Auch darin zeigte sich, daß die NATO weder ein „amerikanisches Protektorat über Europa“ (Pompidou 1969) noch das Machtinstrument einer der „beiden Hegemonien“ (de Gaulle) war. Deshalb können NATO und Warschauer Pakt auch nicht auf dieselbe Stufe gestellt werden – sie waren einander nicht ähnlich und noch weniger wesensverwandt. Deshalb hatte moralische Neutralität zwischen ihnen in „Äquidistanz“, in gleichem politischen Abstand, zur Rechtfertigung von Neutralismus und Pazifismus in Wahrheit keinen Platz. Der Erfolg der Allianz und der amerikanischen Europapolitik war 1990 deshalb so vollkommen, weil

alle Ziele erreicht wurden, einschließlich des lange Zeit für unerreichbar gehaltenen der friedlichen Wiedervereinigung Deutschlands in einem offenen und freien Europa. Hier liegt die epochale, über die bisherigen 50 Jahre hinweg historische wie exemplarische Bedeutung dieses Erfolgs des atlantischen Bündnisses – einer Allianz, die als Friedensbündnis singulär in ihren Erfolgen ist.

III.

In diesem Zusammenhang sollte an einige historische Beispiele erinnert werden, zumal die NATO nach dem Ende der Konfrontation unter neuen Bedingungen existieren muß und damit nun auch andere Kriterien des Erfolgs über eine längere Zeit gelten, wie die europäische Geschichte zeigt. Ein Beispiel bietet die große Allianz zwischen Rußland und Österreich, die von der „Heiligen Liga“ am Ende des 17. Jahrhunderts gegen die Türkenmacht über das 18. Jahrhundert gegen wechselnde Gegner währte und erst im Jahre 1855 während des Krimkrieges der Westmächte gegen Rußland bei österreichischer Neutralität ihr politisches Ende fand – 150 Jahre Bündnis in Krieg und Frieden in sich ändernden Konstellationen bei mehreren Koalitionswechseln zwischen den europäischen Mächten, die sich auch im Vergleich mit der festeren Atlantischen Allianz sehen lassen können. Dies gilt auch für das spätere Bündnis zwischen Rußland und Preußen (ab 1871 mit Deutschland) von der 1. Polnischen Teilung 1772 (nur kurz unterbrochen 1812) bis zum Berliner Kongreß 1878 und einer unharmonischen Fortsetzung im Dreibund mit Österreich bis zur franko-russischen Allianz 1892/93. Allerdings lehrt der zweite Fall, daß mit der Einigung Deutschlands nach den Kriegen gegen Österreich und Frankreich für Rußland die europäischen Voraussetzungen für die Kontinuität dieser historischen Allianz fundamental verändert waren.

In beiden Beispielfällen schwangen politische Spannungen zwischen den Alliierten mit, die ihre Verständigung immer wieder störten und das Bündnis zeitweilig lähmten. Aber für die losen Bündnisbeziehungen und die Praxis wechselnder Ad-hoc-Koalitionen unter der Wirkung einer allseitigen Politik des Mächtegleichgewichts, der „Balance of Power“, war vor allem die österreichisch-russische Allianz ein Exempel raumübergreifender und relativ dauerhafter Stabilität mit überwiegenden gemeinsamen Interessen. Auch

den großen europäischen Koalitionen gegen das Frankreich Ludwigs XIV. und Napoleons I. läßt sich der kontinentweite Erfolg in den Siegen und Friedensschlüssen ihrer Zeit nicht bestreiten. Dies gilt nicht für den untauglichen Versuch der „Heiligen Allianz“ auf dem Wiener Kongreß von 1814/15 zur Verteidigung des vereinbarten Status quo und der Legitimität der absoluten Monarchien, die den Realitäten Europas nicht mehr angemessen war. Aber es gilt für die kurzen Kriegsbündnisse gegen Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die ihren Zweck jeweils im gemeinsamen Sieg zunächst erfüllten, danach jedoch keine Fortsetzung im Frieden fanden und keine dauerhafte Nachkriegsordnung stiften konnten. Dennoch machten beide europäische Geschichte und veränderten insgesamt die politische Struktur Europas, die Grenzen, die Staatenordnung und die Machtverteilung, vor allem aber das Verhältnis zu Nordamerika.

Die nach dem gemeinsamen Sieg über NS-Deutschland zerfallene „Große Allianz“ (Churchill) der drei Mächte läßt sich allerdings in einer Hinsicht mit dem Erfolg der Atlantischen Allianz im „Kalten Krieg“ des Ost-West-Konflikts über die Sowjetunion 1990/91 vergleichen: In beiden Fällen endete die Konfrontation nicht nur in der Niederlage des Gegners, sondern in dessen Staatsuntergang und mit der Auflösung von dessen Bündnissen.

Als politischer Sieg ohne Krieg durch Einigkeit und militärische Abwehrkraft mit abschreckender Wirkung ist der bisherige Erfolg der NATO eine epochale Leistung und insofern exemplarisch für feste Allianzen im Unterschied zu losen Koalitionen wie der im Golfkrieg unter amerikanischer Führung zur Verteidigung Saudi-Arabiens („Desert Shield“) und zur Befreiung Kuwaits („Desert Storm“) 1990/91 gegen den Irak. Die 1999 noch unbewältigten Probleme in der Golfregion verweisen auf die Grenzen des Nutzens von Ad-hoc-Koalitionen in der internationalen Politik und auch der Konfliktregelung durch begrenzten Krieg.

Ohne die europäische Infrastruktur und die Logistik der NATO, ohne NATO-Truppen aus Europa hätten die USA auch diesen Koalitionskrieg kurzer Dauer mit begrenzten militärischen Zielen nicht erfolgreich führen können. Die Solidarität der Alliierten bot ihnen den notwendigen politischen und materiellen Sukkurs, auch wenn sie auf deren militärische Mitwirkung nicht angewiesen waren. Aber die Atlantische Allianz stand im Hintergrund dieses Golfkriegs neben den USA in

Reservestellung mit direkter Unterstützung der militärischen Operationen gegen den Irak. Gleichgültig, ob man sie deshalb als „indirekte Kriegführende“ bezeichnen will, war sie am militärischen Erfolg beteiligt. Sie erwies sich als nützlich auch „out-of-area“, außerhalb ihres Vertragsgebietes, für das die Bündnisverpflichtungen gelten. Sie wirkte im Gegensatz zur Sowjetunion in deren Endkrise vor dem Zusammenbruch des Jahres 1991 für den Mittleren Osten stabilisierend: Eine weitere Eskalation des Golfkonflikts war durch die Existenz der NATO mit dem Eckpfeiler Türkei sowie der Luft- und Seeherrschaft im Mittelmeer von vornherein in ihren möglichen Auswirkungen begrenzt.

Diese Wirkung zeitigt die NATO abermals – wengleich nunmehr viel zu spät wegen des allzu langen Abwägens und Zögerns der Alliierten wie der UNO – bei der Beendigung des Krieges in Bosnien-Herzegowina durch einen von ihr erzwungenen und überwachten unbefristeten allgemeinen Waffenstillstand samt dem Pariser Frieden vom Dezember 1995 und dessen Umsetzung durch eine internationale Truppenpräsenz unter der Kontrolle der NATO. Mit dieser Operation in Bosnien unter amerikanischer Führung hat die NATO sich über die Grenzen ihrer kollektiven Bündnisverteidigung hinaus als Instrument der internationalen Sicherheit durch militärische und politische Aktion erwiesen. Sie hat damit einen Präzedenzfall des Völkerrechts wie ihres eigenen Bündnisrechts, aber auch ein Beispiel europäischer Friedenswirkung der einzigen fortbestehenden Allianz geschaffen. Sie hat ihre zentrale Position in Europa aktiv genutzt und zugleich andere europäische Länder außerhalb des Bündnisses einschließlich Rußlands dabei beteiligt. Sie hat so den praktischen Wert ihrer Sicherheitspolitik mit den 1994 angebotenen „Friedenspartnerschaften“ an außenstehende europäische Länder bewiesen und für die europäische Sicherheit neue Perspektiven – konkretere, als es die OSZE bisher getan hat oder tun konnte – geöffnet.

Die nach 1990 im US-Kongreß formulierte Alternative an die NATO „out of area or out of business“ wurde als politische Herausforderung schließlich aufgenommen. Damit ist die „Neue NATO“ der postsowjetischen und postkonfrontativen Ära im Verhältnis zur alten NATO der nuklearen Abschreckung und der geschlossenen Verteidigung hinter festen Bündnisgrenzen nach vorgefaßten Plänen mit fest eingeteilten Truppen irreversibel verändert. Die notwendige neue „raison d'être“, ein neuer Daseinszweck, wurde gefunden – er hat sich wie von selbst aus der veränder-

ten europäischen und orientalischen Situation als strategische Notwendigkeit ergeben: aktive Friedenssicherung statt passiver Verteidigungsbereitschaft mit der Folge von Interventionsbereitschaft jenseits der Bündnisgrenzen mit hoher Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit an verschiedene, sich schnell verändernde Situationen. Dies schließt auch die eigene Sicherung auf dem geostrategischen Vorfeld des Bündnisgebietes, die Abweisung entstehender Gefahren und Bedrohungen im Vorfeld, also die echte Vorwärtsverteidigung in Krisen und Konflikten ein. Es bleibt abzuwarten, wie die NATO bei knappen Mitteln und wachsenden Aufgaben – auch in Europa selbst mit der Bündniserweiterung – die sich daraus ergebenden Probleme bewältigen wird: Es sind finanzielle, technische, ökonomische und militärische Problemlösungen zu finden, die über die erste Anpassung ihres strategischen Konzepts und ihrer Militärstruktur hinausreichen.

Dies alles betrifft zugleich das politische Verhältnis zu den USA in einer transatlantischen Partnerschaft, die künftig breiter gelagert und auch mit einer Verständigung über Wirtschaftsinteressen zwischen den USA mit ihrer Nordamerikanischen Freihandelszone und der EU fundiert werden muß, wie auch die Beziehungen der USA zur Europäischen Union als dem sich politisch festigenden europäischen Partner. Beides hängt unlöslich zusammen, denn es gibt kein historisches Beispiel für den Bestand einer Allianz im Frieden, die ihren Gegner als äußeren „agent fédérateur“, als Zwang zur Geschlossenheit verloren hat, ohne politisch-wirtschaftlichen Interessenausgleich. Dies aber ist der NATO 1990/91 geschehen, und dieses durchaus positive Ereignis stellt die Erfolgsfrage für die Zukunft neu. Es hat auch neue Maßstäbe des Erfolgs an das Wirken der Allianz angelegt.

Das „acquis du siècle“, die Errungenschaft des Jahrhunderts für Europa, ist das beständige Engagement der amerikanischen Demokratie und Macht für die Freiheit und Sicherheit Europas, das nicht zuletzt Deutschland zugute gekommen ist. Die Bundesrepublik stieg in dieser Epoche zu einem der Hauptverbündeten der USA auf und war auf dem Höhepunkt der Konfrontation nach militärischen Maßstäben der europäische NATO-Partner mit dem größten konventionellen Bündnisbeitrag – zum eigenen Nutzen, aber auch zum Nutzen aller Länder Westeuropas.

Deutschlands Aufgabe in der NATO und die Hauptfunktion der NATO in der internationalen Politik bleibt die politisch-strategische Verankerung der USA auf dem europäischen Kontinent.

Ohne diese Machtpräsenz wird Stabilität in Europa wie im Nahen und Mittleren Osten, der für die Energieversorgung Europas die Schlüsselregion bleibt, nicht dauerhaft geschaffen bzw. in Krisen bewahrt werden können. Diese Realität

erweist sich im Streben der osteuropäischen Länder in die NATO wie in die EU. Eine militärisch organisierte WEU als Verteidigungsagentur der EU innerhalb der NATO würde daran im Kern nichts ändern.

Werner Link

Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen

I. Vorüberlegungen

Das internationale System ist dadurch charakterisiert, daß es extrem fragmentiert ist (in mehr als 190 Staaten) und daß zwischen den Staaten die Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zunehmen. Ausdruck dieser (meist asymmetrischen) Interdependenzen sind die zahlreichen internationalen Organisationen. Sie entstehen dann, wenn zwei oder mehrere Staaten gemeinsame Interessen haben und kontinuierlich verfolgen wollen, wenn sie diese Zusammenarbeit in einem festen Rahmen nach bestimmten Regeln vertraglich organisieren – befristet oder unbefristet. In jedem Fall spiegelt das, was man die Politik dieser internationalen Organisationen zu nennen pflegt, die Machtverhältnisse zwischen ihren Mitgliedstaaten wider.

Genauer betrachtet, erweist sich, daß internationale Organisationen – abgesehen von machtpolitisch peripheren Handlungsfeldern (wie z. B. Katastrophenhilfe) – eigentlich gar keine oder nur sehr bedingt eigenständige Akteure sind. Vielmehr sind sie primär Vehikel und Instrumente der Mitgliedstaaten, die je nach ihrer Interesseneinschätzung die internationalen Organisationen nutzen oder nicht nutzen. Und da in der Regel das Prinzip der rechtlichen Gleichheit der Staaten und das Konsensprinzip gilt, hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, eine Entscheidung zu verhindern, also die internationale Organisation zu blockieren. Sofern von diesem Prinzip abgewichen wird (wie z. B. beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen), behalten sich immerhin die großen Mächte ein Vetorecht vor. Generell hängt die Umsetzung der gemeinsamen Entscheidungen von den Mitgliedstaaten ab.

All das hat erhebliche Konsequenzen für die Rolle von internationalen Organisationen im sicherheitspolitischen Bereich. Aus den genannten und anderen (hier nicht zu erörternden) Gründen¹ ist

¹ Siehe dazu und zur Begründung der skizzierten Zusammenhänge Werner Link, Die Neuordnung der Weltpolitik,

kollektive Sicherheit durch internationale Organisationen nicht zu garantieren. Was realistischere angestrebt werden kann, ist die Organisation der kollektiven Verteidigung gegen eine konkrete gemeinsame Bedrohung mittels Allianzen oder Bündnissen.

Die NATO war und ist in diesem Sinne eine Allianz. Wenn die skizzierten Zusammenhänge zutreffend sind, dann sind Entstehung, Entwicklung, gegenwärtige Probleme und Zukunftstendenzen der NATO abhängig von der Bedrohungslage und deren Veränderungen sowie von der Machtverteilung sowohl im internationalen System insgesamt als auch innerhalb des Bündnisses. Das Verhältnis zwischen der NATO und anderen internationalen Organisationen und Allianzen hängt ebenfalls von der internationalen Gesamtstruktur und von deren Veränderungen ab. Mithin folgte und folgt aus dem internationalen Wandel der Imperativ zur Anpassung der NATO und ihres Verhältnisses zu internationalen Organisationen und Allianzen. Dieser systemische Aspekt steht im Mittelpunkt der folgenden Analyse.

II. Primat der NATO in der Ära des Ost-West-Konflikts und der Bipolarität

Daß die NATO ein Produkt des Ost-West-Konflikts und der durch ihn hervorgerufenen Bipolarisierung war und daß die NATO dann bei der Ausprägung und Stabilisierung von Bipolarität und Bipolarisierung eine mitgestaltende Rolle gespielt hat, muß an dieser Stelle nicht näher dargelegt werden. Wichtig ist in unserem Zusammenhang zunächst die Relation dieses nordamerikanisch-europäischen Verteidigungsbündnisses zu der umfassenden, globalen Organisation der Vereinten Nationen (und zu anderen internationalen Organisationen).

München 1998. Der politikwissenschaftlich informierte Leser wird leicht erkennen, daß auch dieser Aufsatz der dort zugrunde gelegten neorealistischen Theorie folgt.

Den Großmächten der ursprünglichen Vereinten Nationen – USA, Großbritannien, UdSSR (und China) – war von Anfang an klar, daß die „kollektiven Maßnahmen“ zur Friedenssicherung, die die UN-Charta vorsah, nur dann zustande kommen würden, wenn sie als Ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates in ihrer Interessendefinition übereinstimmen und daher zur Zusammenarbeit bereit sein würden. Ausdrücklich trafen sie in der Charta Vorkehrungen, um auf jeden Fall zu verhindern, daß die neue internationale Organisation gegen eine der Großmächte eingesetzt oder von einer Großmacht gegen eine andere instrumentalisiert werden könnte. Das war (und ist) der Sinn des sogenannten Veto-Rechts in Artikel 27. Die Blockadepolitik während des Ost-West-Konflikts, die zunächst vor allem von der Sowjetunion und dann von den USA betrieben wurde, war also gewollt². Gerade für diese Konstellationen des Nicht-Handelns des Sicherheitsrates wurde Artikel 51 am Schluß des Kapitels über Zwangsmaßnahmen eingefügt: Das „naturegegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ bleibt von den Charta-Bestimmungen im Falle eines bewaffneten Angriffs unbeeinträchtigt, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Die NATO-Staaten beriefen sich in ihrem zentralen Beistandsversprechen (Artikel 5 des Washingtoner Vertrages) ausdrücklich und in wörtlicher Anlehnung auf diesen UN-Charta-Artikel (so wie das 1955 auch der Warschauer Vertrag tat)³. Damit war die Relation der NATO zu den Vereinten Nationen für die Zeit des Ost-West-Konflikts eindeutig geklärt – im Sinne des Primats der NATO und der sicherheitspolitischen Marginalisierung der UN. Nur wenn die beiden antagonistischen Allianzführer ein gemeinsames Interesse daran hatten, einen lokalen bzw. regionalen Konflikt nicht eskalieren zu lassen und ihn aus dem Supermächte-Konflikt herauszuhalten, war der Sicherheitsrat in seinem zentralen Aufgabenbereich handlungsfähig, und zwar unterhalb der Ebene der Zwangsmaßnahmen – nämlich beim neuerfunde-

nen „peace-keeping“ mittels Blauhelm-Truppen. Als mit der Entwicklung des nuklearen Patts ein gemeinsames Interesse an kooperativer Rüstungskontrolle entstand, wurden diese Verhandlungen bilateral, also außerhalb der Vereinten Nationen, geführt (SALT und START).

In der konfrontativen Phase des Ost-West-Konflikts entstand somit im Prozeß der Macht- und Gegenmachtbildung ein eigenständiges bipolares Sicherheitssystem aus zwei sich gegenseitig balancierenden Verteidigungsbündnissen – im „Osten“ geführt und dominiert von der Sowjetunion, im „Westen“ unter der Führung (Hegemonie) der USA⁴. Diese Allianz war auch für die Zusammenarbeit der westlichen Staaten in anderen internationalen Organisationen (z. B. in der OEEC) vorrangig. Das Gewicht der NATO wurde noch erhöht und ihre hegemoniale Struktur noch gestärkt, als infolge der Eskalation des Ost-West-Konflikts (Korea-Krieg) 1951 eine integrierte Kommandobehörde und Verteidigungstreitmacht mit einem amerikanischen Obersten Alliierten Befehlshaber Europa (SACEUR), der in Personalunion Oberster Befehlshaber der US-Streitkräfte in Europa war, geschaffen wurden.

Der Primat der NATO und die Binnenstruktur der Nordatlantischen Bündnisorganisation ergaben sich also aus der gemeinsamen Bedrohungssituation der Mitgliedstaaten: Die USA folgten ihrer säkularen Sicherheitsdoktrin, daß die Beherrschung des europäischen Kontinents und ihrer atlantischen Gegenküste durch einen feindlichen Staat verhindert werden müsse⁵; sie brauchten Westeuropa, um der weltpolitischen Herausforderung durch die Sowjetunion begegnen zu können. Die westeuropäischen Staaten benötigten die USA, um ihr schieres Überleben in Freiheit zu sichern. Amerikanische Führungsmacht und westeuropäische Bereitschaft zur Gefolgschaft entsprachen sich gegenseitig. Das Gespräch, das Präsident Truman und seine Minister am Vorabend der

2 Vgl. u. a. Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill 1990; Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt*, Stuttgart u. a. 1988², S. 87–97.

3 Da diese Einordnung der kollektiven Verteidigung in das UN-System bewußt von den Gründern der Vereinten Nationen ermöglicht wurde, ist Kaplans These, der NATO-Vertrag habe sich nicht in Übereinstimmung mit der UN-Charta befunden, nicht zutreffend. Vgl. Lawrence S. Kaplan, *NATO and UN: A Peculiar Relationship*, in: *Contemporary European History*, 7 (1998), S. 329–342, hier S. 341.

4 Hier und an anderen Stellen wird „Hegemonie“ im Sinne von Heinrich Triepel (*Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, 1938, Aalen 1974) verstanden – als „bestimmender Einfluß“, abgegrenzt von Herrschaft; denn Hegemonie stützt sich nicht auf Zwangsgewalt, sondern auf die Anerkennung der geführten Staaten. Vgl. dazu auch Hans-Peter Schwarz, *Die wohltätige Hegemonie und die Spaltung Europas*, in: Guido Müller (Hrsg.), *Deutschland und der Westen. Internationale Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1998, S. 372–381.

5 Siehe dazu und zum folgenden Werner Link, *Historische Kontinuitäten und Diskontinuitäten im transatlantischen Verhältnis*, in: Miles Kahler/Werner Link, *Europa und Amerika nach der Zeitenwende – die Wiederkehr der Geschichte*, Gütersloh 1995, S. 49–169.

Unterzeichnung des NATO-Vertrags mit den westeuropäischen Außenministern führten, das treffend als „Lehrstunde in Machtpolitik“ bezeichnet worden ist⁶, machte diesen Sachverhalt wie in einem Brennglas sichtbar. Es zeigte auch deutlich, daß dem Primat der NATO sowie der Eindämmung und schließlichen Überwindung der sowjetischen Bedrohung alle anderen Politikbereiche – vor allem die Kolonialpolitik der westeuropäischen Staaten – unterzuordnen waren. Das galt auch für die Einbeziehung des in Gründung befindlichen deutschen Weststaates im Sinne eines „kalkulierten Risikos“.

In den folgenden Jahren wurde mit dem von Frankreich lancierten Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zwar zunächst eine westeuropäische Integrationslösung für die deutsche Wiederbewaffnung betrieben. Wenn der EVG-Vertrag in Kraft getreten und nicht ausgerechnet an Frankreich selber gescheitert wäre, wäre allerdings eine enge Verzahnung zwischen der EVG und der NATO zustande gekommen, einschließlich des Rechts jedes EVG-Staates (also auch des Nicht-NATO-Staates Bundesrepublik Deutschland), im Bedrohungsfall gemeinsame Sitzungen der beiden Allianzgremien herbeizuführen (so daß dann die Bundesrepublik auch am Entscheidungstisch gesessen hätte). Nach dem Scheitern der EVG wurde 1955 bekanntlich die Bundesrepublik direkt in die NATO aufgenommen. Die europäische Komponente – die aus dem Brüsseler Pakt 1955 entwickelte Westeuropäische Union (WEU) – erhielt keine eigenständigen Streitkräfte und war zunächst vor allem ein Instrument zur Bindung britischer Streitkräfte an den Kontinent und zur Rüstungskontrolle gegenüber der Bundesrepublik. Damit war der Primat der NATO fest verankert. Mit dem Beitritt der Bundesrepublik zur NATO und der Einfügung der DDR in den neu gegründeten Warschauer Pakt war auch das Verhältnis zwischen den beiden antagonistischen Allianzen eindeutig geklärt und stabilisiert. Danach nahm die Bipolarisierung in den nichtmilitärischen Bereichen, insbesondere beim Ost-West-Handel und bei den Bedrohungsperzeptionen, merklich ab⁷.

Die transatlantische Organisation des westeuropäischen Sicherheitsproblems via NATO hatte einen positiven Entlastungseffekt für die Organisa-

tion der ökonomischen Zusammenarbeit zwischen den westeuropäischen Staaten, insbesondere für die Weiterentwicklung der Montanunion zur EWG/EG. Im wirtschaftlichen Bereich wurde das Problem einer potentiellen deutschen Hegemonie im Sinne eines integrativen Gleichgewichts, d. h. durch die Europäische Gemeinschaft, gelöst. Sicherheitspolitisch fungierten die USA zwischen den westeuropäischen Staaten mittels der NATO als „balancer“ und „pacifier“⁸. Aus der Sicht des Allianzführers USA bot die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft die Möglichkeit, „Hegemonie durch Integration“ zu fördern⁹. Aber es wurde strukturell auch ein Spannungsverhältnis zwischen westeuropäischer und transatlantischer Organisation begründet.

Dieses Spannungsverhältnis wurde akut und zwang die NATO zu Anpassungen, als Westeuropa im Zuge der Integration erstarkte (also das Binnenverhältnis der Allianz sich änderte) und als gleichzeitig in der Machtrelation zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt aufgrund der forcierten sowjetischen Rüstung eine gravierende Verschiebung zugunsten der Sowjetunion entstand, nämlich eine nukleare Pattsituation aufgrund der Erlangung der sowjetischen Zweitschlagfähigkeit in den sechziger Jahren.

Daraus resultierte im Binnenverhältnis der Allianz die Tendenz zur „Europäisierung“ und im Außenverhältnis zur Gegenallianz die Tendenz zur Dé-tente bzw. Entspannungspolitik. Beide Tendenzen können hier nicht nachgezeichnet werden; Stichworte müssen genügen.

Katalysator für die Anpassung der NATO an die Europäisierungstendenz war das zunächst ange drohte und dann 1966 vollzogene Ausscheiden Frankreichs aus der integrierten Verteidigungsstruktur und der Aufbau einer eigenständigen französischen Nuklear-Macht („force de frappe“). Zwar scheiterte das amerikanische Projekt, zur Stärkung des europäischen Pfeilers des Bündnisses eine Multilaterale Nukleare Streitmacht (MLF) aufzubauen. Aber statt dessen wurde die stärkere Mitwirkung der europäischen Verbündeten an der nuklearen Verteidigung durch die Einrichtung der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) ermöglicht. Die Gründung der EURO-Group und der Unabhängigen Europäischen Programmgruppe (IEPG) sowie anderer europäischer Untergruppen komplementierten diese Politik, die – verbunden mit

6 Vgl. das Memorandum of Conversation, The White House, 3. April 1949, veröffentlicht von Cees Wiebes und Bert Zeemann, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 40 (1992), S. 415–423.

7 Vgl. W. Link (Anm. 2), S. 132–137.

8 Vgl. Josef Joffe, Europe's American Pacifier, in: Foreign Policy, 54 (1984), S. 64–82.

9 Vgl. Eckart Conze, Hegemonie durch Integration?, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 43 (1995), S. 297–340.

anderen politischen Grundsatzentscheidungen – die amerikanische Hegemonie zwar nicht beseitigte, aber abschwächte. Die Organisation der intergouvernementalen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zwischen den EG-Staaten seit 1970, die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland seit dem Elysée-Vertrag (1963), die 1988 durch die Errichtung des deutsch-französischen Sicherheits- und Verteidigungsrates und die deutsch-französische Brigade ausgedehnt wurde, sowie die Reaktivierung der WEU in den achtziger Jahren¹⁰ sind Ausdruck der Europäisierungstendenz außerhalb des NATO-Rahmens. So entstand innerhalb und außerhalb der NATO ein Geflecht von organisatorischen Gruppierungen im transatlantischen Beziehungsfeld.

Die Anpassung der NATO an die Détente erfolgte durch den sogenannten Harmel-Bericht (1967), der militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung als „gegenseitige Ergänzung“ konzipierte, und zwar in dem Sinne, daß kollektive Verteidigung als notwendige Voraussetzung für eine „wirksame, auf größere Entspannung gerichtete Politik“ begriffen wurde – mit dem Ziel, „eine gerechte und dauernde Friedensordnung in Europa“ zu errichten. Die rüstungskontrollpolitische Komponente dieser Politik wurde durch das „Signal von Reykjavik“ (1969) konkretisiert – durch das Angebot an die Sowjetunion und den Warschauer Pakt, Verhandlungen über eine beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung (MBFR) aufzunehmen.

Diese rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen zwischen den beiden Allianzen wurden 1973 in Wien aufgenommen und bis 1988/89 erfolglos geführt, parallel zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und deren Folgekonferenzen. Solange der Ost-West-Konflikt andauerte, war im Verhältnis zwischen NATO und KSZE die sicherheitspolitische Priorität oder gar Exklusivität des atlantischen Bündnisses unbestritten. Die KSZE blieb abhängig von dem Verhältnis zwischen den beiden Allianzen bzw. den beiden Allianzführungsmächten. Im gesamteuropäischen KSZE-Rahmen standen sich zwar nicht NATO und Warschauer Pakt gegenüber. Aber auch hier wurde die Binnenstruktur von den beiden allianzpolitischen Gruppierungen sowie der Gruppe der nichtgebundenen und neutralen Staaten bestimmt; die westlichen Allianz-

staaten stimmten ihre Verhandlungspolitik – nach den Beratungen der EG-Staaten in einem für die KSZE eingerichteten EPZ-Ausschuß – im sogenannten NATO Caucus ab. Nachdem die MBFR Verhandlungen zu keinem Ergebnis geführt hatten, wurde der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) im Mandatsrahmen der KSZE zwischen NATO und Warschauer Pakt ausgehandelt – mit asymmetrischen Truppenreduzierungen, die für das Ende des Ost-West-Konflikts und für die sicherheitspolitische Neustrukturierung des euro-asiatisch-atlantischen Raumes von größter Bedeutung bleiben; es sei denn, die Anpassungen, die nach der Osterweiterung der NATO notwendig sind und von Rußland zu Recht verlangt werden, kommen nicht zustande.

Die Erhaltung der militärischen Stärke und Handlungsfähigkeit der NATO und ihrer sicherheitspolitischen Stabilisierungsfunktion waren zweifellos von großer, wenn nicht ausschlaggebender Bedeutung für die Friedenswahrung in den verschiedenen Phasen des Ost-West-Konflikts und nicht zuletzt auch für dessen Beendigung¹¹. Sie übertraf damit bei weitem die Bedeutung anderer internationaler Organisationen. Als die Sowjetunion das militärische Gleichgewicht in Europa durch die Stationierung moderner Mittelstreckenwaffen (SS 20) gefährdete (und zwar ungeachtet des KSZE-Prozesses!), antwortete die NATO mit dem sogenannten Doppelbeschluß (12. Dezember 1979). Die rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen (d. h. die Umsetzung des ersten Teils des Doppelbeschlusses) führten die USA bilateral mit der Sowjetunion. Nach deren Scheitern und der Stationierung der amerikanischen Mittelstreckenwaffen waren es wiederum die USA, die bilateral mit der Sowjetunion den INF-Vertrag über den kontrollierten Abbau der Mittelstreckenwaffen aushandelten (1987). Die Verhandlungen zur Begrenzung der Interkontinentalwaffen (SALT und START) wurden ebenfalls bilateral zwischen den beiden Supermächten geführt, also nicht zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt und auch außerhalb der Vereinten Nationen. In diesem Sinne wurde der in der gesamten Ära des Ost-West-Konflikts bestehende sicherheitspolitische Primat der NATO relativiert durch die machtpolitisch herausragende Stellung der USA und ihr direktes Verhältnis zu der anderen Supermacht.

11 Zur Kontroverse über das Ende des Ost-West-Konflikts und zur Begründung dieser These siehe Werner Link, Die Entwicklung des Ost-West-Konflikts, in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik, München – Wien 1996³, S. 242–274, hier S. 261 ff.

10 Vgl. Peter Schell, Das Bündnis im Schatten, Die Westeuropäische Union in den 80er Jahren, Bonn – Berlin 1991.

III. Der institutionelle Wettbewerb nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Mit dem „Sieg“ der NATO, der sich insbesondere in der Mitgliedschaft des wiedervereinigten Deutschlands in der NATO und in der Auflösung des Warschauer Pakts dokumentierte, änderte sich die Bedrohungslage und Mächtekonstellation grundlegend. Deshalb mußte die Ratio der atlantischen Verteidigungsallianz und ihr Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen neu bestimmt werden. Es entstand so etwas wie ein „institutioneller Wettbewerb“ (Kori Schake) bei der Neuordnung des euro-asiatisch-atlantischen Raumes. Zum Verständnis dieses Prozesses ist der Sachverhalt wichtig, daß sich der „Sieg“ im Ost-West-Konflikt aus der zweiten, umfassenden Détente entwickelt und in Verhandlungen vollzogen hatte, also ein Sieg am Verhandlungstisch war – ein durch kooperative Konfliktbeilegung kaschierter Sieg ohne Siegesfeiern.

Solange der Warschauer Pakt und die Sowjetunion noch existierten, war im Westen unbestritten, daß die NATO mit den USA als Führungs- und Balancemacht erhalten bleiben müsse. Nur durch die NATO waren und sind die USA eine „europäische Macht“, läßt sich der amerikanische Führungsanspruch in Europa realisieren – mit der Möglichkeit zu amerikanischen Machtprojektionen von der europäischen Basis aus in benachbarte Regionen (etwa Nahost). Das militärische Engagement mittels der NATO zu erhalten war und ist nach wie vor auch im Interesse der europäischen Staaten, um so die Nuklearmacht UdSSR (dann die Ru l ndische Föderation) und das wiedervereinigte Deutschland zu balancieren. Nicht nur Großbritannien und andere kleinere Staaten, sondern auch Frankreich forderten gerade aus diesem letztgenannten Grunde 1990 nachdrücklich die Zugehörigkeit des vereinten Deutschlands zur NATO als unabdingbare Sicherheitsgarantie; deshalb müsse „zuerst einmal“ der Zusammenhalt der NATO „gewährleistet werden und die Notwendigkeit der amerikanischen Präsenz in Europa betont werden“ (Mitterrand)¹². Auch Deutschland sah bekanntlich seine doppelte Einbindung in NATO und EG als im eigenen Interesse liegend an.

¹² Vgl. ders., *Europäische Interessen an der Funktion der USA als europäische Balancemacht*, in: Jürgen N tzold (Hrsg.), *Wohin Steuert Europa?*, Baden-Baden 1995, S. 235–263; das Mitterrand-Zitat stammt aus seinem CNN-Interview vom 19. 4. 1990.

1. Das Verhältnis zwischen NATO und KSZE/OSZE

Die strittige Frage war – jenseits dieses Konsenses – die Einordnung der NATO in die neue gesamt-europäische „Sicherheitsarchitektur“, das hieß konkret: das Verhältnis zwischen einer „neuen“ NATO und der KSZE. Schon Ende der sechziger Jahre hatten die Architekten der deutschen Ostpolitik (insbesondere Egon Bahr) eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung anvisiert, die die beiden Bündnisse „ berw lben“ und schließlich überflüssig machen sollte. Dies schien jetzt praktikabel zu sein.

Das KSZE-Gipfeltreffen in Paris (19.–21. November 1990) und die Art und Weise, wie wenig später der Irak militärisch aus Kuwait vertrieben wurde, konnten als Anfang dieses Prozesses verstanden werden. Im „zweiten Golf-Krieg“ kämpfte gegen den irakischen Aggressor eine (die alten Trennungslinien des Ost-West-Konflikts bereits übergreifende) Staatenkoalition unter Führung der USA, deren Legitimation auf einer Verbindung von kollektiver Verteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta und einem Mandat des UN-Sicherheitsrates beruhte; die NATO war direkt nicht beteiligt (obwohl ihr unterstellte nationale Streitkräfte und ihre Logistik teilweise genutzt wurden).

Wichtiger aber noch als diese Erfahrung waren für unseren Zusammenhang die Ergebnisse des Pariser KSZE-Gipfels:

(1) Die Staaten der NATO und des Warschauer Vertrages unterzeichneten den bereits erwähnten Vertrag über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), der die konventionelle Angriffsf higkeit und die Überlegenheit der Warschauer-Pakt-Staaten beseitigte und ein konventionelles Gleichgewicht auf niedrigem Niveau herstellen sollte. Ausdrücklich ging der Vertrag von den fortbestehenden Allianzen aus (Artikel II) – mit der „Gruppe von Vertragsstaaten“ des Warschauer Vertrags und der „Gruppe von Vertragsstaaten“ des Washingtoner NATO-Vertrags (und des Brüsseler Vertrags, aus dem sich 1955 die WEU entwickelte).

(2) Die zweiundzwanzig Staaten der beiden Allianzen gaben eine Gemeinsame Erklärung ab, in der sie feierlich versicherten, „daß sie in dem anbrechenden neuen Zeitalter europäischer Beziehungen nicht mehr Gegner sind, sondern neue Partnerschaften aufbauen und einander die Hand zur Freundschaft reichen wollen“. Die beiden Allianzen wurden in dieser Erklärung gar nicht mehr erwähnt (wohl aber das Recht jedes Staates, Ver-

tragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein). Institutionell war die Ausrichtung an der KSZE sowie die Stärkung und Vertiefung des KSZE-Prozesses das Leitmotiv.

(3) Die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten verabschiedeten schließlich die „Charta von Paris für ein neues Europa“, die die KSZE-Schlußakte (1975) weiterentwickelte und vor allem den KSZE-Prozeß „institutionalisierte“ (regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister; Errichtung eines Ausschusses Hoher Beamter, eines Sekretariats, eines Konfliktverhütungszentrums, eines Büros für freie Wahlen sowie die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung).

Von NATO und Warschauer Pakt ist in der Charta nicht die Rede. Daß dadurch die beiden militärischen Allianzen bzw. – nach der Auflösung des Warschauer Vertrags – die NATO irrelevant oder gar der KSZE untergeordnet werden sollten, wurde freilich nur von der Sowjetunion (und später von Rußland) angestrebt. Die UdSSR/Rußland wollte ein „System kollektiver Sicherheit und Stabilität in Europa unter der Ägide der KSZE“¹³, dem die NATO, so sie denn bestehen bleiben würde, klar untergeordnet werden sollte. Da auch die neue KSZE an dem Konsensprinzip festhalten sollte (sogar die russischen Reformer waren und sind strikt gegen die Einführung von Mehrheitsentscheidungen!), wäre in dieser neuen europäischen „Ordnung“ Rußland (wie auch jedem anderen Mitgliedstaat) eine Blockademacht und mitbestimmender Einfluß auf die NATO eingeräumt worden.

Anders als die UdSSR bzw. Rußland plädierten zwar alle europäischen Staaten für eine Funktionsausweitung, Institutionalisierung und Effektivitätssteigerung der KSZE, wie sie mit der Charta von Paris begonnen und auf den Konferenzen von Berlin und Helsinki fortgesetzt wurden – bis hin zur neuen Bezeichnung „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE). Aber keine Regierung glaubte, daß die KSZE/OSZE verteidigungspolitisch-militärisch die NATO ersetzen könnte oder auch nur sollte, noch daß die NATO ihr unterzuordnen sei. Das hat es den USA erleichtert, nach einigem Zögern eine positive Einschätzung der KSZE/OSZE vorzunehmen und an dem institutionellen Ausbau und der ergänzenden Nutzung ihrer nichtmilitärischen Möglichkeiten mitzuwirken.

13 Brüsseler Rede des russischen Verteidigungsministers Gratschow vom 25. Mai 1994, in: Europa-Archiv, 49 (1994), S. D500 ff.

Diese Tendenz ist zusätzlich gestärkt worden durch die Einrichtung des NATO-Kooperationsrats, wodurch die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen den NATO-Staaten und allen ost-/mitteleuropäischen Staaten sowie den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) quasi institutionalisiert wurde – mit der engmaschigen Infrastruktur der bilateralen Verträge der Partnerschaft-für-den-Frieden (PfP), dem exklusiven NATO-Rußland-Rat und der „Distinctive Partnership between NATO and Ukraine“ im Jahre 1997. Im selben Jahr wurde der Nordatlantische Kooperationsrat in den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat umgewandelt¹⁴. Den USA eröffnete sich dadurch die Möglichkeit, mittels der NATO eine Führungs- und Balancefunktion in Gesamteuropa bzw. Eurasien differenziert auszuüben. Mit der ersten Osterweiterung der NATO, die zunächst primär ein Anliegen der ost-/mitteleuropäischen Staaten war, ist schließlich auch der durch Artikel 5 des Washingtoner Vertrags gesicherte Raum vergrößert worden. Falls durch den Beitritt weiterer Staaten nicht eine „OSZEisierung“ der NATO – nolens oder volens – stattfindet, wird dadurch der sicherheitspolitische Primat der NATO mit der Führungsmacht USA im OSZE-Raum noch stärker werden.

Die Arbeitsteilung zwischen NATO und OSZE in Bosnien und nunmehr im Kosovo – Beobachter der OSZE vor Ort und militärische Garantie und notfalls Erzwingung durch die NATO – könnte modellhaften Charakter gewinnen. Dabei ist die asymmetrische gegenseitige Abhängigkeit zugunsten der NATO evident. Auch als Mandatgeberin für Zwangsmaßnahmen der NATO kommt die OSZE – entgegen mancher „Hoffnungen“ – nicht in Frage. Denn nur der UN-Sicherheitsrat könnte seinerseits die OSZE beauftragen, und es ist unwahrscheinlich, daß er dann nicht direkt die NATO ermächtigt.

In der Übergangszeit hatte NATO-Generalsekretär Wörner die Beziehungen der NATO zu „anderen Europäischen Organisationen“, insbesondere zu EG/WEU und zur KSZE, zu einem „System ineinandergreifender Institutionen“ entwickeln wollen¹⁵ (wobei der englische Ausdruck „interlocking institutions“ zum ironischen Wortspiel „interblocking institutions“ anregte, solange sich alle Organisationen im Bosnienkrieg als hand-

14 Vgl. dazu u. a. die beiden Überblicksaufsätze von Adam Daniel Rotfeld, in: SIPRI Yearbook 1997 und 1998, Oxford 1997 und 1998, S. 127–149 bzw. S. 141–167.

15 Rede vor einem Seminar der Euro-Gruppe in Washington am 26. Juni 1991, in: Europa-Archiv, 47 (1992), S. D328–D331.

lungsunfähig oder erfolglos erwiesen). Im institutionellen Wettbewerb hat sich, gegen den externen Widerstand Rußlands und gegen die internen Bedenken Frankreichs, der sicherheitspolitische Primat gesamteuropäisch inzwischen durchgesetzt. Sowohl die russischen als auch die französischen Alternativen, die hier nicht näher beschrieben werden können¹⁶, sind gescheitert.

2. Das Verhältnis zwischen NATO und Europäischer Integration (EG/EU/WEU)

Weniger eindeutig, aber tendenziell ähnlich ist das Ergebnis des institutionellen Wettbewerbs im Binnenverhältnis der NATO, in der Relation USA–Europa. Mit dem Wegfall der gemeinsamen Bedrohung entfiel auch die Beschränkung der erwähnten Europäisierungstendenz. Die Beziehungen zwischen NATO und EG bzw. WEU konnten und mußten nun neu geregelt werden.

Die EG-Staaten begaben sich auf den Weg zur Schaffung einer Europäischen Union, dessen erste Station der Maastrichter Vertrag (1992) darstellte – mit einheitlichem Binnenmarkt, einer gemeinsamen Währung (Euro) und einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, „wofür auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“ (Artikel J.4 EU-Vertrag). Die WEU, „die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist“, wurde ersucht, die verteidigungspolitischen Entscheidungen und Aktionen der EU „auszuarbeiten und durchzuführen“; ausdrücklich wurde die Entwicklung „einer engeren Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten auf zweiseitiger Ebene sowie im Rahmen der WEU und der Atlantischen Allianz“ gestattet (Artikel J.2 und 5). Im Vertrag von Amsterdam (1997) sind diese Bestimmungen übernommen und geringfügig weiterentwickelt worden (Titel V), und zwar insbesondere durch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der WEU.

Die Westeuropäische Union hat sich in der Petersberger Erklärung (19. Juni 1992) bereit erklärt, die in Maastricht definierten Funktionen zu übernehmen – „als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als Instrument zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz“. Die WEU stärkte zugleich ihre „operative Rolle“: Die Mitgliedstaaten erklärten sich bereit,

- konventionelle Streitkräfte für militärische Aufgaben unter der Befehlsgewalt der WEU zur Verfügung zu stellen;
- neben dem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung (nach Artikel 5 des NATO-Vertrags und Artikel V des WEU-Vertrags) humanitäre und friedenserhaltende Aufgaben zu übernehmen und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung durchzuführen;
- die notwendigen Strukturen (insbesondere einen Planungsstab) zu schaffen.

Gleichzeitig begannen Frankreich und Deutschland, die deutsch-französische Brigade zum Europäischen Korps unter größtmöglicher Beteiligung anderer WEU-Staaten weiterzuentwickeln, „um die Europäische Union mit Möglichkeiten des eigenen militärischen Handelns auszustatten“ (Erklärung von La Rochelle, 22. Mai 1992). Mitterrand und Kohl versicherten: „Das Europäische Korps trägt zur Stärkung der Atlantischen Allianz bei.“

Diese (hier nur grob skizzierte) Entwicklung war – auf einen Nenner gebracht – ein prozeßhafter Kompromiß zwischen der Europäisierungstendenz, die in erster Linie von Frankreich im Sinne einer eigenständigen europäischen Verteidigungsorganisation und der Transformation der NATO in eine neue, gleichgewichtige europäisch-amerikanische Allianz gefördert wurde, und dem amerikanischen Führungsanspruch mittels der NATO. Letztlich war dies jedoch ein asymmetrischer Kompromiß zugunsten des Prinzips „NATO first“.

Ungeachtet traditioneller Lippenbekenntnisse zur europäischen Integration und einer größeren Rolle der europäischen Staaten in der NATO, hatten die USA in den ersten Jahren nach 1989/90 alle konkreten Pläne für die Schaffung einer unabhängigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität kritisch betrachtet und – unterstützt von Großbritannien – zu verhindern versucht, weil sie darin einen „Spaltpilz für das Atlantische Bündnis“¹⁷ diagnostizierten. Präsident Bush opponierte vehement gegen die deutsch-französische Initiative, die WEU zum verteidigungspolitischen Arm der EU und ein Euro-Korps zum Kern einer unabhängigen europäischen Militärstruktur zu machen. In einer diplomatischen Note vom 21. Februar 1991 wurde zwar die Aussicht auf die Stärkung der „transatlantic partnership on security affairs with a more confident and united Europe“

16 Vgl. Kori Schake, NATO after the Cold War, 1991–1996: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative, in: Contemporary European History, 7 (1998), S. 379–407; vgl. auch meinen Aufsatz (Anm. 12).

17 Karl-Heinz Kamp, Ein Spaltpilz für das Atlantische Bündnis? Das deutsch-französische „Eurokorps“, in: Europa-Archiv, 47 (1992), S. 445–452.

begrüßt, aber dann in offener Direktheit gewarnt: „In our view, efforts to construct a European pillar by redefining and limiting NATO's role, by weakening its structure, or by creating a monolithic bloc of certain members would be misguided. We would hope such efforts would be resisted firmly.“ Wenig später hieß es ähnlich in der ersten Fassung der *Defense Planning Guidance for Fiscal Years 1994 to 1999*: „While the United States support the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO, particularly the Alliance's integrated command structure.“ Präsident Clinton hat dann später eine positivere Einstellung zur Weiterentwicklung der EU bekundet¹⁸.

Als Frankreich zu erkennen gab, daß es bereit sein könnte, in die integrierte Militärstruktur der NATO zurückzukehren, wenn strukturell und personell die europäische Komponente stärker zur Geltung komme, zeigten schließlich auch die USA Neigung zum Kompromiß: Auf dem Brüsseler NATO-Gipfel (1994) wurde das Konzept der „Combined Joint Task Forces“ (CJTF) aus der Taufe gehoben, das nach dem Prinzip „separable but not separate“ die NATO so umstrukturieren sollte, daß die europäischen Staaten unter WEU-Ägide ohne Beteiligung der USA ihre NATO-Streitkräfte und die Logistik der NATO für eigenständige militärische Aktionen einsetzen könnten. Für einen derartigen Einsatz bedarf es jedoch eines Beschlusses des NATO-Rats, d. h., die USA würden, weil der NATO-Rat nur einstimmig beschließen kann, ein Veto-Recht haben und auch bei dem „Monitoring“ solcher Einsätze mitwirken. Dieses Konzept ist auf der Berliner NATO-Ministerratstagung (3. Juni 1996) bestätigt worden und wird seither zu implementieren versucht¹⁹.

Indes, die Weigerung der USA, in der neuen Kommandostruktur das Südkommando (Allied Forces

18 Zitatnachweise und ausführliche Erörterung dieser und der folgenden Entwicklung in: W. Link (Anm. 5), S. 153 ff. Entlastet wurde diese sicherheitspolitische Debatte durch die gleichzeitige Stärkung und organisatorische Regelung des „Transatlantischen Dialogs“ zwischen der EG/EU und den USA im ökonomischen Bereich, in dem keine hegemoniale, sondern eine gleichgewichtige Struktur besteht; siehe dazu Christoph Bail/Reinhardt Rummel/Wolfgang H. Reinicke, *EU-US Relations: Balancing the Partnership*, Baden-Baden 1997.

19 Dazu vor allem Charles Barry, *Combined Joint Task Forces in Theory and Practice*, in: Philip H. Gordon (Hrsg.), *NATO's Transformation*, Lanham u. a. 1997, S. 203–219. Auch die anderen Beiträge zu diesem Sammelband sind instruktiv. Zum neuesten Stand siehe Mario da Silva, *Die Umsetzung des Konzepts der alliierten Streitkräftekommandos*, in: NATO-Brief, 46 (1998) 4, S. 16–18.

Southern Europe) einem Europäer übertragen zu lassen, hat die erhoffte Rückkehr Frankreichs in die integrierte Militärstruktur der NATO einstweilen gestoppt und auch die Umsetzung des CJTF-Konzepts erschwert. Immerhin ist aber in Zusammenarbeit zwischen NATO und WEU (NATO-WEU Joint Council) die Erarbeitung von Arrangements und Prozeduren „for the planning, preparation, conduct and exercises of WEU-led operations using NATO assets und capabilities“ fortgesetzt worden²⁰. In der neuen NATO-Strategie, die auf der Jubiläumstagung im April 1999 verkündet werden wird, wird sich diese Arbeit *konzeptionell* niederschlagen. Aber ohne Frankreich ist *praktisch* kein Fortschritt möglich – die „Europäisierung der NATO“ und die „NATOisierung Frankreichs“ bedingen sich wechselseitig, und durch die NATO bleiben die USA „europäisiert“.

Parallel zu dem asymmetrischen Kompromiß im institutionellen Wettbewerb zwischen NATO und WEU hat sich in der politischen Praxis am Bosnien-Fall gezeigt, daß bei den neuen Krisenbewältigungsaufgaben außerhalb des Vertragsgebietes („out of area“) von NATO und WEU der militärische Primat der NATO gilt, sobald die USA zum Handeln bereit sind (die WEU hat in Bosnien nur eine marginale Rolle gespielt; im Juni 1993 wurden die zunächst getrennt operierenden Seestreitkräfte der NATO und der WEU unter NATO-Kommando gestellt). Insoweit als das CJTF-Konzept auch darauf abzielt, NATO-Krisenbewältigungsmaßnahmen mit Beteiligung von Nicht-Mitgliedstaaten durchzuführen, hat sich mit IFOR und SFOR (s. unten) dieses Konzept als brauchbar erwiesen. In Bosnien ist auch versucht worden, das Verhältnis der NATO zu den Vereinten Nationen neu zu gestalten.

3. Das Verhältnis der NATO zu den Vereinten Nationen

Der Klärungsprozeß verlief mehrstufig. Am Anfang stand die generelle Bereitschaftserklärung der NATO, sich an friedenserhaltenden und sanktionenerzwingenden Operationen des UN-Sicherheitsrates zu beteiligen (NATO-Ministerratstagung im Dezember 1992 und Juni 1993)²¹. Über den Rekurs auf Artikel 51 der UN-Charta hinaus sollte ein kooperatives Verhältnis zu den Verein-

20 Quellennachweise und weitere Literaturhinweise in den zitierten Aufsätzen von Adam Daniel Rotfeld (Anm. 14). Die erste gemeinsame Krisenmanagement-Übung von NATO und WEU soll im Jahr 2000 stattfinden (Neue Zürcher Zeitung vom 5. 12. 1997).

21 Vgl. L. S. Kaplan (Anm. 3), S. 338 ff.

ten Nationen hergestellt werden. D.h., *zusätzlich* zu den *originären* Aufgaben der kollektiven Verteidigung nach Artikel 51 (und nicht etwa an deren Stelle!) sollte die NATO von Fall zu Fall *delegierte* Aufgaben zur Durchführung von „peace-keeping“ und Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates übernehmen.

Dementsprechend überwachten AWACS-Flugzeuge das im Oktober 1992 vom Sicherheitsrat verhängte Flugverbot über Bosnien-Herzegowina; seit April 1993 waren etwa 100 Kampf- und Aufklärungsflugzeuge der NATO im Einsatz; und seit Juli 1993 sollten NATO-Luftstreitkräfte den Friedenssicherungstruppen der Vereinten Nationen (UNPROFOR) beim Schutz der vom Sicherheitsrat eingerichteten Sicherheitszonen helfen – durch Abschreckung oder gegebenenfalls durch Luftschläge²². Die für diesen Zweck geschaffenen Entscheidungsstrukturen nach dem Zwei-Schlüssel-Prinzip („double key“) – Anforderung durch den UN-Sonderbeauftragten vor Ort und operative Entscheidung der NATO – erwiesen sich als ineffektiv, obwohl die massiven NATO-Luftschläge nach dem serbischen Granatenangriff auf Sarajevo am 30. August 1995 zweifellos die Verhandlungsbereitschaft Rest-Jugoslawiens herbeiführten.

Der „Dayton-Frieden“ wurde ohne die Mitwirkung der UNO von der informellen Bosnien-Kontaktgruppe (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Rußland) unter amerikanischer Führung (Holbrooke) ausgehandelt – also auch ohne die direkte Einschaltung der NATO. Die militärische Sicherung der Umsetzung des Dayton-Abkommens oblag nun einer multinationalen Streitmacht, an der neben den NATO-Staaten achtzehn weitere Staaten, darunter Rußland, beteiligt sind, und zwar unter Leitung und Gesamtverantwortung der NATO, während die nichtmilitärischen Aufgaben der OSZE übertragen wurden. Die sogenannte *Implementation* bzw. *Stabilisation Force* (IFOR/SFOR) operiert mit Zustimmung der Konfliktparteien im Rahmen des im Dayton-Abkommen formulierten Auftrags unter NATO-Führung. Diese Konstruktion, die sich bisher einigermaßen bewährt hat, ist mancherorts – so z. B. vom Pentagon²³ – als Konkretisierung der „Neuen NATO“ interpretiert worden, und zwar wegen der Beteiligung von Nicht-

NATO-Staaten. Bezüglich des Verhältnisses zwischen NATO und UNO war damit eine Regelung gefunden, die die operative Unterordnung der NATO unter die UNO (wie beim Zwei-Schlüssel-Prinzip) und die UN-Oberaufsicht nicht enthielt.

Die jüngste Auseinandersetzung über eine Kosovo-Intervention der NATO ohne förmliches Mandat des UN-Sicherheitsrats hat das Verhältnis der NATO zur UNO ins Zwielficht gebracht. Die Auffassung der NATO-Führungsmacht USA, daß auch dann, wenn die Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sich nicht einigen können, die NATO Aufgaben der Krisenbewältigung wahrnehmen darf und muß, ist – wenn auch widerwillig und mit unterschiedlich begründeten Vorbehalten – von allen NATO-Mitgliedstaaten akzeptiert worden. Somit ist auch hier der Primat der NATO restituiert worden – zumindest in der europäischen Region.

Wenn die NATO zu einem „global player“ werden sollte (was von den USA gefordert, aber von wichtigen europäischen NATO-Staaten wie Deutschland und Frankreich abgelehnt wird)²⁴, dann würde die Legitimierung von Out-of-area-Einsätzen eine neue Dimension erhalten und damit die Klärung des Verhältnisses zur UNO noch dringlicher werden. Daß diese Frage zum Spaltpilz innerhalb der NATO werden könnte, sei nur am Rande erwähnt.

IV. Schlußbemerkungen

Da die Neuordnung der internationalen Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Bipolarität noch nicht abgeschlossen ist, sind auch die Positionen und Funktionen der NATO im Geflecht internationaler Organisationen und Allianzen noch nicht so eindeutig festgelegt, wie dies in der vergangenen Ära der Fall war (Marginalisierung der UN, sicherheitspolitischer Primat der NATO im Westen mit Anfängen der Europäisierung, antagonistisches Verhältnis zwischen NATO und Warschauer Pakt). Wie bei der sich erweiternden und vertiefenden EU und WEU sind auch bei der sich erweiternden und neustrukturierenden NATO „Flexibilität“ und „Prozeß“ zu Leitmotiven geworden. Deshalb ist es schwierig, das Ver-

22 Vgl. Kofi A. Annan, Friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen und die Zusammenarbeit mit der NATO, in: NATO-Brief, 41 (1993) 5, S. 3–7. Vgl. auch Gerd Koslowski, Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Deutschland, Frankreich und die USA im internationalen Krisenmanagement, Vierow bei Greifswald 1995.

23 Vgl. L. S. Kaplan (Anm. 3), S. 329.

24 Vgl. u. a. Karl-Heinz Kamp, Eine „globale“ Rolle für die NATO?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 4. 1998; Joseph Fitchett, A More United Europe Worries About Globalizing NATO, in: International Herald Tribune vom 31. 12. 1998.

hältnis der NATO zu den anderen internationalen Organisationen, Bündnissen und Integrationsverbänden genau zu definieren. Die Rede von „Europas unsichtbarer Sicherheitsarchitektur“ ist für diesen Zustand bezeichnend²⁵, ohne freilich viel zu seiner Erhellung beizutragen. Immerhin ist jedoch – wenn man das Ergebnis der vorausgegangenen Erörterungen auf einen zusammenfassenden Nenner bringt – erkennbar: Der institutionelle Wettbewerb ist gesamteuropäisch eindeutig zugunsten der NATO ausgegangen – mit einer gewissen Arbeitsteilung mit anderen Organisationen, insbesondere mit der OSZE und mit dem Sonderverhältnis zu Rußland (NATO-Rußland-Rat) sowie in abgeschwächter Form zur Ukraine; und im „Westen“ ist ein asymmetrischer Kompromiß erreicht worden, der sich über die Zeit verschieben könnte.

Die funktionale Anpassung (kollektive Verteidigung und neue Krisenbewältigung) sowie die strukturelle Anpassung (Änderung der Kommandostruktur) sind nur partiell gelungen. Ein Erklärungsfaktor für die diesbezüglichen Schwierigkeiten ist das Spannungsverhältnis zwischen dem (mehr oder weniger sanften) Führungsanspruch der USA und der nur schwach ausgeprägten und nicht hinreichend organisierten Führungsbereitschaft der europäischen Staaten. Unbestritten scheint für geraume Zeit die Priorität der NATO im Bereich der kollektiven Verteidigung zu bleiben (sie ist auch die Ratio der Osterweiterung). Weit problematischer und offener ist die Anpassung im Bereich der Krisenbewältigung (out-of-area).

Die strukturelle und strategisch-konzeptionelle Reform der NATO dürfte auch mit dem neuen Strategiekonzept, das das Bündnis im April in Washington verabschiedet wird, nicht beendet sein. Mit der allmählichen Herausbildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität könnte mittel- oder langfristig innerhalb der Atlantischen Allianz ein mehr balanciertes Verhältnis zwischen Europa und den USA entstehen. Unter diesem Aspekt ist die Neuregelung des Verhältnisses zwischen EU und WEU das strategische

Problem. Bisher war die Perspektive vorherrschend, daß die WEU die „Brücke“ zwischen EU und NATO werden solle. Nach der Modifikation der britischen Position, die Premierminister Blair in Pörschach (24. Oktober 1998) angedeutet hat²⁶, rückt die Alternative der Integration der WEU in die EU (die Frankreich und Deutschland von Maastricht bis Amsterdam favorisiert haben) in den Bereich realer Möglichkeit – entweder als Vollintegration der WEU in die GASP oder als vierte „Säule“ des EU-„Tempelbaus“ (neben der dritten Säule der GASP). Das Kompromißkonzept der CJTF ist – wie gezeigt wurde – sowohl für die Neugestaltung des Verhältnisses der NATO zu WEU/EU als auch für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen der NATO und anderen Nicht-Mitgliedern (wie Rußland) und den Vereinten Nationen bedeutsam.

Die Staaten, insbesondere die großen Mächte, entscheiden – solange keine festen Konfliktlinien und Konfliktgruppierungen (wie beim Ost-West-Konflikt) bestehen – von Fall zu Fall, welche internationalen Organisationen sie zur Durchsetzung ihrer Interessen und möglicher gemeinsamer Interessen nutzen wollen (UN-Sicherheitsrat, OSZE, NATO, WEU, EU usw.). Insofern hängt auch die weitere Entwicklung der NATO und ihres Verhältnisses zu internationalen Organisationen von der Entwicklung der Interessenlage ihrer Mitglieder, vor allem der Weltmacht USA, ab. Und wenn es richtig ist, daß (wie im 2. Golfkrieg, dann in Bosnien, jetzt im Kosovo und gegenüber dem Irak) vermutlich auch in den kommenden Jahren von Fall zu Fall unterschiedliche Koalitionen gebildet werden – mit oder ohne Legitimierung durch den UN-Sicherheitsrat und mit informeller Ad-hoc-Führung –, dann wird sich die Rolle der NATO im Geflecht internationaler Organisationen nach deren Brauchbarkeit bei der Koalitionsbildung (der „coalitions of the willing“) sowie der Verfügbarkeit ihrer Ressourcen, die zur Zeit „separierbar“ organisiert werden (CJTF), bestimmen.

25 Vgl. Michael Rühle/Nick Williams, „Better Than It Sounds“: Europe's Invisible Security Architecture, in: Comparative Strategy, 17 (1998), S. 121–123.

26 Vgl. u. a. Peter Schmidt, Neuorientierung der europäischen Sicherheitspolitik? Britische und britisch-französische Initiativen, SWP-Ebenhausen, Januar 1999. Erwähnenswert ist, daß es seit 1997 regelmäßige informelle Kontakte zwischen NATO und EU (zwischen Generalsekretär Solana und Kommissionspräsident Santer sowie EU-Kommissar van den Broek) gibt, vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 19. 3. 1997.

Karl-Heinz Kamp

Das neue Strategische Konzept der NATO

Entwicklung und Perspektiven

Wenn sich die Staats- und Regierungschefs des westlichen Bündnisses am 24. April 1999 zum fünfzigsten Geburtstag der NATO in Washington versammeln, feiern sie auf diesem Gipfeltreffen eine NATO, die sich in den letzten Jahren an Haupt und Gliedern erneuert hat. Durch die Aufnahme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik wird das Allianzgebiet in östliche Richtung erweitert. Gegenüber Rußland hat die NATO ein völlig neues Kooperationsverhältnis aufgebaut und Rußland damit aktiv in die Gestaltung der europäischen Sicherheitslandschaft einbezogen. Mit den Ländern jenseits der Bündnisgrenzen ist ein enges Netz von Aktivitäten im Bereich des Dialoges und der Zusammenarbeit geknüpft worden – dadurch hat sich die NATO vom Instrument der Konfrontation im Ost-West-Konflikt zum zentralen Element der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa gewandelt.

Im transatlantischen Rahmen ist die NATO heute mehr denn je der Kern der amerikanisch-europäischen Sicherheitsbeziehungen. Sie trägt somit zur Festigung des Engagements der USA in und für Europa entscheidend bei. Darüber hinaus hat die Allianz mit ihrem militärischen Engagement auf dem Balkan ihre Fähigkeit zu effektivem Krisenmanagement unter Beweis gestellt.

Angesichts dieser großen Veränderungen der europäischen Sicherheitslandschaft wie auch der NATO selbst wurde sehr bald deutlich, daß das 1991 beschlossene Strategische Konzept des Bündnisses zunehmend überholt war. Dieses Grundlegendokument wurde zu einer Zeit formuliert, als die Sowjetunion noch existierte, und es enthielt eine Vielzahl von Reminiszenzen an den Ost-West-Konflikt. Dennoch dauerte es bis zum NATO-Gipfeltreffen in Madrid im Juli 1997, bis die NATO die Erarbeitung eines neuen Strategischen Konzepts beschloß, welches die strategische und politische Basis für die „neue NATO“ darstellen soll.

I. Der Weg zum neuen Strategischen Konzept

Die Bereitschaft, seine strategischen Grundlagen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, bekundete das Bündnis erstmals öffentlich im Frühjahr 1997. In der am 27. Mai 1997 unterzeichneten NATO-Rußland-Grundakte erklärte die NATO, ein neues Dokument ausarbeiten zu wollen, das „... mit der neuen Sicherheitslage und den neuen Herausforderungen in Europa voll im Einklang steht“¹. Im Juli desselben Jahres beschlossen die Staats- und Regierungschefs der NATO dann in Madrid offiziell die Überarbeitung des bisher gültigen Strategischen Konzepts und beauftragten den NATO-Rat, Richtlinien zu erarbeiten – sogenannte *Terms of Reference* –, nach denen die Aktualisierung des Konzeptes erfolgen sollte. Diese *Terms of Reference* wurden im November 1997 vom NATO-Rat beschlossen und von den Verteidigungsministern und den Außenministern im Dezember 1997 auf der NATO-Herbsttagung in Brüssel gebilligt. Sie bildeten den Rahmen bzw. das Mandat für die *Policy Coordination Group* (PCG), die mit der inhaltlichen Arbeit am Konzept beauftragt wurde.

Der Auftrag an die NATO zur „Überarbeitung“ des Strategischen Konzepts machte bereits deutlich, daß es nicht um eine völlige Neuformulierung der Strategie gehen konnte, sondern eher um eine Fortschreibung politisch-militärischer Grundlagen. Demzufolge sollte der konzeptionelle Anpassungsprozeß die nach wie vor gültigen Elemente des Strategischen Konzepts von 1991 beibehalten. Hierzu gehören insbesondere die Kernfunktionen der kollektiven Verteidigung und der transatlantischen Bindung. Hingegen sollte das Konzept hinsichtlich der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, wie etwa die Proliferationsbe-

¹ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt, Bulletin Nr. 43/1997.

kämpfung oder die Notwendigkeit friedensschaffender Maßnahmen, deutlich erweitert werden. Dabei waren insbesondere die bereits von der NATO eingeleiteten Entwicklungen der letzten Jahre zu berücksichtigen, wie etwa der NATO-Mittelmeer-Dialog² oder die NATO-Ukraine-Kommission³.

Anfang 1998 fanden die ersten Sitzungen der *Policy Coordination Group* unter der Leitung des Beigeordneten NATO-Generalsekretärs für Verteidigungsplanung, dem britischen Diplomaten Anthony Cragg, statt. Hier zeigte sich ein breiter Konsens für die weitere Vorgehensweise der Gruppe und für ihre Informationspolitik gegenüber den Ländern, die nicht der NATO angehören. So sollten die Beratungen in drei Phasen erfolgen, wobei man zunächst – bis etwa März 1998 – über die zu erhaltenden Passagen des alten Konzepts debattieren wollte. In einer zweiten Phase – etwa bis zur NATO-Frühjahrstagung – sollten dann die neu einzubeziehenden Elemente definiert werden, wobei die seit 1991 gefallen Entscheidungen und Verlautbarungen des NATO-Rates zu berücksichtigen wären. Der dritte Schritt sollte dann die eigentliche Textarbeit mit dem Ziel sein, einen allseits akzeptierten Entwurf bis zur Herbsttagung im Dezember 1998 vorlegen zu können. In jeder dieser Phasen sollten alle relevanten NATO-Stellen und insbesondere die militärischen Gremien berücksichtigt werden.

Auch die künftigen NATO-Mitglieder Polen, Ungarn und die Tschechische Republik wollte man in die Beratungen einbeziehen, da sie nach ihrem geplanten Beitritt im April 1999 ebenfalls an die Formulierungen des Strategischen Konzepts gebunden sein werden. Allerdings sahen die *Terms of Reference* ursprünglich keine aktive Beteiligung

2 Auf der Frühjahrstagung 1995 in Brüssel beschloß der NATO-Ministerrat, ausgewählte (prowestliche) Mittelmeerstaaten zu einem politischen Dialog auf Ministerebene nach Brüssel einzuladen. Erklärtes Ziel war es, zu einem besseren Verständnis der NATO-Aufgaben insbesondere in den arabischen Staaten beizutragen. Vgl. hierzu grundlegend Andreas Jacobs/Carlo Masala, *Der Mittelmeerraum als Herausforderung für die deutsche Sicherheitspolitik*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie Nr. 156/1998, Sankt Augustin 1998.

3 Entsprechend der NATO-Rußland-Grundakte unterzeichnete die NATO im Juli 1997 ein Partnerschaftsabkommen mit der Ukraine (Charter for a Distinctive Partnership Between NATO and Ukraine). Im Rahmen dieser Vereinbarung wurde beschlossen, regelmäßig mindestens zweimal jährlich ein NATO-Ukraine-Gesprächsforum (NATO-Ukraine-Commission) zu organisieren, um Fragen von beiderseitigem Interesse zu erörtern. Vgl. NATO Basic Fact Sheet Nr. 18, *The Development of NATO's Partnership with Ukraine*, Internet Version (www.nato.int).

dieser Länder vor – sie sollten lediglich den Erörterungen beiwohnen können. Diese strikte Regelung wurde aber nicht lange aufrechterhalten – sehr bald saßen alle drei Beitrittsländer am Verhandlungstisch und konnten ihre Positionen zu Einzelfragen erläutern. Darüber hinaus wurden sowohl Rußland und die Ukraine als auch die übrigen Partnerstaaten der NATO in Abständen über den Verlauf der Beratungen informiert. Auch hatte Rußland die Möglichkeit, das Thema „Strategisches Konzept“ auf die Agenda der regelmäßigen Beratungen im NATO-Rußland-Rat zu setzen.

Das neue Strategische Konzept wird auf dem historischen Gipfeltreffen anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der NATO im April 1999 in Washington von den Staats- und Regierungschefs feierlich beschlossen werden. Das so verabschiedete Dokument wird sich hinsichtlich des Inhalts und der Ausrichtung primär an drei Zielgruppen wenden:

- an die NATO-Mitglieder selbst, und hier insbesondere an die Öffentlichkeit,
- an die Militärbehörden des Bündnisses
- und an die Partnerländer außerhalb der Atlantischen Allianz.

Gegenüber den Öffentlichkeiten der NATO-Staaten soll das neue Strategische Konzept die künftigen Aufgaben der NATO definieren und die zentrale Bedeutung der Allianz glaubhaft untermauern. Damit schafft das Grundsatzdokument die *raison d'être* des Bündnisses zumindest für die nächsten Jahre, da angesichts der nach wie vor im Wandel begriffenen sicherheitspolitischen Lage kein wirklich dauerhaftes Konzept angestrebt werden kann. Gegenüber den militärischen Autoritäten der NATO soll das neue Strategische Konzept einen politischen Rahmen zeichnen, der als Richtlinie für künftige militärische Planungen dienen soll. Dies kann allerdings – wie auch in dem Strategischen Konzept von 1991 – nur in grundlegender Form geschehen, da der öffentliche Charakter des Dokuments keine detaillierten militärischen Ausführungen erlaubt. Gegenüber den Nicht-NATO-Staaten und insbesondere gegenüber Rußland soll das Dokument die Abkehr vom Denken in Ost-West-Kategorien auch in den zentralen Planungsdokumenten der NATO dokumentieren. Damit soll die neue Strategie zum schrittweisen Abbau antiquierter Denkmuster in Rußland beitragen, indem es das neue Verständnis der NATO hinsichtlich der sicherheitspolitischen Herausforderungen im euroatlantischen Raum verdeutlicht.

Allerdings stellen die verschiedenen Zielgruppen Politik, Militär und Öffentlichkeit durchaus widersprüchliche Anforderungen an das Strategische Konzept. Während gegenüber der Öffentlichkeit der politische Erfolg der NATO herausgestellt werden soll, erwarten politische Entscheidungsträger konkrete Aussagen zu den künftigen Aufgaben des Bündnisses. Militärs hingegen wünschen klare militärische und politische Vorgaben für ihre Streitkräfte- und Einsatzplanung, die aber naturgemäß in einem allgemein zugänglichen Dokument nur schwer wiedergegeben werden können. Mögliche Beitrittsinteressenten in Osteuropa erhoffen sich Formulierungen, die auf spätere Erweiterungsschritte der NATO hindeuten. Moskau erwartet demgegenüber von den Ausführungen im Strategischen Konzept ein Eingehen auf russische Vorstellungen und Konzepte hinsichtlich der „strategischen Partnerschaft“ mit der NATO. All dies erschwert zweifelsohne den Grad der Präzision, mit dem das neue Strategische Konzept formuliert werden kann.

NATO aber an Schärfe zu; sie konzentrierten sich auf wenige Kernprobleme, die bis zur Verabschiedung des Strategischen Konzepts die Debatte bestimmen sollten.

1. Der Streit um das UN-Mandat

Bei dem Mandatsstreit ging es um die Frage, ob die NATO für friedenswahrende oder friedensschaffende Operationen – also für über die Selbstverteidigung hinausgehende Militäreinsätze – zwingend der Legitimation durch die Vereinten Nationen (VN) oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bedarf. Insbesondere nach Auffassung Frankreichs erfordert ein militärisches Engagement der NATO in regionalen Krisen unbedingt ein Mandat des VN-Sicherheitsrates oder der OSZE. Darin sah eine Mehrheit der übrigen NATO-Mitglieder – allen voran die USA – eine unzulässige Einschränkung des Handlungsrahmens der Atlantischen Allianz. Kritiker der französischen Position verwiesen darauf, daß die jüngsten Erfahrungen mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gezeigt hätten, wie schwierig es sei, alle fünf ständigen Mitglieder auf eine einheitliche Position festzulegen. Der frühere Konsens im Sicherheitsrat gegenüber dem Irak oder dem serbischen Vorgehen in Bosnien-Herzegowina sei eher die Ausnahme gewesen – eine ähnliche Übereinstimmung sei künftig angesichts der politischen Entwicklungen in Rußland oder in Anbetracht des wachsenden weltpolitischen Selbstbewußtseins Chinas kaum noch zu erwarten. Folglich könnte sich der VN-Sicherheitsrat als mandatsgebendes Organ in der Mehrheit künftiger Krisenszenarien als handlungsunfähig erweisen – gleiches gelte für die OSZE. Es sei aber schlicht inakzeptabel, die NATO in einer Krise, die möglicherweise vitale Interessen ihrer Mitglieder berühren würde, zur militärischen Untätigkeit zu verpflichten, nur weil UNO oder OSZE sich nicht auf ein eindeutiges Votum für ein Mandat einigen könnten. Darüber hinaus stellte sich die Frage, ab welchem Intensitätsgrad einer militärischen Aktivität ein Mandat erforderlich ist – würde etwa eine präventive Stationierung von Streitkräften in einem Krisengebiet ebenfalls ein Mandat erfordern, oder wäre eine solche Legitimation lediglich für einen wirklichen Kampfeinsatz erforderlich?

Politische Aktualität gewann die Mandatsfrage mit den Entwicklungen im Kosovo seit Anfang 1998. Im Februar war der schwelende Konflikt in der serbischen Provinz, in der Teile der albanischstämmigen Bevölkerung nach Unabhängigkeit streben, offen ausgebrochen. Serbische Sonder-

II. Die Diskussion in der Allianz

Die ersten inhaltlichen Gespräche in der *Policy Coordination Group* im Januar und Februar 1998 wurden in Form von Beratungen geführt, die allen Beteiligten die Gelegenheit gaben, grundsätzliche Positionen und Präferenzen zu den künftigen Aufgaben der NATO zu vertreten. Dabei waren die Positionen wichtiger NATO-Partner von großer Zurückhaltung gekennzeichnet, was den Gesprächen einen eher schleppenden Start verschaffte. Insbesondere die USA brachten sich kaum in die Beratungen ein, da die Clinton-Administration vollauf damit beschäftigt war, die Ratifizierung der NATO-Osterweiterung im amerikanischen Senat sicherzustellen. Auch Großbritannien und Frankreich hielten sich mit eigenen Beiträgen eher zurück. Folglich war der erste Textentwurf des neuen Konzepts, der im Herbst 1998 im NATO-Hauptquartier erarbeitet wurde, nur wenig konkret. Auch wurde bemängelt, daß dieser Entwurf allein unter der Ägide der Abteilung für Verteidigungsplanung (*Defence Planning and Operations*) entstanden sei, deshalb politische Mängel aufweise und zu sehr am alten Konzept von 1991 orientiert sei.

Im Verlauf des Jahres und insbesondere mit der sich abzeichnenden Krise im Kosovo nahmen die Debatten um den Inhalt der neuen Strategie der

kommandos traten an, um die illegale Befreiungsarmee UCK zu zerschlagen, und gingen mit großer Härte gegen die Kosovo-Albaner vor. Damit stellte sich sogleich die Frage, wie eine Wiederholung der Bosnien-Tragödie verhindert werden kann. Hier gingen die Einschätzungen auseinander. Während einerseits gerade bei den europäischen NATO-Partnern die Sorge wuchs, eine Verschärfung der Kosovo-Krise könnte eine erneute Fluchtwelle von Kosovo-Albanern nach Westeuropa auslösen, wurde andererseits heftig diskutiert, welche rechtlichen Voraussetzungen für ein Eingreifen der NATO gegeben sein müßten. Da Rußland und auch China eine militärische Intervention unter der Führung der NATO grundsätzlich ablehnten, war mit einem Mandat durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht zu rechnen.

Damit hatte sich die Paralyse der mandatsgebenden Organisationen UNO bzw. OSZE, vor der die Kritiker des französischen Beharrens in der Mandatsfrage gewarnt hatten, sehr rasch bestätigt. Was bislang eher abstrakt in den NATO-Gremien diskutiert worden war, stellte sich nun als ganz praktische Frage: Soll die NATO einer weiteren Eskalation und damit einer möglichen humanitären Katastrophe auf dem Balkan tatenlos zusehen, oder soll eine militärische Intervention auch ohne Mandat des VN-Sicherheitsrates erwogen werden? Falls die NATO aber eingreifen würde, so müßte sie auf dem Boden eines souveränen Staates militärisch agieren, ohne von diesem angegriffen worden zu sein. Diese schwierige Situation spiegelt auch einen Mangel des Völkerrechts wider, der mit dem Ende des Ost-West Konfliktes immer stärker zutage getreten war. Die Charta der Vereinten Nationen ist in ihrer Grundausrichtung an der Gefahr *zwischenstaatlicher Kriege* orientiert, in denen zwischen dem Angreifer und dem angegriffenen Staat unterschieden werden kann. Für die neue Realität *innerstaatlicher Konflikte* (Bürgerkrieg, Sezessionskonflikt, Genozid) setzt die VN-Charta keine klaren Vorgaben.

Konfrontiert mit zwei überaus problematischen Alternativen, sprang die NATO Mitte Oktober 1998 über ihren eigenen Schatten und kündigte gegenüber dem jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević Luftschläge für den Fall an, daß die jugoslawische Armee weiter gegen Kosovo-Albaner vorgehen sollte. Um der Drohung Nachdruck zu verleihen, erteilte der NATO-Rat die sogenannte „Activation Order“, auf deren Grundlage militärische Einsätze unmittelbar durchgeführt werden konnten. Wenn mit dem Einlenken Miloševićs in buchstäblich letzter Minute auch die

geplanten Bombardements serbischer Militärziele im Kosovo⁴ zunächst vermieden wurden, so hatte die NATO mit ihrer Entscheidung dennoch Fakten geschaffen, die für die Frage nach der völkerrechtlichen Grundlage militärischen Handelns von entscheidender Bedeutung waren. Die Angriffsdrohung des Bündnisses – die man jederzeit hätte in die Tat umsetzen können, solange die „Activation Order“ noch galt – erfolgte *ohne* ein vorliegendes Mandat des Sicherheitsrates, sie wurde vielmehr mit der *humanitären Notwendigkeit* des Einschreitens gerechtfertigt.

Bemerkenswert war, daß dieser Entscheidung auch Paris zugestimmt hatte, ungeachtet der unveränderten französischen Haltung in der Mandatsfrage. Selbst die neugewählte deutsche Bundesregierung entzog sich dem NATO-Konsens nicht, obgleich die Koalitionsvereinbarungen von SPD und Grünen die Zustimmung der Vereinten Nationen zu militärischen Handlungen der NATO jenseits der Bündnisverteidigung explizit vorschrieben. Zwar wurde in vielen NATO-Hauptstädten sogleich betont, daß es sich bei der Kosovo-Entscheidung um einen Einzelfall handle, der nicht als Muster für das künftige Vorgehen der NATO genommen werden könne. Dennoch sind die Konsequenzen für die völkerrechtliche Grundlage von NATO-Friedensmissionen weitreichend. Die NATO wird sich in ihrem neuen Strategischen Konzept nicht auf Formulierungen festlegen, die eine Einschränkung der militärischen Handlungsfreiheit des Bündnisses – sei es durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder durch die OSZE – bedeuten würden. Ein Mandat einer dieser beiden Organisationen wird deshalb eine zwar wünschenswerte, aber keine zwingende Voraussetzung für ein militärisches Engagement der NATO sein. Allerdings wird sich die NATO ebensowenig „aus dem Völkerrecht verabschieden“, wie dies von den strikten Mandatsbefürwortern gelegentlich unterstellt wird. Statt dessen wird das Strategische Konzept ausdrücklich – wenn auch in allgemeiner Form – erklären, daß militärische Aktionen der NATO jenseits der Bündnisverteidigung immer auf der Grundlage des Völkerrechts und im Sinne der

4 Die NATO-Militärplaner hatten mehrere hundert militärische und andere strategische Ziele zunächst im Kosovo, aber auch in Serbien selbst ausgewählt, die im Bedarfsfall mit Kampfflugzeugen und Marschflugkörpern angegriffen werden sollten. Vorrangig wären die Luftabwehrstellungen der jugoslawischen Streitkräfte und im weiteren dann Kommandozentralen, Waffendepots oder Treibstofflager bombardiert worden. Vgl. Lothar Rühl, Die NATO vor der Stunde der Wahrheit im Kosovo, in: Neue Zürcher Zeitung vom 4. 1. 1999.

Charta der Vereinten Nationen erfolgen werden. Über den genauen Wortlaut dieser Selbstverpflichtung wird innerhalb der NATO aber vermutlich noch bis unmittelbar vor dem Gipfeltreffen verhandelt werden.

2. Die Diskussion um die Kernfunktion – eine globale Rolle für die NATO?

Ein zweiter großer Streitpunkt innerhalb des Bündnisses bezog sich auf die künftigen Kernfunktionen der NATO. Hier ging es um die Frage, welchen neuen sicherheitspolitischen Aufgaben sich die Allianz angesichts der neuen weltpolitischen Rahmenbedingungen primär widmen soll. Während innerhalb des Bündnisses breiter Konsens bestand, daß die gegenseitige Beistandspflicht gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrages nach wie vor die „conditio sine qua non“ der Atlantischen Allianz darstellen würde, herrschte Uneinigkeit darüber, ob etwa die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder die Bekämpfung des Terrorismus ebenfalls zu den zentralen Funktionen der Allianz gehören. Während die Vereinigten Staaten für ein eher breites Verständnis der künftigen Rolle des Bündnisses plädierten, wollten einige europäische Verbündete die Aufgaben der NATO eher begrenzt sehen. Dabei waren die Motive für den Wunsch nach Eingrenzung durchaus unterschiedlich.

Einige Bündnispartner wandten ein, daß ein zu breites Aufgabenspektrum die NATO überbürden könnte und langfristig in ihrer Leistungsfähigkeit schwächen würde. Frankreich argumentierte im Kern genau entgegengesetzt – zu viele Kernaufgaben könnten die Bedeutung der NATO eher erhöhen, was einer Schwächung des nach wie vor von Paris geforderten „Europäischen Pfeilers“ in der Sicherheitspolitik gleichkäme. Deutschland riet aus ganz anderen Gründen zur Zurückhaltung. Würde die gegenseitige Beistandspflicht als die zentrale Funktion der NATO festgeschrieben, aus der sich alle anderen Aufgaben – wie etwa Krisenmanagement oder friedensschaffende Maßnahmen – ableiten würden, so wäre der Erhalt der Hauptverteidigungskräfte der Bundeswehr am ehesten zu begründen. Damit ließe sich – nach Ansicht Bonns – auch das Festhalten an der Wehrpflicht in Deutschland am ehesten rechtfertigen.

Diese vielschichtige Auseinandersetzung reduzierte sich im weiteren Verlauf aber weit stärker auf den Aspekt des geographischen Handlungsrahmens der NATO. Prominente Stimmen in Washington hatten schon seit längerem gefordert, daß die NATO zur umfassenden Verteidigung

amerikanischer und europäischer Interessen in der Welt befähigt werde müsse⁵ und daß in der Diskussion über den „strategischen Zweck der NATO“ auch Krisen am Golf oder in der Straße von Taiwan berücksichtigt werden sollten⁶. Außenministerin Madeleine Albright machte bei den Ministertreffen im NATO-Rahmen immer wieder deutlich, daß die strategische Ausrichtung der NATO von der gemeinsamen Verteidigung des Vertragsgebietes hin zum Prinzip der Verteidigung gemeinsamer Interessen geändert werden müsse – also von der Diskussion über „out of area“ hin zu der Frage: „out of interests?“

Derart weitreichende Vorstellungen stießen bei den europäischen Verbündeten auf verbreitete Skepsis, da nicht eindeutig zu erkennen war, wer denn die „gemeinsamen Interessen“ definieren soll, die es künftig zu verteidigen gelte. Die globalen Belange Amerikas sind nicht notwendigerweise deckungsgleich mit den Interessen der europäischen Bündnispartner, und auch innerhalb Europas weichen die jeweiligen politischen Ziele und Präferenzen erheblich voneinander ab. Auch war unklar, was geschehen würde, wenn die NATO in der Interessenfrage uneins sein sollte. Gerade von französischer Seite wurde deshalb die Befürchtung geäußert, daß eine auf Interessenvertretung ausgerichtete NATO rasch zu einem bloßen Instrument der amerikanischen Globalstrategie verändert werden könnte⁷. Andererseits ist unbestreitbar, daß zentrale sicherheitspolitische Risiken – wie etwa die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – jenseits der europäischen Grenzen entstehen können und den Gefahren auch dort begegnet werden muß. Geographische Distanz ist heute ohne Zweifel ein Faktor von schwindender Bedeutung bei der Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen. Eine Ausdehnung der NATO-Verantwortlichkeiten über Europa hinaus wäre somit eine logische Konsequenz veränderter weltpolitischer Rahmenbedingungen.

Auch in dieser Frage wird sich das Bündnis kaum zu einer eindeutigen Wortwahl im Strategischen Konzept durchringen können und statt dessen die

5 Vgl. Warren Christopher/William Perry, NATO's True Mission, in: New York Times vom 21. 10. 1997.

6 So Senator Richard Lugar in seinen Ausführungen vor dem Deutsch-Amerikanischen NATO-Roundtable der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington, D. C., 5.–7. November 1997.

7 Der französische Außenminister Hubert Vedrine kleidete die Ablehnung Frankreichs in die diplomatischen Worte: „We generally take the view that NATO should not be too elastic in interpreting its global interests.“ Vgl. Follow U. S. Strategy, Albright Urges NATO, in: International Herald Tribune vom 9. 12. 1998.

fortbestehenden Bewertungsunterschiede mit einer interpretierbaren Formulierung überdecken. Ungeachtet dessen strukturieren aber bereits jetzt europäische NATO-Partner wie Großbritannien, Holland und selbst Frankreich ihre Streitkräfte in einer Weise um, die einen Schwerpunkt auf das Krisenmanagement außerhalb des NATO-Gebietes legt. Kleinere, mobile Einheiten sowie ausreichende Transportkapazitäten und Kommunikationsmittel sollen die Projektion militärischer Macht über weite Distanzen ermöglichen. Damit wird de facto das vorangetrieben, was im Strategischen Konzept noch umstritten ist: nämlich die Fähigkeit zum raschen militärischen Handeln außerhalb Europas.

3. Die kurze Debatte um den nuklearen Ersteinsatz

Ein kurzer, aber heftiger Streit entzündete sich in der NATO über die Strategie des Ersteinsatzes von Kernwaffen, obgleich nuklearstrategische Fragen aus den internen Beratungen über das neue Strategische Konzept eigentlich ausgeblendet werden sollten. Relativ frühzeitig hatte man in der NATO Übereinstimmung dahin gehend erzielt, die Frage der künftigen Rolle von Kernwaffen nicht weiter zu erörtern. Statt dessen sollte das neue Strategische Konzept weitgehend die Formulierungen aus der alten Strategie von 1991 übernehmen. Die damals gefundene, eher allgemeine Beschreibung der Funktion nuklearer Abschreckung erschien insbesondere den Nuklearstaaten USA, Frankreich und Großbritannien flexibel genug, um auch im neuen Konzept die Aufgabe von Kernwaffen unter geänderten politischen Bedingungen adäquat zu definieren. Lediglich einige redaktionelle Änderungen sollten vorgenommen werden. Auf diese Weise wollte man eine neue Nukleardiskussion im Bündnis nach Möglichkeit vermeiden, da die Konsequenzen in den Öffentlichkeiten der Mitgliedsländer unvorhersehbar schienen.

Ende 1998 durchbrach der deutsche Außenminister diesen Konsens, indem er forderte, im neuen Strategischen Konzept den Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz festzuschreiben. Da der Warschauer Pakt mit seinen starken konventionellen Streitkräften nicht mehr existiere, könnte auch die NATO von ihrer Drohung abrücken, im Falle eines gegnerischen Angriffs Kernwaffen als erste einzusetzen. Dieser überraschende Vorstoß des grünen Außenministers traf nicht nur in der NATO auf breite Ablehnung, sondern er wurde auch von Bundesverteidigungsminister Scharping nicht geteilt. Statt dessen argumentierten die Befürworter des Ersteinsatzes mit der neuen Rolle, die den Kern-

waffen nach dem Ende des Kalten Krieges zukommen würde: Atomare Abschreckung werde heute primär im Kontext der Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln – also atomaren, biologischen und chemischen Waffen – gesehen. Der Krieg gegen den Irak 1991 habe gezeigt, daß nukleare Abschreckung sehr wohl auch gegen die Bedrohung mit chemischen Waffen wirksam sein könne. Offenbar war es nicht zuletzt die verklausulierte Drohung eines nuklearen (Erst-)Einsatzes von Präsident George Bush gegenüber dem Irak, welche Saddam Hussein davon abgehalten hatte, chemisch bestückte Scud-Raketen gegen Israel einzusetzen. Eine solche Abschreckungsoption hätte man nach einem Verzicht auf die Strategie des nuklearen Ersteinsatzes nicht mehr – vorausgesetzt, die Kernwaffenstaaten der NATO würden sich im Konfliktfall an ihre Verzichtserklärung halten.

Aufgrund der überwältigenden Mehrheit im Bündnis gegen die Initiative des deutschen Außenministers wird es im Strategischen Konzept keine Formulierung zum Ersteinsatzverzicht geben. Allerdings wird die Allianz betonen, daß ein Einsatz von Nuklearwaffen nur unter äußerst extremen Umständen erwogen werden kann und damit in weite Ferne rückt. Die Diskussion um die Nuklearfrage in der NATO dürfte jedoch auch nach der Verabschiedung der neuen Strategie weitergeführt werden – dann allerdings in dem zuständigen Gremium, der „High Level Group“, und nicht unter den Augen der Öffentlichkeit.

III. Das neue Konzept – der große „strategische Wurf“?

Das neue Strategische Konzept wird in jedem Fall ein Konsenspapier darstellen, in dem die künftigen Aufgaben der NATO in breiter und daher interpretierbarer Form dargelegt werden. Damit steht das neue Konzept durchaus in der Tradition früherer Strategieformulierungen, die alle von einem hohen Maß an Flexibilität und Auslegbarkeit gekennzeichnet waren. Von einem solchen Konzept unzweideutige und explizite Planvorgaben zu erwarten geht an der NATO-Wirklichkeit vorbei. Um die erforderliche Zustimmung aller 19 NATO-Mitglieder zu erhalten, sind Kompromißformeln unerlässlich. Auch wird man angesichts der derzeit raschen Veränderungen der weltpolitischen Lage ohnehin von der Vorstellung Abschied nehmen müssen, langfristige Strategieentwürfe entwickeln zu wollen.

Auch wird das neue Strategische Konzept eine Reihe von vermeintlich neuen Aufgaben der NATO festschreiben, denen sich das Bündnis in der Realität aber schon seit längerem erfolgreich widmet – so etwa das Krisenmanagement jenseits der Bündnisgrenzen. In diesem Sinn bedeutet das neue Konzept eher eine „Anpassung der Aktenlage“ an die Realität und weniger einen visionären Strategieentwurf. Auch dies ist keinesfalls ungewöhnlich in einem internationalen Umfeld, dessen rascher Wandel schnelles und pragmatisches Handeln erfordert, auch wenn die langfristigen Konzeptionen noch nicht endgültig abgestimmt sind.

Völlig fehl geht aber der gelegentlich erhobene Vorwurf, mit ihren weitreichenden Überlegungen

zur Mandatsfrage oder zur geographischen Ausweitung des Handlungsrahmens befinde sich die NATO auf dem Wege zum „Weltpolizisten“, der nach eigenem Gutdünken überall auf dem Globus westliche Interessen vertritt. Eine solche Denkweise verkennt völlig, daß jegliches gemeinsames Handeln – politisch oder militärisch – von *allen* Bündnispartnern, d. h. einstimmig, gebilligt werden muß. Eine solche Allianz, die auf dem Konsens von 19 demokratischen Staaten basiert, ist zu militärischem Abenteuerertum nicht in der Lage. Statt dessen gibt das neue Strategische Konzept der NATO die Möglichkeit, auch unter einem völlig gewandelten Risikospektrum ihre Bedeutung als Kern der euro-atlantischen Sicherheit zu bewahren. Nicht weniger, aber auch nicht mehr.

August Pradetto

Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht

I. Die NATO in Zeiten der Transformation

Das letzte Jahrzehnt des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist, wie die Jahre nach dem Ersten und dann nach dem Zweiten Weltkrieg, von einer gewaltigen Transformation in den internationalen Beziehungen gekennzeichnet. Wesentliche Determinanten eines mehr als vier Jahrzehnte gültigen Ordnungssystems – an erster Stelle die Kalte-Kriegs-Konstellation mit ihrer bipolaren Grundlage und den entsprechenden institutionellen Ausformungen – sind verschwunden. Dafür sind plötzlich neue Bestimmungsfaktoren wirksam, die partiell wie die Rückkehr zu den Verhältnissen der internationalen Politik im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert anmuten: an hervorgehobener Stelle eine neue Welle des *nation building*, die wie ehemals mit der Auflösung multinationaler staatlicher Gebilde, und zwar wieder in Mittel- und Osteuropa, eingesetzt hat; das Aufleben einer Auseinandersetzung um „frei“ gewordene Ressourcen; die Neupolung der Elemente in einem veränderten internationalen Magnetfeld. Die Spannungen, die diesem Transformationsprozeß inhärent sind, finden ihren Ausdruck in einer quantitativ wie qualitativ vergrößerten Krisenintensität, wobei die Transformation mehrere ineinandergreifende Aspekte aufweist: diverse endogene – vor allem die Veränderung der ökonomischen, sozialen und politischen Verhältnisse in den ehemals kommunistischen Ländern – und verschiedene exogene, nämlich einen Schub integrativer wie auch desintegrativer Tendenzen im ökonomischen, politischen, sicherheitspolitischen und kulturellen transnationalen, europäischen und globalen Gefüge.

Die Reaktion in Politik und Wissenschaft auf diesen neuen Zustand der „Weltunordnung“ ist der Versuch, je nach weltanschaulichen Motiven und sicherheitspolitischen, ökonomischen und sonstigen politischen Interessen neue Ordnungsstrukturen zu kreieren und dafür die geeigneten Instru-

mente zu finden und wirksam werden zu lassen. Dabei wird das zur Verfügung stehende klassische Repertoire internationalen „Krisenmanagements“ in neuer Variation eingesetzt. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaute und verankerte westliche und internationale Institutionen wie die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union, die NATO, der Europarat, die KSZE/OSZE, die Vereinten Nationen u. a. sind teilweise erfolgreich integrationistisch-institutionalistisch tätig geworden, um der Transformation eine bestimmte Richtung und Struktur zu geben. Teilweise haben nationale Eliten (in Transformationsländern) versagt und gewaltsame Auseinandersetzungen herbeigeführt, auf die mit integrationistischen Mitteln nur unzureichend (d.h. die Eskalation nicht verhindernd) eingewirkt werden konnte. Zum Teil sind auch internationale und regionale Organisationen gescheitert in dem Sinne, daß sie u. a. aufgrund interner Divergenzen nicht zu einer dezidierten Haltung und Aktion in auftretenden Krisensituationen in der Lage waren.

Gewaltsame Konflikte gab und gibt es in einer ganzen Reihe von Lokalisationen bzw. Regionen des postkommunistischen Transformationsraumes – von Aserbaidschan und Armenien über Georgien, Moldawien bis hin nach Albanien und Kroatien. Die Zustände nach dem Kalten Krieg, auf die sich die Frage nach dem „Krisenmanagement“ der NATO bezieht, sind erst in zweiter Linie durch Tatbestände wie Völkermord durch die Roten Khmer in Kambodscha oder durch Angriffshandlungen wie die von Saddam Hussein gegenüber Kuwait gekennzeichnet. Viel bedeutsamer und komplexer sind Konflikte wie einerseits die mehr oder minder große Diskriminierung von (meist kleineren) Bevölkerungsgruppen aus ethnischen, religiösen u. a. Motiven durch die staatlich-politische Führung eines Landes und andererseits der Zusammenbruch der staatlichen Ordnung, infolgeder mehr oder weniger große Bevölkerungsteile Diskriminierung, Verfolgung und Not ausgesetzt sind.

Insoweit die Auseinandersetzungen in diesen Konflikten als mit den Ansprüchen an grundlegende

Menschenrechtsstandards unvereinbar und/oder als Gefährdung der regionalen oder gar globalen Sicherheit erachtet werden, werden auch „Lösungsformen“ diskutiert und eingesetzt, die Sanktionen bis hin zu militärischen Zwangsmaßnahmen beinhalten. Die letztgenannte Art der Ordnungspolitik hat in den neunziger Jahren ein vergleichsweise großes Ausmaß angenommen – entsprechend dem vergrößerten Umfang jener Konfliktsituationen, die unter die oben genannten Kriterien fallen und mit anderen Mitteln nicht befriedigend bewältigt werden konnten. Die UNO hat in den wenigen Jahren der beschriebenen Post-Kalter-Krieg-Situation mehr Blauhelmissionen organisiert und eine größere Anzahl von Soldaten eingesetzt als in all den Jahrzehnten seit ihrer Existenz zuvor. Rußland bzw. die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ist mit militärischen Kräften (u. a. in Moldavien, Kasachstan) ebenso wie die NATO *out of area* (u. a. in Bosnien-Herzegowina, Kosovo) aktiv geworden.

Seit den Petersberger Beschlüssen 1992 werden in der Westeuropäischen Union (WEU) Überlegungen angestellt, wie man – außerhalb des Vertragsgebietes und über die fixierte Verteidigungsfunktion hinausgehend – militärisches Krisenmanagement in solchen Konflikten bewerkstelligen könne. Die EU zielt mit Überlegungen zur Schaffung einer „militärischen Komponente“ für eine zu realisierende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) seit dem Vertrag von Maastricht (ebenfalls 1992) in dieselbe Richtung. Sogar in der KSZE/OSZE wurde reflektiert, ob nicht der eigenständige Zugriff auf militärische Kapazitäten für eine wirksame Einhaltung und Umsetzung der gemeinsam von allen europäischen Staaten vereinbarten Prinzipien (wie sie u. a. in der Charta von Paris vom November 1990 zum Ausdruck kommen) ermöglicht werden müßte. Mit noch größerer Intensität wurde eine analoge Debatte in der UNO geführt.

Mit dem Umfang hat sich auch die Qualität bzw. die Intensität der militärischen Ordnungspolitik differenziert. Beim *peace-* und *law-enforcement* ist eine bemerkenswerte Entwicklung eingetreten: Die NATO hat in zunehmendem Maße in Europa westlich der GUS-Staaten und auch außerhalb Europas in für den Westen zentralen Interessengebieten die operative Umsetzung, damit aber letztlich auch die politische Entscheidung in diesem Prozeß übernommen. Die drei herausragenden Beispiele sind die Intervention gegen Irak Anfang 1991, nachdem Saddam Hussein Kuwait hatte überfallen und besetzen lassen, die militärischen

Einsätze in Bosnien-Herzegowina zur Durchsetzung von UN-Resolutionen sowie die SFOR/IFOR-Stationierung (letztere nach dem Abkommen von Dayton im Dezember 1995) und schließlich das Ultimatum und der „Aktivierungsbefehl“ gegen Serbien, um den Rückzug militärischer und paramilitärischer Einheiten aus dem Kosovo im Sommer 1998 und dann wieder Anfang 1999 zu erzwingen.

Die drei Fälle manifestieren indes drei völlig unterschiedliche Varianten von *peace-* bzw. *law-enforcement* durch die NATO. Bei der Aktion „Desert Storm“ war die NATO nicht als (vom UN-Sicherheitsrat) formal mandatierte Organisation beteiligt. Vielmehr waren die UNO-Mitglieder aufgefordert, „mit allen“ – also auch mit militärischen – Mitteln für die Umsetzung der Beschlüsse der Weltorganisation in bezug auf Irak/Kuwait Sorge zu tragen. Formaliter trug eine Staatenkoalition aus diversen Teilen der Welt die militärische Befreiung Kuwaits. Realiter übernahmen die USA die militärische Führung, und mit der Beteiligung anderer westlicher Staaten und der Nutzung der vorhandenen Kommunikationsstrukturen, Logistik und sonstigen Kapazitäten war es de facto die NATO, die militärisch nicht nur den Status quo ante wiederherstellte, sondern auch neue militärisch-strategische Gegebenheiten im Nahen Osten (u. a. über die Durchsetzung von Rüstungsbeschränkungen für Irak und die Einrichtung von Flugverbotszonen) kreierte.

In Bosnien-Herzegowina erhielt die NATO, nachdem sie Unterstützung angeboten hatte, direkt ein Mandat zuständiger UNO-Gremien, um mit militärischen Mitteln die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates zu bewerkstelligen. Das Bündnis sicherte solcherart gleichzeitig die Aktivitäten der laufenden Blauhelmission ab. Nach dem Abkommen von Dayton übernahm die NATO, ebenfalls vom Sicherheitsrat „beauftragt“, die militärische „Bürgschaft“ der Implementation der in den Vereinigten Staaten ausgehandelten Vereinbarungen.

Im Falle des Kosovo war es wiederum die NATO, die mit militärischen Mitteln bzw. der Androhung militärischer Gewalt zumindest vorübergehend eine Veränderung der Lage gemäß den Forderungen der UNO bewirkte, indem sie den partiellen Rückzug von Einheiten der Armee der Bundesrepublik Jugoslawien erzwang. Dort handelte die Allianz allerdings ohne Mandat des Sicherheitsrates der UNO, nahm also die Umsetzung von Beschlüssen bzw. von Forderungen in die eigene

Hand. Zwar bemühte sich die NATO um eine Bestätigung ihres Vorgehens durch den UN-Sicherheitsrat, ließ sich aber auch nicht von den aufgrund eigener Beschlüsse zu treffenden Sanktionen abbringen, als das oberste UN-Gremium Militäraktionen der NATO nicht zustimmte. Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet, unterschied sich insofern die letztgenannte Aktion fundamental von den beiden erstgenannten.

Alle drei Fälle haben indes eine wesentliche Gemeinsamkeit: Der entscheidende Akteur waren in bezug auf Irak, Bosnien-Herzegowina wie auch Kosovo die USA, und die NATO wurde in allen drei Fällen erst unter der Voraussetzung „amerikanischer Führung“ aktiv. Die NATO spielte jeweils als militärisches Instrument zur Durchsetzung politischer Entscheidungen eine gewichtige Rolle; sie war aber in ihrer Funktion, in ihrem Aktionsradius, in ihren politischen wie militärischen Aktivitäten weitestgehend von den USA abhängig.

Dies resultiert im wesentlichen aus der nach wie vor gegebenen *De-facto*-Monopolstellung der USA beim militärisch determinierten *peace-* und *law-enforcement*, zu dem die europäischen Staaten bis heute nur in sehr engen Grenzen fähig sind. Als sich Anfang der neunziger Jahre die Frage nach der zukünftigen Rolle der NATO stellte, schien die Antwort offen – eine Funktion im Rahmen der von den USA angestrebten „neuen Weltordnung“ schien ebenso möglich wie die Wahrnehmung militärischer Funktionen für UNO und KSZE/OSZE oder eben auch eine vor allem von deutscher Seite propagierte, vorrangig „politische“ Funktion bei der Absicherung des Transformationsprozesses im Osten Europas. Als Bilanz ist zu ziehen, daß alle diese Vorstellungen in einem gewissen Ausmaß realisiert wurden; der global einflußreichste und militärisch potenteste nationalstaatliche Akteur im internationalen System, die USA, konnte aber aufgrund der realen Konfliktentwicklungen nach dem Kalten Krieg und den daraus resultierenden Anforderungen sowohl an die politische Führung wie an die militärische Kapazität seinen Einfluß innerhalb der NATO wie auch als herausragender Faktor europäischer Sicherheit in besonderer Weise geltend machen.

Dies festzuhalten ist deswegen wichtig, weil sich die Frage nach der völkerrechtlichen Legitimation von Aktivitäten der NATO außerhalb von Art. 5 des Washingtoner Vertrags (und damit außerhalb von Art. 51 bzw. 53 der UN-Charta) auch unter

dem Gesichtspunkt machtpolitischer Rahmenbedingungen stellt. Mit dem Eingreifen im Kosovo ist ein Präzedenzfall geschaffen: Zum erstenmal in ihrer Geschichte hat die NATO *peace-* bzw. *law-enforcement* in eigener Regie, und zwar außerhalb ihrer in Art. 5 fixierten Verteidigungsfunktion und außerhalb ihres Vertragsgebietes, wahrgenommen. Wesentlich ist darüber hinaus – wie noch zu zeigen sein wird –, daß vor dem Hintergrund veränderter Konfliktentwicklungen sowie erheblich erweiterter politischer Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen argumentativ zunehmend der Begriff der „humanitären Intervention“ verwandt wird und gerade unabhängig von einer Mandatierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorgenommene oder vorzunehmende militärische Aktivitäten zur Friedens- und Rechtsdurchsetzung mit diesem Begriff gerechtfertigt werden.

Im Kontext neuer Krisenszenarien nach dem Kalten Krieg einerseits und vergrößerter Handlungsspielräume andererseits hat seit Anfang der neunziger Jahre eine immer breitere Diskussion über Intervention und Interventionsberechtigung begonnen. Mittlerweile wird von „humanitären“, „ökologischen“, „demokratischen“, „Antiterror-“, „Antidrogen-“, „ökonomischen“ bis hin zu „finanzpolitischen“ Interventionen auch mit militärischen Mitteln gesprochen. Vor allem die Intervention im Zusammenhang mit dem Krieg gegen Irak 1990/91 und dem Engagement im sich auflösenden Jugoslawien seit 1992 hat auch zu einer veränderten Interpretation des Begriffs „Intervention“ geführt. Die diesbezüglichen Diskussionen in Publizistik und Politik haben Ausmaße angenommen, die, wie Gerhard Zimmer es formuliert, die skeptische Frage aufdrängen: Neue Weltordnung durch Intervention?¹ Zugleich nimmt die Befürchtung zu, daß in immer weiterem Maße unilateral Gewaltanwendungen zum Schutz angeblicher völkerrechtlicher Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt und genutzt werden könnten. Mit der Anerkennung einer Berechtigung zu „humanitären Interventionen“ werde möglicherweise wieder die Büchse der Pandora geöffnet².

1 Vgl. Gerhard Zimmer, Rechtsdurchsetzung (Law Enforcement) zum Schutz humanitärer Gemeinschaftsgüter. Zu Theorie und Praxis der „Intervention“ im zeitgenössischen Völkerrecht, Aachen 1998, S. 7.

2 Bei Lawrence Freedman wird zwischen „zwei Bedeutungsarten“ von „Intervention“ (guten und schlechten) unterschieden. Allerdings kommt in dem Sammelband die völkerrechtliche Dimension nur indirekt vor. Vgl. ders. (Hrsg.), Military Intervention in European Conflicts, Oxford 1994, S. 3 ff.

Der Kontext für die nachfolgenden Überlegungen wird ergänzt durch die vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den neunziger Jahren und der sich differenzierenden Interessen innerhalb der NATO eben erst begonnene Debatte darüber, worin die „Neue NATO“, die „NATO des 21. Jahrhunderts“ bestehen soll. Dabei ist die „humanitäre Intervention“ nur ein Aspekt einerseits der an die NATO herangetragenen Forderung, die Allianz möge in der neuen Welt-(Un-)Ordnung als zentrales oder in einem System von *interlocking institutions* eingebettetes Instrument des Krisenmanagements tätig werden, und andererseits der von der NATO selbst beanspruchten Rolle als zentrales Sicherheitssystem zumal für Europa. Im Rahmen dieser Debatte wird dem Bündnis eine immer größere und bereits im Vorfeld von möglichen Krisen agierende Rolle zugeordnet, weil Krisenmanagement präventives Handeln fordere.

Der Fokus in diesem Aufsatz liegt auf einigen völkerrechtlichen und politischen Aspekten in dieser Auseinandersetzung. Es geht weitgehend um die Frage, in welchem völkerrechtlichen und politischen Bezugsrahmen sich die NATO bewegt, wenn sie auf massenhafte Menschenrechtsverletzungen (wie im Falle Kosovo) zur Reaktion herausgefordert ist. Fragen anderer Sicherheitsgefährdungen, die die Weltgemeinschaft betreffen – wie Terrorismus, Proliferation u. a. –, werden ebenso ausgespart wie die „klassische“ Verteidigungsfunktion der NATO, also die gemeinsame Abwehr eines Angriffs auf einen oder mehrere der Mitgliedstaaten des Bündnisses. Die Frage des Eingreifens in Situationen, in denen offenkundig schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen stattfinden, und zwar *unilateral*³ – also ohne Mandatierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen –, ist mit Blick auf die Entwicklung in der Ära nach dem Kalten Krieg nicht nur von besonderer Aktualität, sondern – neben der Frage des Eingreifens in Fällen, in denen ein evidenter Friedensbruch *out of area* (eine Aggression/Intervention eines Staates oder mehrerer Staaten gegen einen anderen Staat oder mehrere Staaten) vorliegt – auch von besonderer politischer Brisanz.

3 Der Begriff *unilateral* wird in dem hier vorliegenden Kontext nicht nur für Aktivitäten von Einzelakteuren im internationalen System, sondern auch von Staatenkoalitionen angewendet, insofern von der Völkerrechtslage her nur der Sicherheitsrat der UNO befugt ist, Sanktionen gegen ein Mitglied der Staatengemeinschaft zu beschließen, wenn nicht der Verteidigungsfall vorliegt. Multilateralität bezeichnet also gemäß der Charta der Vereinten Nationen Übereinstimmung von mindestens neun Mitgliedern des Sicherheitsrates, darunter aller fünf ständigen Mitglieder.

II. NATO und internationales Krisenmanagement zwischen Ingenuität⁴ und multilateraler Bindung

Operativ liegt dem Washingtoner Vertrag ein restriktiver Sicherheitsbegriff zugrunde⁵. Er fand in den Zeiten des Kalten Krieges Ausdruck in einem passiven, auf die Wahrung des politisch-militärischen Status quo ausgerichteten Verständnis des Militärbündnisses. Die NATO konzentrierte sich fast ausschließlich auf die in Art. 5 formulierte Beistandsverpflichtung für ihre Mitgliedstaaten. Das Bündnis hatte demnach rein defensiven Charakter zur Abwehr eines möglichen Angriffs von seiten der Sowjetunion bzw. des Warschauer Pakts. Krisenmanagementmechanismen im weiteren Sinne bedurfte es unter diesen Bedingungen nicht; das System der Krisenverhinderung war auf die nukleare Abschreckung ausgerichtet⁶. Gleichzeitig – quasi als Sekundäreffekt – fungierte die NATO in einer spezifischen Form eines kollektiven Sicherheitssystems: Sie stellte einen „politischen Transformationsrahmen“ für den graduellen Wandel der europäischen politischen Beziehungen dar, der den Rückgriff auf militärische Mittel zur Status-quo-Veränderung ausschloß.

Schon in den sechziger Jahren gab es Ansätze und Forderungen nach einer politischen Reform der Allianzmechanismen, die auf Krisenmanagement in einer kommenden Übergangsphase zu einer neuen internationalen Ordnung orientierten. Dem lag die Überlegung zugrunde, die Bedrohungen europäischer Sicherheit würden künftig eher lokaler bzw. regionaler Natur sein und einige Allianzmitglieder mehr als andere tangieren. Deshalb müsse auch der Entscheidungsapparat der Allianz in Teilen regionalisiert werden.

Diese Auffassung wurde aber in der Allianz nie praktisch wirksam. Die Gründe für die Abneigung, der NATO weiterreichende Aufgaben im

4 Mit dem Begriff *Ingenuität* ist hier der beabsichtigte Zustand mit Hilfe einer Politik gemeint, die auf eine Abwehr von Restriktionen für die eigene Handlungsfreiheit und auf die Erlangung einer möglichst großen Variationsbreite eigener Handlungsoptionen gerichtet ist.

5 Diese Bewertung ausgenommen, fußt der nachfolgende Passus hinsichtlich der Entwicklung der Diskussion über eine Krisenmanagementrolle der NATO auf den Ausführungen von Michael Rühle, *Krisenmanagement in der NATO*, in: Dieter Farwick (Hrsg.), *Krisen – die große Herausforderung unserer Zeit*, Frankfurt a. M. – Bonn 1994, S. 145–188, hier S. 148 ff.

6 Vgl. M. Rühle, ebd., S. 151.

Bereich der Krisenbeherrschung zu übertragen, lagen nicht nur in der Furcht begründet, damit vom primären Bündniszweck der kollektiven Verteidigung abzulenken. Die Interessen einzelner Verbündeter bei „out-of-area“-Fragen klafften weit auseinander. So waren gelegentliche Versuche einzelner Mitglieder, die NATO für Belange außerhalb der traditionellen Verteidigungsaufgaben zu instrumentalisieren, stets erfolglos.

Seit den politischen Umbrüchen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre wurden neue Anläufe unternommen, um eine „genuine Krisenmanagementrolle“ der NATO zu entwickeln. Der dadurch ausgelöste Reformprozeß schlug sich in neuen Kommando- und Streitkräftestrukturen nieder. Sie brachten einerseits die verringerte Bedrohung zum Ausdruck, andererseits reflektierten sie aber auch schon die verstärkte Hinwendung zur selektiven Intervention. Auf der politischen Ebene wurde ein umfassender Sicherheitsdialog mit den ehemaligen Gegnern des zerfallenen Warschauer Pakts eingeleitet. Damit veränderte sich die auf Abschreckung gerichtete Strategie hin zu einer Stabilisierungspolitik, die zugleich sicherheitspolitisch präventiv angelegt war.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion war die Allianz gefordert, Vorstellungen für eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur zu definieren. Zum damaligen Zeitpunkt wurde für diesen konzeptionellen Ansatz als Leitbegriff der Allianz der Terminus der *interlocking institutions* formuliert. Die NATO sah ihre Hauptaufgabe darin, die existierenden Organisationen euroatlantischer Sicherheit – UNO, KSZE, NATO, EG und WEU – durch neu zu schaffende Mechanismen der Zusammenarbeit und der Arbeitsteilung zu verbinden. Diese Politik resultierte aus der Überzeugung, daß keine der genannten Institutionen allein über das für erfolgreiches Krisenmanagement notwendige Spektrum an politischen, wirtschaftlichen und militärischen Optionen verfügte. Folgerichtig gab die Allianz eine prinzipielle Bereitschaftserklärung ab, KSZE und UNO bei ihren Aktivitäten – wenn erforderlich – militärisch zu unterstützen. Aus der Sicht der NATO war hierbei maßgeblich, daß sich künftige Krisen und Konflikte vornehmlich außerhalb des traditionellen Bündnisgebietes ereignen würden. Derartige Aktivitäten des Bündnisses müßten folglich durch ein entsprechendes Mandat der Vereinten Nationen oder der KSZE legitimiert sein.

Die Anforderungen, die von seiten anderer internationaler Organisationen aufgrund des intensiveren Konfliktregelungsbedarfs an die NATO herangetragen wurden, und gleichzeitig das Bemühen

der NATO, sicherheitspolitisch „gesamteuropäisch“ tätig zu werden und einen neuen Rahmen, neue Bezugspunkte und neue Parameter für die europäische Sicherheit zu entwickeln, verschoben bereits die Linie, hinter der die NATO tätig war, über das bisherige Vertragsgebiet hinaus. Wo die neue Linie lag, war ab diesem Zeitpunkt nicht mehr klar bestimmbar. Als „Verantwortungs- und Interessenbereich“ wurden Gebiete deklariert, deren Instabilität Bündnisinteressen beeinträchtigen könnte. Als solche Regionen wurden Mittel- und Osteuropa, die ehemalige Sowjetunion und nicht zuletzt das breite Staatenband an der südlichen und östlichen Peripherie Europas identifiziert. Ein Großteil der in diesen Regionen auftretenden Konflikte würde wahrscheinlich die Sicherheit der Allianzmitglieder indirekt berühren, doch eine Sicherheitsgefährdung sah man nun nicht mehr vorrangig in einer möglichen Beeinträchtigung territorialer Integrität. Der Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs auf ökonomische, politische, ökologische u. a. Fragen entsprach ein sehr viel weiter gefaßtes Verständnis von Sicherheitspolitik. „Politische Kettenreaktionen“, die sich aus dem Zusammenbruch der multinationalen Staatengebilde im Osten und Südosten Europas ergeben könnten, würden möglicherweise „nicht nur Bündnisinteressen, sondern schließlich auch Bündnisgebiet tangieren“. Außerdem antizipierte man „ohne den Versuch einer Eindämmung ... die Gefahr einer Eskalation, die die NATO-Verbündeten in unterschiedliche Richtungen drängen“ könnte⁷.

Einerseits zeigten die vor allem seit 1992 verstärkt auftretenden Konflikte in Ost- und Südosteuropa sowie die mit ihnen einhergehenden Flüchtlingswellen, daß genau dies der Fall war. Andererseits stellte diese diffuse Definition von Sicherheit und Sicherheitspolitik die bestehenden Grundsätze außenpolitischen Handelns zur Disposition: In geographischer Hinsicht ist ein Limit, welches das Handeln der NATO begrenzt, nicht mehr erkennbar; das ganze, außerhalb des bisherigen NATO-Gebietes liegende östliche und südöstliche Europa inklusive der ehemaligen Sowjetunion sowie die nordafrikanische und nahöstliche „Peripherie“ werden zum NATO-Interessengebiet erklärt. Politisch hängen die Aktivitäten des Bündnisses auch außerhalb des Bündnisgebietes von der Interpretation dessen ab, was als „ernsthafte“ Beeinträchtigung von „Bündnisinteressen“ gewertet wird. Michael Rühle schränkte 1994 noch ein, die NATO könne nur auf Basis „gemeinsamen Han-

7 Ebd., S. 155 f.

delns“ mit anderen zuständigen bzw. kompetenten Organisationen und unter der Prämisse einer Mandatierung durch die UNO bzw. die KSZE als regionale Organisation, die im Auftrag der UNO handelt, tätig werden. Spätestens 1998 wurde auch diese Restriktion – am massivsten von den USA – in Frage gestellt. Setzt sich dieser Standpunkt durch, ist die NATO weder nur mehr eine Organisation kollektiver Verteidigung, die auf Basis von Art. 51 der UN-Charta, noch eine regionale militärische Organisation, die mit dem Mandat der UNO aufgrund eines Beschlusses des Sicherheitsrates tätig werden kann. Damit wären bisher gültige völkerrechtliche Bestimmungen sowie der NATO-Vertrag in seiner bisherigen Form und Interpretation nicht mehr Grundlage für die Tätigkeit des Bündnisses; vielmehr würde die NATO unter Zugrundelegung eigener, jeweils aktueller Interessendefinition bestimmen, ob, wann, wo und wie sie ihr militärisches Potential einsetzt. Damit würden gleichzeitig die partikularen Interessen und Motive der wichtigsten NATO-Staaten, allen voran der USA, zur wichtigsten Entscheidungsvoraussetzung über den Einsatz der NATO⁸.

Es wäre aus verschiedenen Gründen verfehlt, aus dieser (partiell schon realisierten, partiell weitergehend geforderten) Neuorientierung der Allianz eine „Militarisierung“ oder einen Hang zum „Expansionismus“ der NATO abzulesen zu wollen. Die NATO stellt ein Verteidigungs-, Sicherheits-, Interessen- und Wertebündnis demokratischer Staaten dar, denen eher eine Ökonomisierung als eine Militarisierung ihrer Außenpolitik und ihrer Außenbeziehungen entspricht. Auch die Gefahr einer Indienstnahme im einzelstaatlichen Interesse ist nicht besonders groß. Schon zu Zeiten viel größerer Abhängigkeit von den USA – denen des Kalten Krieges – widersetzte man sich einseitigen Funktionalisierungsversuchen. Außerdem ist davon auszugehen, daß im Regelfall friedensschaffende Operationen immer nur dann realisiert werden, wenn zentrale Interessen der Bündnismitglieder tangiert sind, und daß das Krisenmanagement der NATO außerhalb des Bündnisgebietes immer äußerst selektiv durchgeführt wird⁹.

Die postulierte Ingenuität – also die Ermöglichung größerer Handlungsoptionen – ist in erster Linie Resultat der Unsicherheit über die nach dem Kal-

ten Krieg entstandenen Verhältnisse, über Krisenentwicklungen, auf die die nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Mechanismen und Institutionen nur unzureichend zu reagieren vermögen, sowie der Unwägbarkeiten zukünftiger Entwicklungen in einem Europa, das sich in einem tiefgreifenden, mit vielen Unsicherheiten und noch gar nicht absehbaren Risiken behafteten Transformationsprozeß befindet. Zugleich ist eine solche absichtlich diffus belassene Optionsbreite im Kontext hoher Variabilität je zu definierender Interessen abhängig von machtpolitischen Unwägbarkeiten und nicht voraussehbaren Konstellationen. Die Erfahrung zeigt, daß gerade in der internationalen Politik Faktoren wirksam sind, die sich vielfach der demokratischen Kontrolle entziehen, wenig transparent sind und denen ein vergleichsweise hoher Grad an Manipulierbarkeit anhaftet.

III. Humanitäre Intervention als Spezialfall internationalen Krisenmanagements

Der Begriff der „humanitären Intervention“ kommt aus dem 19. Jahrhundert und wurde als „Recht“ von Einzelstaaten vor allem mit der Verteidigung individueller Freiheiten gegen Übergriffe durch andere Regierungen begründet¹⁰. Die Staatenpraxis des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts zeigt allerdings, daß humanitäre Beweggründe vielfach nur die Legitimation für eine Intervention aus ökonomischen, machtpolitischen oder anderen Gründen vermitteln sollten. Gegebenenfalls sollten mit dem Hinweis, es handele sich um eine humanitäre Intervention, die nachteiligen Folgen der Deklaration eines Kriegszustands vermieden werden.

Auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gab es eine Reihe unilateraler militärischer Maßnahmen gegen andere Staaten, die mit humanitären Erwägungen gerechtfertigt wurden. In den allermeisten Fällen handelte es sich indes um durchsichtige Schutzbehauptungen für Aggressionsakte. Die meisten Fälle zeigen, daß, wenn massive Menschenrechtsverletzungen der Intervention voraus-

8 Eine pointierte Kritik dazu leistete bereits 1993 Reinhard Mutz, NATO und UNO auf schwankendem Grund, in: Sicherheit und Frieden, (1993) 4, S. 236–237.

9 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Die Nato und ihr neues Strategisches Konzept. Offene Fragen bei der Formulierung des Grundlagendokuments, in: Neue Zürcher Zeitung vom 1. 10. 1998.

10 Einen Überblick gibt Ulrich Beyerlin, Humanitarian Intervention, in: Encyclopedia of Public International Law, Bd. 3, Amsterdam u. a. 1982, S. 211 ff. Zur hier völlig außer acht gelassenen Problematik der Intervention zugunsten bedrohter eigener Staatsangehöriger im Ausland siehe Claudia Westerdiek, Humanitäre Intervention und Maßnahmen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, in: Archiv für Völkerrecht, (1983) 21, S. 383–401.

gegangen sind, diese Verletzungen nicht die vorrangige Ursache der Intervention waren, sondern die Möglichkeit boten, unter dem Deckmantel humanitärer Besorgnisse die je „spezifischen geostrategischen, wirtschaftlichen oder sonstigen politischen Interessen mit militärischer Gewalt zu sichern oder durchzusetzen“¹¹. Bei den Interventionen der USA spielten humanitäre Beweggründe durchgehend eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Dagegen gab es eine ganze Reihe von Fällen schwerster systematischer Menschenrechtsverletzungen, bei denen Nachbarstaaten, regionale oder globale Mächte offenbar keine Veranlassung zu einer „humanitären Intervention“ sahen.

Aufgrund der Entwicklung des Völkerrechts und der Staatenpraxis in den vergangenen Jahrzehnten vor allem im Kontext der Verbindlichmachung von Konventionen hat sich für die Verhinderung von massenhaften Menschenrechtsverletzungen eine im Vergleich zu den bis zur Mitte dieses Jahrhunderts herrschenden Verhältnissen in großem Maße veränderte Lage ergeben¹². Die Staatengemeinschaft hat durch die Entwicklung des *ius cogens* (zwingendes Recht)¹³ und von Normen *erga omnes* (für alle gültiges Recht) Anliegen des Menschenrechtsschutzes „in einem bislang nicht gekannten Grad vergemeinschaftet“¹⁴. Einzelstaatliche Souveränität genießt demnach keinen absoluten Stellenwert mehr. Im Hinblick auf die Einhaltung der Gesetze der Menschlichkeit unterliegen die Staaten relativ weitgehenden Verpflichtungen¹⁵.

Nun hat sich hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes noch kein globaler Konsens über gemeinsame Wertvorstellungen herausgebildet, aber doch ein gemeinsames Unwertbewußtsein, daß unter elementaren Menschenrechtsverletzungen Völkermord, Menschenhandel (Sklaverei), „ethnische Säuberungen“ sowie systematische Verfolgung aus ethnischen, rassischen, religiösen oder sonstigen

11 G. Zimmer (Anm. 1), S. 78. Soweit nicht anders vermerkt, folgen die nachstehenden Ausführungen über *law enforcement* und humanitäre Intervention dieser Studie.

12 Christopher Greenwood, Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, in: Europa-Archiv, (1993) 4, S. 93–106, verdeutlicht dies an der „Interventionspraxis“ in diversen Fällen nach dem Ende des Kalten Krieges.

13 Definition laut Greifelds Rechtswörterbuch, 12. Auflage, München 1994.

14 Harald Endemann, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen. Ein Beitrag zum Recht der humanitären Intervention, Frankfurt a. M. 1997, S. 393.

15 Zuletzt sind diesbezüglich auf der Weltmenschrechtskonferenz von Wien im Juni 1993 erfolgreich universelle Festlegungen getroffen worden. Vgl. Rüdiger Wolfrum, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmenschrechtskonferenz von Wien, in: Europa-Archiv, (1993) 23, S. 681–690.

Gründen zu verstehen ist und daß solches Handeln keine Angelegenheit darstellt, die in den für das Völkerrecht nicht zugänglichen Bereich des *domaine réservé* fällt¹⁶. Dieses Unwertbewußtsein spiegelt sich in einer Vielzahl völkerrechtlich verbindlicher Dokumente wider. Zwar herrscht allgemeine Übereinstimmung, daß die humanitäre Prävention der humanitären Intervention vorzuziehen sei, doch stellt sich die Frage, ob nicht militärische Zwangsmaßnahmen „in Ausnahmefällen die einzige Möglichkeit darstellen, Geschehnisse im Inneren eines Staates, die von der Weltöffentlichkeit als schlechthin unerträglich und nicht hinnehmbar empfunden werden, wenigstens temporal und in ihren schlimmsten Auswirkungen einzudämmen“¹⁷. Demnach wäre eine „humanitäre Intervention“ keine Intervention im Sinne eines nicht zulässigen Übergriffs, sondern eine Maßnahme zur Wiederherstellung des verletzten Rechts.

Die entscheidende Frage ist, ob einzelne Staaten, Staatenkoalitionen oder regionale Organisationen notfalls mit bewaffneter Gewalt zur Wahrung von Normen berechtigt sind, die dem Gemeinschaftsinteresse dienen (u. a. ein Einsatz gegen einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Verpflichtung zur Einhaltung der Mindeststandards von Menschenrechten), ohne vom Sicherheitsrat nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ermächtigt worden zu sein, d. h., ob ein beanspruchtes Interventionsrecht ein legitimes Rechtsetzungsverfahren vorweisen kann. Zimmer meint, Staatenverpflichtungen könnten ohne „klaren Nachweis“ völkerrechtlicher Bindungen weder geltend gemacht noch durchgesetzt werden. Der bloße Hinweis auf einen „common concern“ oder auf „vital interests“ der Staatengemeinschaft genüge „jedenfalls nicht“. Rechtlich wie politisch stehen hier also gegebenenfalls divergierende völkerrechtliche Prinzipien in einem Spannungsverhältnis: auf einer ersten Ebene jeweils das Prinzip der Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte und das der Souveränität, auf einer zweiten das der humanitären Intervention und das des legitimen Rechtsetzungsverfahrens.

Der wichtigste und elementarste Grundsatz des Völkerrechts, wie es sich nach dem Ersten Welt-

16 Einen prägnanten menschenrechtshistorischen Überblick gibt Thomas Hoppe, Human Rights, in: Judith A. Dwyer (Ed.), *The New Dictionary of Catholic Social Thought*, Collegeville, Minn. 1994, S. 454–470; ders., Menschenrechte: international verpflichtende Minimalstandards oder Manifestationen säkularisierter Religiosität?, in: Andreas Fritzsche/Manfred Kwiran (Hrsg.), *Der Mensch*, München 1998, S. 26–36.

17 G. Zimmer (Anm. 1), S. 103.

krieg bis heute entwickelt hat, besteht im Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt unter den souveränen Mitgliedern der Staatengemeinschaft. Das schon im Briand-Kellogg-Pakt 1928 verankerte Kriegsverbot weitet die Charta der Vereinten Nationen in Art. 2, Ziff. 4, auf ein allgemeines Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt aus. Sie gibt – abgesehen vom Recht der Staaten auf Selbstverteidigung – nur dem Sicherheitsrat die Befugnis, bei Friedensgefährdungen, Friedensbrüchen und militärischen Aggressionen durch Staaten militärische Mittel zur Sicherung bzw. Wiederherstellung des Friedens einzusetzen. Er trägt laut Charta „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“. Die UN-Mitglieder „erkennen an, daß der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt“ (Art. 24). Laut Art. 39 stellt der Sicherheitsrat fest, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Maßnahmen bis hin zum Einsatz von Luft-, See- oder Landstreitkräften beschließt der Sicherheitsrat, wenn „neun Mitglieder einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder“ zustimmen (Art. 27, Ziff. 3 bzw. Art. 42). Ansonsten ist in Art. 2, Ziff. 7 der UN-Charta in aller Deutlichkeit das Interventionsverbot, d. h. das Verbot der Intervention gegen die Souveränität eines Staates, fixiert.¹⁸

„Intervention“ ist also in Wirklichkeit überhaupt kein völkerrechtlich sanktioniertes Handeln, sondern das Gegenteil davon: Intervention verstößt gegen das für die Charta der UNO konstitutive Interventionsverbot und ist einer der Hauptgründe für Friedensbruch, Friedensgefährdung und Sicherheitsgefährdung, die der Sicherheitsrat feststellt. Die „babylonische Sprachverwirrung“ (Gerhard Zimmer), die mit dem in den vergangenen Jahren inflationär benutzten Begriff „humanitäre Intervention“ eintritt, hat indes politische Konsequenzen: Damit wird der subjektiven Interpretation Tür und Tor geöffnet, was eine „gerechte“ und was eine „ungerechte“ Intervention ist – womit der Schritt zurück zur Unterscheidung zwischen „gerechten“ und „ungerechten“ Kriegen de facto vollzogen wäre.

Schon nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Lehren aus der Praxis der „humanitären Interven-

tionen“ des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, die angeblich zugunsten ethnischer und religiöser Minderheiten erfolgt waren, gezogen. Der Schutz der Minderheiten in den neu entstandenen Staaten wurde vertraglich festgeschrieben und unter die Aufsicht der im Völkerbund organisierten Staatengemeinschaft gestellt. Damit sollte u. a. die Gefahr gebannt werden, daß „einzelne Staaten ein humanitäres Interventionsrecht zum Schutz einer ethnischen Minderheit . . . in Anspruch nahmen“¹⁹.

Dieses System war aus den unterschiedlichsten Gründen zum Scheitern verurteilt, nicht zuletzt aber deswegen, weil dem Völkerbund zur Überwachung und Durchsetzung dieser vertraglichen Verpflichtungen von der Staatengemeinschaft nur völlig unzureichende Kompetenzen eingeräumt wurden. Wohin die unilaterale Inanspruchnahme des Rechts auf „humanitäre Intervention“ in der Folgezeit führte, zeigt die Geschichte der Zwischenkriegszeit. Gegen die im nationalsozialistischen Deutschland begangenen Greuelthaten gegen Minderheiten gab es nur lauwarne Resolutionen von seiten des Völkerbundes sowie von den demokratischen Staaten kaum Maßnahmen gegen die nationalsozialistische Politik, weil die Staaten ihre Bereitschaft zur „humanitären Intervention“ von politischen Opportunitäten und Zweckmäßigkeitserwägungen abhängig machten. Der einzige Akteur im internationalen System, der das „Recht auf humanitäre Intervention“ praktisch in Anspruch nahm, war das nationalsozialistische Deutschland, und zwar bei seinem Überfall auf die Tschechoslowakei im März 1938 mit Hinweis auf sudetendeutsche Belange. D. h.: „Eine der größten Schwächen, die das sogenannte ‚Rechtsinstitut der humanitären Intervention‘ kennzeichnen, besteht darin, daß seine Existenz mit der Motivation der Staaten, die sich zu militärischen Maßnahmen entschließen, steht und fällt.“²⁰

Aktuelle Gegebenheiten zeigen eine ähnliche Selektivität der Intervention aus humanitären Beweggründen. Würde die GUS unter russischer Führung gegen die Türkei wegen massiver Menschenrechtsverletzungen in den kurdischen Gebieten ein Ultimatum und militärische Zwangsmaßnahmen ähnlich wie die NATO gegen Serbien beschließen, dann würde das Moskauer Verhalten zu Recht als eklatanter Bruch völkerrechtlicher Bestimmungen und als völlig inakzeptabel charakterisiert, und es würden – ebenfalls völlig zu Recht – entsprechende Gegenmaßnahmen getroffen werden. Auch stellt sich die Frage, warum die Groß-

18 Eine konzise Darlegung der Geschichte und des Wirkens der UNO im internationalen System findet sich bei Manfred Knapp, Die Rolle der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen, in: ders./Gert Krell (Hrsg.), Einführung in die Internationale Politik, München-Wien 1996, S. 476–504.

19 H. Endemann (Anm. 14), S. 89.

20 G. Zimmer (Anm. 1), S. 69.

mächte nichts oder wenig getan haben, um eine humanitäre Katastrophe von noch ganz anderen Dimensionen – in Ruanda –, bei der ein Notfall aufgrund des Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung vorlag, zu bewältigen²¹.

Vor dem Hintergrund der dargelegten historischen, politischen und völkerrechtlichen Gegebenheiten kann von einem „internationalen Gewohnheitsrecht“, das ein „Recht einseitiger Interventionen“ begründe²², nicht gesprochen werden.

Wie schon ausgeführt, verpflichtet das gegenwärtige Völkerrecht die Staaten, bestimmte grundlegende Menschenrechte zu achten (u.a. Art. 1, Ziff. 3 der UN-Charta). Einen bedeutenden Fortschritt im Sinne einer diesbezüglichen „Weltinnenpolitik“ stellt dar, daß die Weltgemeinschaft dem UN-Sicherheitsrat das Recht eingeräumt hat, schwerwiegende und massenhafte Menschenrechtsverletzungen als Friedensgefährdung zu ahnden. Festzustellen, daß es sich bei einem solchen Verhalten eines Staates um eine Friedensgefährdung, einen Friedensbruch oder eine militärische Aggression handelt, obliegt indes ebenfalls nur dem Sicherheitsrat. Aus gutem Grund gilt dies insbesondere für innerstaatliche Auseinandersetzungen bzw. Menschenrechtsverletzungen: Wenn jedes Mitglied der Staatengemeinschaft berechtigt wäre, festzustellen, ob oder daß es sich bei einem Konflikt *innerhalb* eines anderen Staates um eine Friedensgefährdung, einen Friedensbruch oder eine militärische Aggression handelt, und aufgrund dieser Feststellung (mit dem Hinweis auf humanitäre Beweggründe) Sanktionen bis hin zu militärischen Maßnahmen zu ergreifen das Recht hätte, dann würde in den internationalen Beziehungen rechtlich wieder jener Zustand der Anarchie herrschen, wie er bis zu Beginn dieses Jahrhunderts gegeben war. In der Konsequenz würde eine generelle Berechtigung zur „humanitären Intervention“ nichts anderes bedeuten als die Rückkehr zum Recht der Staaten auf Krieg.

Daß Probleme entstehen, wenn sich der Sicherheitsrat nicht auf eine einmütige Auffassung einigen und wirksame Aktionen beschließen kann, steht außer Frage. Doch kann eine beanspruchte Rechtmäßigkeit unilateraler „humanitärer Inter-

21 Vgl. dazu z.B. Alex de Waal/Rakiya Omaar, Ruanda: Humanitäre Hilfe und die Grenzen der Neutralität, in: Tobias Debiel/Franz Nuscheler (Hrsg.), Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 229–250.

22 Vgl. Chr. Greenwood (Anm. 12), S. 93, Allerdings warnt auch Greenwood davor, daß die „Möglichkeiten für einen Mißbrauch dieses Rechts auf humanitäre Intervention ... heute so groß (bleiben) wie eh und je“ (S. 105 f.).

ventionen“ nicht von der „Funktionsfähigkeit“ kollektiver Mechanismen abhängig gemacht werden. In Wirklichkeit beeinträchtigt weder das Erfordernis einer bestimmten Mehrheit noch die Einlegung eines Vetos die rechtliche und politische Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates: Die Möglichkeit einer Blockade des Sicherheitsrates auf Grund des Vetorechts einer der fünf Mächte ist systembedingt und rechtlich geradezu eingeplant. Selbst der Generalversammlung steht auch im Falle der Anwendung der „Uniting for Peace“-Resolution (welche der Generalversammlung ermöglicht, bei „Beschlußunfähigkeit“ des Sicherheitsrates mit Mehrheit ein Votum abzugeben) keine subsidiäre Befugnis zur Ergreifung militärischer Zwangsmaßnahmen im Fall einer „Friedensbedrohung“ zu. „Wo nicht einmal eine subsidiäre Befugnis der Generalversammlung nach deren eigener Überzeugung besteht, kann erst recht keine subsidiäre einzelstaatliche Befugnis angenommen werden.“²³ Davon abgesehen, ist eine Bewertung von Handlungsfähigkeit oder -unfähigkeit äußerst anfällig gegenüber interessenbedingten Einschätzungen.

Der Wandel im Bewußtsein der Weltöffentlichkeit und eine entsprechende *opinio juris* der Mitglieder der Staatengemeinschaft dahingehend, daß humanitäre Katastrophenlagen den Tatbestand der „Friedensbedrohung“ erfüllen, mag zu erweiterten Zwangsbefugnissen des Sicherheitsrates führen; neue Befugnisse für einzelne Staaten oder auch Staatenkoalitionen ergeben sich daraus nicht²⁴.

IV. Bedingungen militärischen Engagements für die NATO

Die für die NATO geforderte Ingenuität für eine von der jeweiligen Lage abhängig zu machende unilaterale Definition von Sicherheit und „präventiver Sicherheitspolitik“ ist negativ auf einen gerade im vergleichsweise anarchisch strukturierten internationalen System wesentlichen Wert gerichtet – den der Kalkulierbarkeit; vielmehr ist Ingenuität, die auf eine Vergrößerung des eigenen politischen Spielraums abzielt (und die, bezogen auf den hier verhandelten Sachverhalt, eine Erweiterung der Handlungsspielräume militärischer Art insbesondere für die großen NATO-Mitglieder, an erster Stelle die USA, bedeutet), gleichzeitig und automatisch mit einer Verminderung von Bere-

23 G. Zimmer (Anm. 1), S. 61 und 61 f.

24 Vgl. ebd., S. 81 f.

chenbarkeit und Verlässlichkeit verbunden. Je weniger Selbstbeschränkung sich ein System auferlegt, je weniger deutlich die Grenzen sichtbar sind, innerhalb derer es sich bewegt, handelt und entwickelt, je diffuser sein Begriff von Sicherheit ist, desto weniger kalkulierbar ist es in den Augen Dritter. Ein solches System erhöht das „Sicherheitsdilemma“, das in dem Versuch begründet ist, sich wechselseitig nach Möglichkeit gegen Unwägbarkeiten abzusichern.

Ein zu hoher Grad an Ingenuität für die NATO konterkariert und unterminiert daher die bisher erreichte Festschreibung (völker-)rechtlicher Standards und Verbindlichkeiten der internationalen Politik. Der Fortschritt im internationalen System indes bestand und besteht nicht zuletzt in der Einhegung nationalstaatlicher bzw. gruppeninteressengebundener Handlungsspielräume, in der Verminderung von Unilateralität und in der Unterordnung der Akteure dieses Systems unter gemeinsam fixierte Standards. Ein Dilemma entsteht freilich dann, wenn die Funktionsfähigkeit eines solchen Systems nicht gewährleistet ist (oder erscheint).

Betrachtet man das Problem des Eingreifens in humanitären Katastrophenfällen unter dem Aspekt adäquater und effizienter Reagierens, dann entsteht in vielen Fällen Frustration sowohl ob der politischen Entscheidungsstrukturen und -prozeduren als auch der operativen Umsetzung getroffener Entscheidungen durch die qua UN-Charta vorgesehenen Mechanismen. Die Politik, die die Möglichkeiten militärischer Kapazitäten nutzen und zugleich das erreichte Niveau völkerrechtlicher Verbindlichkeit nicht in Frage stellen will, weist diverse Defizite auf. Eines besteht bezüglich der Klarheit über die Kriterien und Bedingungen militärischer Einsätze im multilateralen Kontext. Die Debatte hierüber ist bislang – wenn überhaupt – nur sporadisch und im Kontext aktuell auftretender Krisen geführt worden. Die Reaktionen in diesen Krisenfällen sind aber, wie sich vielfach in den neunziger Jahren gezeigt hat, von politischen Konjunkturen, von partikularen Interessen, von innenpolitischen Konstellationen, vom Druck der Medien und der Öffentlichkeit, von aktuellen finanziellen Umständen usw. abhängig. Insofern sind die darauf basierenden Entscheidungen über militärische (wie auch sonstige) Sanktionen vielfach willkürlich.

Zwar muß der UNO und damit den sie tragenden Kräften ein taktisches Ermessen im Hinblick darauf eingeräumt werden, ob sie im konkreten Fall einschreitet oder nicht. „Aber sie darf nicht völlig

willkürlich darüber entscheiden, ob sie im konkreten Fall zu Hilfe kommt.“²⁵ Wenn nur selektive, von politischen Opportunitäten einzelstaatlicher Träger abhängige Maßnahmen möglich sind, wird die UNO zum Instrument einiger Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, und damit verliert sie zusätzlich an Legitimität bei jenen, denen nicht geholfen wird. Zudem ist undeutlich, wie die Ergebnisse dieser Debatte in völkerrechtliche Verbindlichkeiten umzusetzen sind. Schließlich besteht Unklarheit über die Verteilung der finanziellen Lasten für diese Art internationalen Krisenmanagements.

Werden diese Probleme nicht gelöst, setzen sich diejenigen, die militärische Mittel einzusetzen vermögen, um ihren Interessen und ihrer Definition von Sicherheit Nachdruck zu verleihen, ihre je eigenen Kriterien und verfolgen ihre je eigene Politik. Daß sich hieraus nicht nur Willkür und Ungerechtigkeit, sondern auch eine neue Form nationalstaatlicher militärischer Machtpolitik und bei anderen Akteuren neues Mißtrauen und neue Abgrenzungen sowie daraus resultierend neue Konflikte ergeben, ist evident. Außerdem erhöht dieser Zustand mangelnder rechtlicher und institutioneller Fundierung die Gefahr bzw. den Grad der Abhängigkeit und der Erpreßbarkeit kleinerer und mittlerer Staaten in der internationalen Politik.

In diesem Kontext ist anzumerken, daß die bisherige Politik ökonomischer, politischer und diplomatischer Sanktionen unzureichend überprüft ist. Der Einsatz von Krieg bei massenhaften Menschenrechtsverletzungen – um die These von Clausewitz abzuwandeln – hat die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln zu sein, nicht ihr Ersatz. Zuzuschauen, wie trotz klarer Beschlüsse der UNO Waffenembargos massiv durchbrochen werden, um dann dem Militär die Aufgabe zu erteilen, gegen den Gebrauch dieser Waffen vorzugehen, ist nicht nur politisch inakzeptabel, sondern stellt auch einen Mißbrauch der eigenen Streitkräfte dar²⁶. Einiges wäre schon gewonnen, wenn es eine

25 Dietrich Murswiek, Souveränität und humanitäre Intervention. Zu einigen neueren Tendenzen im Völkerrecht, in: *Der Staat*, (1996) 1–4, S. 43.

26 Die unzureichende Kontrolle bzw. Durchsetzung beschlossener Waffenembargos ist in den vergangenen Jahren in vielen Konfliktherden mehr die Regel als die Ausnahme gewesen. Für den Fall Kosovo: Der Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, kritisierte nach dem von der NATO im Juli 1998 ohne Mandat des Sicherheitsrates der UNO verfügten „Aktivierungsbeschuß“ und dem Ultimatum, bei Nichteinhaltung der Forderung nach Abzug serbischer Einheiten aus dem Kosovo mit militärischen Einsätzen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) vorzugehen, EU und NATO hätten nicht einmal zur Durchsetzung des gegen die BRJ verhängten Waffenembargos beigetragen. Zur Problematik

mit Kontroll- und Durchsetzungskompetenz ausgestattete UN-Behörde für die Überwachung beschlossener Sanktionen gäbe. Voranzubringen ist also die Debatte über ein Sanktionsrecht und seine Kodifizierung in Form einer internationalen Konvention²⁷.

Gerhard Zimmer diagnostiziert drei Gefahren für ein internationales Ordnungssystem²⁸: Bei fehlender Problemlösungsfähigkeit durch eine internationale Ordnung sind Staaten nicht bereit zur Souveränitätseinschränkung; kann sich die Ordnung nicht gegenüber der Normabweichung durchsetzen, gerät sie in die Krise mit der Tendenz zur Unilateralität; werden schließlich Normen gegenüber Normabweichern ordnungswidrig durchgesetzt, dann wird die Ordnung in ihren Grundlagen erschüttert und verliert ihren Beachtungsanspruch. Damit korrespondiert die Anforderung an die internationale Politik (und damit an die Außenpolitik der Akteure im internationalen System), den Beachtungsanspruch der internationalen Ordnung zu festigen. Dies verlangt von der Politik eine bestimmte Qualität: Sie muß *right* sein (d. h. die bestehende Ordnung in die Lage versetzen, ihren Zielen gerecht zu werden), *just* (d. h. legal, also auf normabweichendes Verhalten verzichten) und *moral* (sie darf die zentralen und konstitutiven Werte und Normen der Ordnung nicht in Frage stellen).

Das Fazit lautet: Es wäre wenig produktiv, wenn Einzelstaaten oder Staatenkoalitionen in Fällen, in denen ihnen die Beschlüsse des Sicherheitsrates der UNO nicht passen oder nicht weit genug gehen, nunmehr unter Verzicht auf Konsensbildung in den Vereinten Nationen über militärische Sanktionen gegen einen souveränen Staat autonom entscheiden, also eine Selbstmandatierung vornehmen wollten. In der Konsequenz würde dies nichts anderes bedeuten, als daß diese Staaten oder Staatenkoalitionen sich die Kompetenz des Sicherheitsrates anmaßen und entscheiden, wer auf der Welt aufgrund interner oder zwischenstaatlicher Konflikte mit militärischen Sanktionen bedacht wird und wer nicht. Die Erosion des vor allem von den westlichen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg zum Nutzen aller etablierten Systems UNO wäre damit vorprogrammiert.

militärischen Krisenmanagement im Kosovo vgl. August Pradetto, Konfliktmanagement durch militärische Intervention? Dilemmata westlicher Kosovo-Politik, Studien zur Internationalen Politik (Hamburg), (1998) 1.

27 Vgl. Manfred Kulessa, Stumpfes Friedensinstrument? Zur Problematik der UN-Sanktionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/98, S. 31–38.

28 Vgl. G. Zimmer (Anm. 1), Vorwort.

Wenn ein Volk in einer Notsituation offenkundig die Solidarität der Völkergemeinschaft braucht – wenn etwa aufgrund des Zusammenbruchs jeglicher Ordnungsgewalt in einem Staat die dort lebende Bevölkerung von einer humanitären Katastrophe bedroht ist –, dann ist die entscheidende Frage nicht, ob militärische Zwangsmaßnahmen zulässig sind, sondern wer die Befugnis besitzt, sie zu beschließen und durchzuführen. Der unilateralen Gewaltanwendung im Interesse einer „humanitären Intervention“ ist eine Eigendynamik inhärent, die kaum kontrollierbar ist. Sie ist in einem Geflecht geostrategischer, wirtschaftlicher oder sonstiger politischer Interessen der jeweiligen Intervenienten angesiedelt. Darüber hinaus besteht das „Dilemma des Interventionismus“ darin, „daß die tätige Interpretation den politischen Mächten überantwortet ist und daß der Handelnde, ungeachtet aller internationalen Kontrollorgane, praktisch das letzte Wort hat“²⁹.

Insofern ist es problematisch genug, daß die Anordnung militärischer Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta von der Bereitschaft einzelner Staaten abhängt – an erster Stelle der USA –, der UNO entsprechende Truppenkontingente zur Verfügung zu stellen. Die Durchführung der militärischen Maßnahmen liegt so weitgehend nicht in der Hand der UNO, sondern der Staaten, die die stärksten Truppenkontingente stellen. Beschließt der Sicherheitsrat eine Intervention, werden seine darauf bezogenen Entscheidungen „maßgeblich von den Staaten bestimmt, die militärische Maßnahmen anschließend tragen“³⁰. Solcherart besteht eine zusätzliche Gefahr, daß der Sicherheitsrat zu einem Instrument partikularer Interessendurchsetzung wird³¹. Wie schon weiter oben ausgeführt, ist dies um so mehr der Fall, als die Bereitschaft der Staaten, in Konflikten zu intervenieren, bei denen ihre nationalen Interessen nicht oder kaum tangiert werden, generell nicht sehr hoch ist. Auch dieser Sachverhalt verlangt, daß die Nationalstaaten diesbezügliche Rechte (und Pflichten) an regionale

29 Joseph Isensee, Weltpolizei für Menschenrechte: Zur Wiederkehr der humanitären Intervention, in: Juristenzeitung, (1995) 50, S. 427.

30 Robert Uerpman, Grenzen zentraler Rechtsdurchsetzung im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Archiv des Völkerrechts, (1995) 33, S. 126.

31 Vgl. dazu die Ausführungen von Karádi/Klingenburg über das Krisenmanagement von UNO und NATO im ehemaligen Jugoslawien: Mathias Z. Karádi/Konrad Klingenburg, Auf den Trümmern der „Neuen Weltordnung“. Das Scheitern von UNO und NATO im Balkankrieg, in: Sicherheit und Frieden, (1995) 11, S. 16–23.

oder globale Sicherheits- und Schiedsgerichtsbarkeitsinstitutionen übertragen³².

De facto wurde mit IFOR die Aufgabe der Friedenssicherung und -konsolidierung – im Grunde eine klassische Blauhelmaufgabe – weg von der UNO und hin zur NATO sowie deren Führungsmacht USA delegiert³³. Mag man auch nicht zustimmen, daß sich die Allianz damit „endgültig zum Weltpolizisten“ entwickle, so stimmt freilich, daß die OSZE eine „weiche“ Institution bleibt, zuständig für Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung, wobei selbst auf diesen Gebieten eine Konkurrenz z. B. mit dem Transatlantischen Partnerschaftsrat der NATO gegeben ist. „Diese Entwicklung muß insofern beruhigen, als offen bleibt, was geschieht, wenn das exklusive Militärbündnis NATO nicht willens oder in der Lage ist zu handeln. Mit anderen Worten: Die Sicherung des Weltfriedens hängt künftig noch mehr als bisher vom guten Willen der wichtigsten NATO-Staaten ab, allen voran von dem der Vereinigten Staaten.“³⁴

Sollte es dem Sicherheitsrat nicht gelingen, eine konsistente Praxis zu entwickeln, nach der eine Regel ohne Rücksicht auf einseitige, opportunistische politische Erwägungen gilt und angewandt wird, so werden seine Entscheidungen über kurz oder lang keine Gefolgschaft beanspruchen können und auch keine Gefolgschaft mehr finden. Diese Forderung richtet sich indes in erster Linie an die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. „Wer im Interesse innerstaatlicher konstitutioneller Legalität interveniert (Haiti), muß sich auch an die eigene konstitutionelle Legalität halten, die von den Staaten auf der Grundlage der UN-Charta geschaffen wurde. Wer die territoriale Unversehrtheit Kuwaits mit der ultima ratio militärischer Gewaltanwendung verteidigt, darf vor massiven militärischen Übergriffen (durch die Türkei) auf das Gebiet eines Mitgliedstaates (Irak) nicht die Augen verschließen, insbesondere dann nicht, wenn dem betroffenen Staat die Möglichkeit, sich militärisch zu verteidigen, genommen wurde. Wer zum Schutz der Menschenrechte einschreitet, muß ein Minimum an Konsequenz und Unparteilichkeit beweisen.“³⁵

32 Diese Konsequenz aus dem Tatbestand der Selektivität und der Betrachtung des Ablaufs herausragender Fälle humanitärer Intervention zieht u. a. Ruth E. Gordon, *Humanitarian Intervention by the United Nations: Iraq, Somalia, and Haiti*, in: *Texas International Law Journal*, Vol. 31 (1996), S. 43–56.

33 Vgl. Matthias Z. Karádi, *Die Neue NATO?*, in: *Sicherheit und Frieden*, (1996) 3, S. 138–144.

34 Ebd.

35 G. Zimmer (Anm. 1), S. 160f.

Solange und insoweit internationale Institutionen nur in unzureichendem Maße existieren, um Krisensituationen multilateral und auf der Grundlage transpartikularer und völkerrechtlich fundierter Kriterien zu bewältigen, und solange Sicherheit unzureichend durch kollektive Mechanismen garantiert wird, wird das Prinzip der Unilateralität nicht aufgegeben werden. Indes ist Unilateralität nicht nur Ergebnis fehlender funktionierender Multilateralität, sondern ebenso ist umgekehrt nicht vorhandene oder unzureichende Multilateralität auch Ausfluß des Unwillens, auf Unilateralität zu verzichten. Vielfach stellt der Hinweis auf das Nichtfunktionieren multilateraler Mechanismen den Versuch dar, Unilateralität zu legitimieren: Die Möglichkeit, unilateral zu handeln, schafft Handlungsspielräume und -optionen, die unter „multilateralisierten“ Bedingungen nicht wahrgenommen werden könnten. Es kommt nicht von ungefähr, daß in der Regel die Großmächte (und die, die sich dafür halten) ihre unilateralen Möglichkeiten bewahren, teilweise ausweiten wollen, während die Kleinstaaten aufgrund ihrer Position, in der sie eher der Unilateralität der Großmächte ausgesetzt und deren Objekt sind, zur Multilateralität tendieren.

Das partielle Scheitern des internationalen Krisenmanagements in Jugoslawien – UNO und NATO spielten vor allem beim Management der Kriegsfolgen eine Rolle, nachdem mehrere hunderttausend Menschen getötet und vertrieben worden waren – wie in einigen anderen relevanten Konflikten nach dem Ende des Kalten Krieges zeigt, daß die Staatengemeinschaft noch keine adäquaten Mittel gefunden hat, den heutigen Herausforderungen zu begegnen³⁶. Die Analyse der Ursachen macht deutlich, daß es ungeachtet aller gegenwärtigen Schwächen zur Stärkung von Multilateralität, zur weiteren Verrechtlichung der Außenpolitik und der internationalen Politik sowie zur Institutionalisierung in Form kollektiver Sicherheitssysteme (u. a. der UNO) und internationaler Schiedsgerichtsbarkeit keine tragfähige Alternative gibt.

Dies ist auch deswegen der Fall, weil, wie bereits angemerkt, auch für die NATO und ihre Mitgliedstaaten gilt, daß *peace- und law enforcement* immer nur in Angriff genommen werden, wenn zentrale Interessen der für solche Maßnahmen in Frage kommenden Staaten tangiert sind. Deshalb

36 Vgl. Gerald Braun/Angelina Topan, *Frieden als Abwesenheit von Krieg? Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze in den neunziger Jahren*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16–17/98, S. 3–12.

sind Vorstellungen, die NATO würde ihr militärisches Potential permanent in den Dienst kollektiver Sicherheitsinstitutionen wie UNO oder OSZE stellen, ebenso abwegig wie eine Vision, die die NATO weltweit anstelle der genannten Institutionen Stabilität und Menschenrechte sichern sieht. „Eine NATO als System kollektiver Sicherheit würde nicht nur ihre Effizienz als handlungsfähiges Sicherheitsinstrument, sondern auch den Rückhalt der Mehrheit ihrer Bündnismitglieder verlieren – allen voran der USA.“³⁷

Die Konsequenz des Prozesses der globalen „Vergemeinschaftung“ zentraler Interessen von Staaten, Volksgruppen und Individuen kann nicht darin bestehen, daß daraus die unilaterale Berechtigung

zur Durchsetzung dieser Interessen abgeleitet wird, sondern darin, daß nunmehr auch die zwangsweise Rechtsdurchsetzung in der Hand der Gemeinschaft – das heißt, der von ihr geschaffenen Gemeinschaftsorgane – liegt³⁸. Die Konsequenz und der Fortschritt bestehen darin, daß der Staatengemeinschaft als solcher eine eigenständige Rechtsposition zuerkannt wird, die nur dann über den bisherigen Rechtszustand hinausführt, wenn ihr zugleich ein ausschließliches Durchsetzungsrecht zusteht. Solange dies nicht der Fall ist, wird sich der Kreis der Unilateralität, menschenrechtlicher Selektivität und der Schwäche internationaler Institutionen, Menschenrechtsverletzungen adäquat entgegenzutreten, nur schwer aufbrechen lassen.

37 K.-H. Kamp (Anm. 9).

38 Vgl. G. Zimmer (Anm. 1), S. 99.

Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990

Die Ereignisse Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre leiteten eine neue Epoche in der europäischen Sicherheitspolitik ein. Durch die Annäherung der Blöcke und schließlich die Überwindung der bipolaren Struktur sah sich die NATO, Kern der transatlantischen Sicherheits- und Verteidigungskooperation, einem dramatisch gewandelten strategischen Umfeld gegenüber. Der ehemalige Hauptantagonist des atlantischen Bündnisses, die Warschauer-Pakt-Organisation (WPO), existierte nicht mehr; die Gefahr eines von Osten massiv vorgetragenen Angriffs auf die Staaten der Allianz war verschwunden. Das sicherheitspolitische Umfeld Westeuropas, so schien es, hatte sich im Sinne einer Stabilisierung und eines Sicherheitszuwachses verbessert.

Doch schon bald erwies sich die neue Lage als wenig stabil: Die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa setzten die Staaten starken politischen, wirtschaftlichen und sozialen Spannungen aus. Im Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes brachen ethnische und territoriale Konflikte aus, die jahrzehntelang durch den Druck aus Moskau diszipliniert worden waren. Die Gefahr bestand, daß diese Konfliktpotentiale Westeuropa destabilisieren und die Sicherheit der NATO-Mitglieder beeinträchtigen würden.

I. Ausgangslage für die Zusammenarbeit

Das atlantische Bündnis erkannte die neuartigen Risiken, die aus dieser Lage erwachsen, und legte im November 1991 ein ‚Neues Strategisches Konzept‘ vor, um den Herausforderungen zu begegnen¹. Dieses Konzept stützte sich im wesentlichen auf drei Elemente: erstens die Aufrechterhaltung der Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung, zweitens Dialog und drittens Kooperation mit den ehemaligen Gegnern der WPO. Durch Dialog und

Kooperation wollte die NATO die Sicherheit und Stabilität des gesamten europäischen Kontinentes erhöhen und den Ländern Mittel- und Osteuropas beim Übergang zur Demokratie assistieren. Dahinter verbarg sich als eigentliches Movens die Vorstellung, durch eine engere Zusammenarbeit größeres Vertrauen und Transparenz gerade in solch wichtigen Bereichen wie zum Beispiel der Verteidigungsplanung zu erreichen, um krisenhafte Entwicklungen oder aus Mißtrauen resultierende Rüstungsbestrebungen nach Möglichkeit bereits im Vorfeld auszuschließen. Die NATO wollte zudem die Kooperation mit den ehemaligen Gegnern dazu nutzen, die Zusammenarbeit bei gemeinsamen *Peacekeeping*-Aktivitäten unter der Ägide der Vereinten Nationen oder der OSZE zu verbessern. Damit übernahm das atlantische Bündnis neben der OSZE stärker als bisher Aufgaben auf dem Gebiet der präventiven Konfliktverhütung und des Konfliktmanagements².

Dieses Interesse der NATO hinsichtlich Dialog und Kooperation stieß auf das früh vor allem von seiten der Mitteleuropäer geäußerte Verlangen nach einem Beitritt zur Allianz. Dabei lassen sich – in einem schematischen Überblick – drei Schlüsselfaktoren erkennen, die den Beitrittswunsch motivieren: Zum einen begründen sicherheitspolitische Überlegungen die Bestrebungen, der NATO beitreten zu wollen. Vor allem die Staaten Mitteleuropas befürchteten, nach den Umbrüchen in einer „sicherheitspolitischen Grauzone“ zu verbleiben und vor möglichen wiedererwachenden Großmachtinteressen von seiten Rußlands (oder auch Deutschlands) nicht geschützt zu sein³. Zudem soll durch den Beitritt zum atlantischen Bündnis die Zugehörigkeit zur westlichen Wertegemeinschaft manifestiert werden und die Mitgliedschaft als eine Art „Türöffner-Funktion“ zur Europäischen Union dienen. Darüber hinaus erwarten die beitrittsuchenden Staaten, daß eine Mitgliedschaft die Tran-

1 Das ‚Neue Strategische Konzept‘ von 1991 ist abgedruckt in: NATO Presse- und Informationsdienst (Hrsg.), NATO-Handbuch, Brüssel 1995, S. 253–268.

2 Vgl. zur Rolle der Allianz im Krisenmanagement Michael Rühle, Krisenmanagement in der NATO, in: Dieter Farwick (Hrsg.), Krisen, die große Herausforderung unserer Zeit, Frankfurt a. M. 1994, S. 145–188.

3 Die Bedrohungsperzeptionen gegenüber Rußland nahmen zwar im Laufe der Zeit ab, spielten aber trotzdem immer noch eine Rolle.

sition in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft durch eine Absicherung ihres sicherheitspolitischen Umfeldes und eine Einbindung des Militärs in demokratische Strukturen erleichtern könnte. Diesem Ersuchen nach Mitgliedschaft in der NATO stand man in Moskau nach anfänglich eher positiver Haltung zunehmend negativ gegenüber. So warnte Jelzin 1994 davor, daß eine Erweiterung des Bündnisses nach Osten zu einem „Kalten Frieden“ führen könne⁴.

Die NATO sah sich also zu Beginn ihrer Zusammenarbeit mit den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes mit divergierenden Interessen konfrontiert. Sie mußte versuchen, die Kooperation, die sich parallel zur inneren Umgestaltung der Allianz entwickelte, derart auszugestalten, daß sowohl ihre eigenen Interessen gewahrt blieben als auch die Vorstellungen der Kooperationspartner berücksichtigt würden. Dabei mußten zusätzlich die russischen Sicherheitsbedenken im Auge behalten werden, da das Verhältnis zu Rußland aufgrund seiner Größe und des immer noch existierenden militärischen Potentials gewissermaßen den Schlüsselfaktor zur europäischen Sicherheit darstellt⁵.

II. Die Entwicklung der Zusammenarbeit

1. Die Schaffung eines institutionellen Rahmens – der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR)

Die Vorgänge des Jahres 1991 waren entscheidend für die Institutionalisierung der Beziehungen zu den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten. Die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) verlangten

4 Jelzin äußerte dies in seiner Rede auf dem KSZE-Gipfel am 5. Dezember 1994 in Budapest.

5 Ob der Kurswechsel der Regierung Jelzins aus tatsächlichen Sicherheitsbedenken erfolgte oder eher taktische Überlegungen ausschlaggebend waren, um nationalistischen Kräften in der Duma in der Frage der Osterweiterung das Argumentationspotential zu entziehen oder um die eigene Verhandlungsposition gegenüber dem Westen zu stärken und Konzessionen zu erlangen, soll an dieser Stelle nicht ausführlich erörtert werden. Vgl. detaillierter dazu z. B. Boris Meißner, Vom Sowjetimperium zum eurasischen Staatensystem. Die russische Außenpolitik im Wandel und in der Wechselbeziehung zur Innenpolitik, Berlin 1995, S. 333 ff. Die Herausbildung der sicherheitspolitischen Kooperation der NATO mit den MOE-Staaten habe ich in meiner Magisterarbeit (Universität Bonn, 1998) untersucht: Die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990. Analyse und Bestandsaufnahme aus der Perspektive des atlantischen Bündnisses.

nach einer Intensivierung der bereits angelaufenen diplomatischen Kontakte und nach Sicherheitsgarantien gegenüber der Sowjetunion. Deren Vorgehen in Litauen im Januar 1991 und der Putschversuch gegen Gorbatschow in Moskau im August desselben Jahres hatten die Länder der Region zutiefst beunruhigt. Die NATO war bereit, angesichts der Sorgen der MOE-Staaten die Zusammenarbeit zu intensivieren, wollte aber nicht vom Prinzip der sogenannten *Non-differentiation* abrücken⁶, d. h., es sollten keine Unterschiede zwischen den Staaten gemacht werden, und die Kooperation sollte sich auf alle Länder, die dazu bereit waren, erstrecken. Mit diesem Prinzip verfolgte die Allianz das Ziel, einerseits zwar intensivere Kontakte mit den MOE-Staaten herzustellen, aber andererseits nicht die UdSSR auszuschließen. Auf dem bereits erwähnten NATO-Gipfel in Rom im November 1991 schlugen die Staats- und Regierungschefs schließlich jährliche Treffen vor, „die als Nordatlantischer Kooperationsrat bezeichnet werden können“⁷.

An der konstituierenden Sitzung des NAKR in Brüssel am 20. Dezember 1991 nahmen 25 Länder teil – 16 Bündnisstaaten, die sechs Mitglieder der ehemaligen WPO und die drei baltischen Staaten. Der Teilnehmerkreis vergrößerte sich nach dem Zerfall der Sowjetunion auf schließlich 40 Staaten⁸. Der NAKR sollte Forum für Konsultationen und Kooperation sein. Die Themenschwerpunkte lagen auf Sicherheitsfragen und damit zusammenhängenden Gebieten wie: Verteidigungsplanung, Rüstungskontrolle, zivil-militärische Beziehungen oder Konversion der Rüstungsindustrie. Die jährlich vorzulegenden Arbeitspläne ermöglichten es, die Arbeitsinhalte des NAKR den Wünschen der Partner und den jeweiligen Erfordernissen anzupassen.

Obwohl sich der NAKR aus der Sicht der NATO bewährt und einige Erfolge vorzuweisen hatte⁹,

6 Der englische Begriff *‘Non-differentiation’* (Nicht-differenzierung) wird verwendet, weil er, nach der Meinung der Verfasserin, am direktesten den Inhalt und die Bedeutung dieses Prinzips widerspiegelt.

7 Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit, abgedruckt in: Europa-Archiv, (1992) 2, S. D64–70, hier S. D67. Der Vorschlag geht auf eine Initiative des amerikanischen Außenministers Baker und seines deutschen Kollegen Genscher vom 2. Oktober 1991 zurück.

8 Zu den Teilnehmern gehören auch Staaten, die nicht der ehemaligen WPO angehört haben, wie Albanien oder Slowenien. Zudem haben Finnland, Schweden, Österreich und die Schweiz einen Beobachterstatus im NAKR.

9 Die Ziele der NATO, Sicherheit und Stabilität durch vertrauensbildenden Dialog und Zusammenarbeit zu fördern und Hilfe beim Übergang zur Demokratie zu leisten, konnten im NAKR verwirklicht werden. Zudem hatte die Arbeit im

geriet er in die Kritik insbesondere der Mitteleuropäer und der baltischen Staaten. Sie kritisierten nicht nur, daß die NATO nicht von dem Prinzip der *Non-differentiation* abrückte, sondern sie störte zudem die hohe Mitgliederzahl, die durch den Einbezug ehemaliger asiatischer Sowjetrepubliken zustande gekommen war und die Effektivität des NAKR zu schwächen drohte. Darüber hinaus monierten sie, daß keine praktischen, militärischen Übungen mit der Allianz stattfanden und daß der NAKR weder Beitrittsoptionen zur NATO eröffnete, noch durch ihn Sicherheitsgarantien zugestanden worden waren.

Die Visegrád-Staaten hörten nicht auf, auf einen Beitritt zum Bündnis zu drängen; dieses Drängen wurde von einem Politikwechsel innerhalb der NATO begleitet. Die Zurückhaltung gegenüber einer möglichen Erweiterung, die mit Blick auf Rußland vorgeherrschte hatte, erfuhr im Laufe des Jahres 1993 eine gewisse Abschwächung¹⁰. Die Amerikaner entwickelten das Konzept der Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP), mit dem den Forderungen der Mitteleuropäer weiter entgegengekommen und ihnen eine Beitrittsperspektive geboten werden sollte, ohne jedoch Rußland zu isolieren; denn man mußte noch immer austarieren zwischen, wie Kissinger sagte: „two conflicting considerations: the fear of alienating Russia against the danger of creating a vacuum in Central Europe between Germany and Russia“¹¹.

2. Vom Dialog zu konkreten Kooperationsaktivitäten: die Partnerschaft für den Frieden (PfP)

Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten das PfP-Konzept auf dem Brüsseler NATO-Gipfel im Januar 1994 und erklärten: „Dieses neue Programm geht über Dialog und Kooperation hinaus und begründet eine wirkliche Partnerschaft – eine Partnerschaft für den Frieden.“¹² Diese Partner-

NAKR zum Beispiel maßgeblich zur Unterzeichnung des ‚Vertrages über die konventionellen Streitkräfte in Europa‘ beigetragen.

10 Während sich zum Beispiel auf deutscher Seite Verteidigungsminister Rühle schon früh für einen Beitritt der Mitteleuropäer ausgesprochen hatte, hatten insbesondere die Amerikaner wegen Rußland davor gezögert. Diese Politik erfuhr 1993 eine gewisse Revision. Vgl. dazu Michael Cox, *US Foreign Policy after the Cold War. Superpower Without a Mission?*, London 1995, S. 79 ff.

11 Zitiert nach Stanley R. Sloan, *US perspectives on NATO's future*, in: *International Affairs*, (1995) 2, S. 217–231, hier S. 223.

12 Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 11. Januar 1994 ist abgedruckt in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 3 vom 17. Januar 1994.

schaft sollte in den Rahmen des NAKR eingebettet werden und nicht etwa dessen Ersatz darstellen. Im ebenfalls auf dem Brüsseler Gipfel präsentierten Rahmendokument werden fünf Zielsetzungen der Partnerschaft genannt: Transparenz der Verteidigungsplanung, demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Entwicklung der Bereitschaft zu Einsätzen unter der Ägide der Vereinten Nationen, Entwicklung kooperativer militärischer Beziehungen mit der NATO sowie Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte¹³.

Die Länder erarbeiten nach ihrem Beitritt zur PfP mit der NATO individuelle Partnerschaftsprogramme (IPP). Dabei kann der jeweilige Partnerstaat aus einer Liste von Kooperationsaktivitäten auswählen, die für alle in der gleichen Weise gilt. Es kommt auf den Kooperationspartner an, was er davon wählen möchte bzw. wieviel Mittel er in die Zusammenarbeit zu investieren gewillt ist. Mit dieser Form der Kooperation rückte die NATO, womit sie den Wünschen der MOE-Staaten entgegenkam, vom Prinzip der *Non-differentiation* ab. Aber anstatt zu einer ungleichen Behandlung der Partnerstaaten überzugehen, entwickelte sie politisch klug das Prinzip der sogenannten *Self-Differentiation* (Selbstdifferenzierung): Dabei liegt es, wie beschrieben, bei jedem einzelnen Partner, in welchem Umfang er sich beteiligen will. Er kann sich aus eigener Kraft von den anderen Staaten abheben. Durch das für alle gleichlautende Angebot kann sich aber kein Staat zurückgesetzt fühlen.

Die Mittel- und Osteuropäer hatten nun die Möglichkeit, sich durch einen umfangreichen Einsatz und die Demonstration ihres guten Willens auszuzeichnen, wenn nicht gar den Beitritt zu erreichen. In der Einladung zur PfP hieß es diesbezüglich: „Aktive Beteiligung an der Partnerschaft . . . wird eine wichtige Rolle im evolutionären Prozeß der NATO-Erweiterung spielen.“ Deshalb traten die MOE-Staaten innerhalb kürzester Zeit der PfP bei, obwohl dieses Programm ihre Erwartungen in gewisser Weise enttäuscht hatte¹⁴. Sie deuteten die PfP in der Folge als konkretes Mittel, um bald die NATO-Mitgliedschaft zu erlangen. Teilweise reduzierten sie die Partnerschaft ausschließlich auf diese Funktion. Dies wiederum war aber nicht die Absicht des Bündnisses¹⁵. Für die NATO war die

13 Das Rahmendokument ist abgedruckt in: ebd.

14 Die MOE-Staaten hatten einen sofortigen Beitritt zur NATO erwartet. Zudem wurden den Ländern im Rahmen der PfP keine Sicherheitsgarantien eingeräumt, die diese gegenüber Moskau zu erlangen gehofft hatten.

15 Dies war auch nicht die Absicht der Amerikaner gewesen, als sie das Konzept entwickelt hatten. Ganz im Gegenteil hatte man mit der PfP eine Alternative zum Beitritt

PfP ein Weg, um generell die Kooperation zu vertiefen und die Partner an die Verfahren der Allianz heranzuführen, um so eines der Hauptziele der Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten zu verwirklichen: gemeinsame *Peacekeeping*-Einsätze. Sie war auch ein Mittel, um den Partnern, welche die Politik der *Non-differentiation* abgelehnt hatten, die Möglichkeit zur *Self-differentiation* einzuräumen. Natürlich hatte die Allianz eine Beitrittsoption eröffnet; nur gab es im Rahmen der PfP keinen Automatismus bezüglich des Beitritts.

Nachdem jedoch 1994 immer mehr Stimmen auch innerhalb der NATO eine Erweiterung forderten, entschlossen sich die Außenminister des Bündnisses bei ihrem Treffen im Dezember 1994 in Brüssel, eine Studie zur Erweiterung in Auftrag zu geben, um die Beitrittsmodalitäten zu klären. Diese Studie bildete eine wichtige Vorstufe auf dem Weg zum Madrider Gipfel im Juli 1997, auf dem drei neue Mitglieder in das Bündnis eingeladen wurden. Doch vor diesem Beitritt sollte die Kooperation mit den Partnerstaaten vertieft und erweitert werden.

3. Die Schaffung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) und Vertiefung der PfP

Je näher die Erweiterung kam, desto klarer wurde es der NATO, daß sie den Staaten, die außerhalb der Allianzstrukturen verbleiben würden, eine Partnerschaft auf einer qualitativ neuen Ebene anbieten mußte¹⁶. Mit der Unterzeichnung des Grundlagendokuments des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) im Mai 1997 in Sintra sollte ein neuer übergreifender Mechanismus geschaffen werden, um die politische Dimension der Zusammenarbeit zu stärken und die PfP zu vertiefen. Der EAPR löste den NAKR ab, während die PfP als klar erkennbares Element innerhalb der Rahmenstruktur des EAPR bestehen blieb.

Wichtig waren zwei Neuerungen im Rahmen des EAPR: Zum einen wurde die Möglichkeit eröffnet, zusätzlich zu den Plenarsitzungen, im 16+1-

anbieten und die Erweiterungsfrage vorerst verschieben wollen. Vgl. James M. Goldgeier, NATO Expansion: The Anatomy of a Decision, in: The Washington Quarterly, (1998) 1, S. 85–102.

16 NATO-Generalsekretär Javier Solana schrieb dazu: „Um jedoch sicherzustellen, daß die Öffnung der NATO die Sicherheit und Stabilität ganz Europas erhöht und nicht nur die Sicherheit von Staaten, die . . . beitreten, werden wir die Erfordernisse derjenigen berücksichtigen müssen, die der NATO gar nicht oder erst später beitreten.“ Javier Solana, Die Vorbereitung auf das Gipfeltreffen in Madrid, in: NATO Brief, (1997) 2, S. 4.

Format oder anderen Formationen zusammenzutreffen; dadurch sollten die politischen Beziehungen zwischen dem Bündnis und einzelnen EAPR-Mitgliedern stärker auf die Bedürfnisse der Partner zugeschnitten werden. Somit wurde auch in den politischen Bereich das Prinzip der *Self-differentiation* eingeführt. Zum anderen sollten die Partnerstaaten nun die Möglichkeit erhalten, durch umfangreiche Konsultationen an der Beschlußfassung von Aktivitäten mitzuwirken, an denen sie sich beteiligen. Generelles Ziel der vertieften PfP sollte, bei Beibehaltung der *Self-differentiation*, eine Verstärkung der operativen Rolle der Partnerschaft sein. Auch hier wurde den Partnern ein größerer Umfang an Mitsprache und mehr Beteiligung bei der Beschlußfassung eingeräumt¹⁷.

Der Entschluß zur Vertiefung der Kooperation ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da die Zusammenarbeit ansonsten in Gefahr hätte laufen können, nach dem Beitritt einiger Länder zur NATO als zweitrangig eingeschätzt zu werden. Sie ist für die Länder, die vorerst nicht der Allianz beitreten werden, eine Versicherung, daß ihren Anliegen und sicherheitspolitischen Interessen von den Bündnismitgliedern weiterhin Beachtung geschenkt wird. Für die Staaten, die kein Interesse an einem Beitritt haben, bietet die vertiefte Kooperation auch künftig die Chance, sich in einem Konsultationsforum der NATO zu integrieren.

Vor allem die Erweiterung der politischen Dimension und die Möglichkeit zur Beteiligung an der Beschlußfassung sind begrüßenswert, da so die Partner in gewissem Umfang zu einer Art gleichberechtigtem Verhältnis mit den Allianzmitgliedern gelangen. In bezug auf die Beschlußfassung ist jedoch anzumerken, daß die endgültigen Entscheidungen, beispielsweise über die Teilnahme an *Peace-Support-Operations*, immer noch von der NATO alleine gefällt werden. Erst wenn die grundsätzliche Entscheidung getroffen worden ist und es an die Definition bestimmter Richtlinien geht, haben die Partner eine Chance mitzuentcheiden.

Wie auch immer man diese Vorgehensweise bewerten mag, so zeigt sie exemplarisch, daß die Möglichkeiten hinsichtlich der Beteiligung an der Beschlußfassung nicht überbewertet werden dürfen. Dieses Beispiel der Beschlußfassung im Falle von *Peace-Support-Operations* soll jedoch nicht dazu dienen, die vertiefte Kooperation im Rah-

17 Vgl. Sergio Balanzino, Die Vertiefung der Partnerschaft als Schlüssel zu langfristiger Stabilität in Europa, in: NATO Brief, (1997) 4, S. 16.

men des EAPR abzuwerten. Es soll nur vor einer zu unkritischen Beurteilung der „neuen“ Partnerschaft warnen – vor allem dann, wenn man unter Partnerschaft eine umfassend gleichberechtigte Beziehung versteht. Dabei soll es dahingestellt sein, ob eine gleichberechtigte Stellung überhaupt im Interesse der NATO liegt; sie liegt aber auf jeden Fall im Interesse der Mittel- und Osteuropäer. Am sichersten kann diese Stellung natürlich durch den Beitritt erreicht werden.

4. Von der Kooperation zum Beitritt

In der Studie zur NATO-Erweiterung¹⁸, die im September 1995 veröffentlicht wurde, werden die Modalitäten für die Aufnahme neuer Mitglieder und die Voraussetzungen, die diese Länder erfüllen müssen, beschrieben¹⁹. Als Beitrittskriterien werden unter anderem genannt: die Übernahme des „Acquis“ der NATO (Prinzipien und Verfahren) ohne Vorbehalte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Staaten, prinzipielle Konsensbereitschaft, personelle und finanzielle Beteiligung an der Organisationsstruktur und ein Beitrag zur operationellen Stärke der Allianz. Mit der Erfüllung dieser Kriterien ist jedoch kein automatischer Beitritt verbunden. Die letzte Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Staates muß von den NATO-Mitgliedern einstimmig gefällt werden. Diesbezüglich wird von den neu aufgenommenen Ländern erwartet, daß sie bei folgenden Erweiterungsrounden nicht die „Tür hinter sich zumachen“²⁰.

Die erste Erweiterungsrounde – auf dem Madrider Gipfel im Juli 1997 –, bei dem Tschechien, Polen und Ungarn zum Beitritt eingeladen wurden, zeigte dreierlei: Erstens machte sie deutlich, daß eine Vielzahl von umfassenden Voraussetzungen von den Kandidaten erfüllt werden müssen. Militärische Anstrengungen ohne adäquate demokratische Reformen genügen nicht, um den Beitritt zu erreichen, wie der Fall Rumäniens zeigte. Mit den drei Visegrád-Staaten (ohne die Slowakische Republik) wurden diejenigen Länder zum Beitritt aufgefordert, in denen die wirtschaftlichen und demokratischen Reformen mit am weitesten fortgeschritten waren. Zweitens zeigte sich, daß die Konsensfindung innerhalb der NATO nach dem Wegfall des ehemaligen Hauptantagonisten

schwieriger geworden war; der bedrohende Druck von außen, der die Mitglieder der Allianz häufig „zusammengeschweißt“ und zum Konsens geführt hatte, fehlt nun. Zwischen den Bündnisstaaten entbrannte in Madrid zeitweise ein Disput über die Frage „Drei oder fünf?“, d. h. über die Option, zu den drei eingeladenen Staaten noch Rumänien und Slowenien hinzuzunehmen²¹.

Drittens zeigte es sich am Beispiel der baltischen Staaten, die nicht zum Beitritt aufgefordert wurden, daß der Faktor Rußland entscheidenden Einfluß auf die Erweiterungs-Diskussion hat, auch wenn in der Erklärung von Madrid verkündet wurde, daß „künftige Beitrittsaspiranten unabhängig von ihrer geographischen Lage“ zum Eintritt in die Allianz eingeladen werden könnten²². Die NATO hatte im Falle des Baltikums – so wurde einmal mehr deutlich – abzuwägen zwischen den Vorteilen, welche die Erweiterung für diese Staaten brächte, und den Kosten, die aus einer möglichen Verschlechterung des Verhältnisses zu Rußland entstehen könnten.

5. Die NATO und Rußland: zwischen Kooperation und Disput

Das Verhältnis zwischen Rußland und der NATO entwickelte sich nach einem vielversprechenden Beginn – häufig als „romantische Periode“ bezeichnet – ab 1993/94, wie bereits angedeutet, schwierig. Als der Widerstand gegen die Reformer um Jelzin wuchs und der Vorwurf einer zu stark prowestlich orientierten Außenpolitik laut wurde, rückte Moskau von seiner zunächst eher positiven Haltung gegenüber der Allianz und den ehemaligen Verbündeten der WPO, die in Richtung NATO strebten, aus taktischen Gründen ab²³. Rußland verurteilte in der Folgezeit jegliche Beitrittsbestrebungen der Mittel- und Osteuropäer und forderte ein besonderes Verhältnis mit dem atlantischen Bündnis ein, das dem Großmachtstatus der Rußländischen Föderation entspräche. Die Russen begannen die Fortsetzung bzw. die Beendi-

18 An dieser Stelle soll nicht ausführlich das Für und Wider der Erweiterung diskutiert werden, einschließlich solcher Aspekte wie die Kosten der Aufnahme neuer Mitglieder oder die Frage der Sicherheit des Baltikums.

19 Vgl. NATO Presse- und Informationsdienst (Hrsg.), *Etude sur l'Elargissement de l'OTAN*, Brüssel 1995.

20 Ebd., S. 31.

21 Dieser Disput, der hauptsächlich durch das sehr bestimmende Verhalten der USA in der Frage der Beitrittskandidaten zwischen den Franzosen und den Amerikanern entstanden war, setzte sich auch bei der internen Umstrukturierung der Allianz fort, als es an die Reform der Kommandostruktur ging. Vgl. Jacques Amalric, *L'OTAN s'entrouvre à l'Est*, in: *Libération* vom 9. Juli 1997.

22 Die ‚Erklärung von Madrid zur Euro-Atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit‘ vom 8. Juli 1997 ist abgedruckt in: *Europa-Archiv*, (1997) 4, S. 1–4.

23 Vgl. Anm. 5 und insgesamt ausführlicher zur Entwicklung der Lage in Rußland Michaela Riese und Hans Peter Riese, *Moskauer Machtspiele. Wer regiert Rußland?*, Berlin 1997.

gung der Kooperation als Druckmittel einzusetzen, um diese Forderung nach einer Sonderbehandlung durchzusetzen.

Die NATO sah sich bei der Ausgestaltung der Beziehungen zu Rußland also einem Verhandlungspartner gegenüber, dessen Verhalten stark von taktischen Überlegungen geprägt war. Es erwies sich als schwierig, zwischen Taktik und wirklichen Sicherheitsinteressen zu unterscheiden; zudem muß tatsächlich auf die innere Lage des Landes Rücksicht genommen werden. Eine wie auch immer ausgelöste Destabilisierung Rußlands kann nicht im Interesse der NATO, die Sicherheit und Stabilität für den gesamten europäischen Raum anstrebt, liegen. Daher zeigte sich die Allianz bereit, ein Sonderverhältnis mit Moskau zu etablieren.

Bereits 1994 wurde die Entwicklung kooperativer Beziehungen mit Rußland sowohl innerhalb als auch außerhalb der PfP vereinbart²⁴. In der Folgezeit gab es regelmäßig Treffen des Nordatlantikrats mit den russischen Außen- und Verteidigungsministern, bis die Beziehungen schließlich im Mai 1997 auf eine neue Grundlage gestellt wurden. In Paris unterzeichneten die NATO und die Rußländische Föderation die „Grundakte über Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit“²⁵. Eines der Kernstücke der Grundakte ist die Einrichtung des NATO-Rußland-Rats, der als Konsultationsforum dienen soll.

Durch die Grundakte wird Rußland auf einer institutionalisierten Basis über den Rahmen der OSZE hinaus in die europäische Sicherheitsarchitektur eingebunden. Damit kann eine Isolierung des Landes verhindert werden, zumindest so lange sich Moskau nicht selber isolieren will²⁶. Sicherlich kann durch die regelmäßigen Treffen mehr Vertrauen und möglicherweise auch eine größere Transparenz zwischen der NATO und Moskau erreicht werden; es kommt aber letztendlich darauf an, was beide Partner aus der Grundakte machen und wie sich die Lage in Rußland weiterentwickeln wird. Diese Entwicklung kann die NATO nur beeinflussen, indem sie auf die russischen Interessen – selbstverständlich nicht in unbegrenztem Umfang – Rücksicht nimmt und die Stabilität des gesamteuropäischen Raumes weiter

fördert, um so zukünftige krisenhafte Prozesse, die den Kontinent und die Lage Rußlands destabilisieren könnten, von vornherein zu verhindern.

III. Bilanz und Ausblick

Die Interessenlage zwischen der NATO und den Mittel- und Osteuropäern war zu Beginn der Zusammenarbeit ähnlich. Beide Seiten wollten die Transition in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft absichern und ihr jeweiliges sicherheitspolitisches Umfeld stabilisieren. Der grundlegende Unterschied zwischen ihnen bestand in der Frage, wie diese Ziele zu erreichen seien. Die NATO baute auf Kooperation und Dialog, ohne explizite Sicherheitsgarantien gewähren zu wollen. Die MOE-Staaten setzten dagegen auf den Beitritt zur Allianz mit vollen Sicherheitszusagen. Der Wunsch, dem westlichen Verteidigungsbündnis anzugehören, war aus ihrer Sicht – vor allem mit Blick auf ihre Geschichte – sicherlich legitim; und gerade dies machte es für das atlantische Bündnis schwierig, darauf zu reagieren bzw. diesen Wunsch abzulehnen.

Die inzwischen beschlossene Erweiterung lag zu Beginn der neunziger Jahre hauptsächlich aus zwei Gründen nicht im Interesse der NATO: Zum einen hätte ein Beitritt die Ausdehnung der Sicherheitsgarantien auch auf die neuen Mitglieder bedeutet. Genau dazu war die NATO angesichts der zahlreichen Konfliktpotentiale in der Region aber nicht bereit. Zum anderen, und damit kommt der russische Faktor ins Spiel, hätte eine Erweiterung dem Geist des „Zwei plus Vier“-Abkommens widersprochen.

Um so mehr mag es überraschen, daß die NATO-Staaten bereits im Januar 1994 in der Einladung zur PfP verkündeten, daß sie den Beitritt neuer Mitglieder „erwarten und begrüßen“ würden. Damit höhlten sie in gewisser Weise das politisch klug entwickelte Konzept der PfP aus und beraubten sie ihres Selbstzwecks, denn die beitriftsuchenden Länder (miß?-)interpretierten die Partnerschaft in der Folge als Mittel zum finalen Zweck des Beitritts. Gut drei Jahre später war es dann für die ersten drei Länder soweit: Auf dem Madrider Gipfel wurden Polen, Tschechien und Ungarn zum Beitritt eingeladen.

Diese gewisse Hektik zieht sich durch die gesamte Entwicklung der Kooperation. Es scheint, als habe sich die NATO teilweise von den Interessen der

24 Vgl. eine Zusammenfassung der Gespräche zwischen dem Nordatlantikrat und dem damaligen russischen Außenminister Kosyrew am 22. Juni 1994, in: NATO Brief, (1994) 4, S. 5.

25 Der Text der Grundakte ist abgedruckt in: NATO Brief, (1997) 4, S. 7–10.

26 Vgl. Vladimir Baranovsky, *La Russie et la sécurité européenne*, in: *Politique étrangère*, (1995) 1, S. 33–53, hier S. 46 f.

Partnerstaaten soweit beeinflussen lassen, daß sie ihre eigenen, ursprünglichen Interessen aus dem Blick verlor. Die Geschwindigkeit, mit der die Erweiterung vorangetrieben wurde, ist um so weniger verständlich, wenn man die Folgen für das Verhältnis zwischen der NATO und Rußland betrachtet. Die Beziehungen verschlechterten sich; und wenn man sich auch sicherlich nicht mit russischen Bedenken erpressen lassen sollte, so muß die NATO bei ihrem künftigen Vorgehen – insbesondere in Fragen einer fortgesetzten Erweiterung – vorsichtig handeln.

Vielleicht ist die Kritik an dem hektisch anmutenden Erweiterungsprozeß auch zu hart, schließlich hat die Beitrittsoption einen positiven Effekt auf die Bemühungen der beitriftsuchenden Länder gehabt, die Demokratisierung ihrer politischen

Systeme und Gesellschaften voranzutreiben und die Streitigkeiten mit ihren Nachbarn beizulegen, um so die Grundveraussetzungen des Beitritts zu erfüllen.

Die Demokratisierung im Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes ist die Chance für ein stabiles und friedliches Europa im nächsten Jahrhundert. Die NATO kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, indem sie Sicherheit und Stabilität in den mittel- und osteuropäischen Raum transferiert. Denn in einem stabilen sicherheitspolitischen Umfeld können sich die jungen Demokratien besser entwickeln; und in diesem Sinne trifft der Ausspruch Manfred Wörners den Kern: „Security is the oxygen of democracy.“²⁷

27 Zitiert nach Stuart Croft, *NATO and the East*, Birmingham 1994, S. 59.

Lothar Rühl: Ein halbes Jahrhundert Nordatlantische Allianz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/99, S. 3–8

Das atlantische Bündnis hat sich in 50 Jahren als ein historischer Erfolg, als widerstandsfähig gegen äußeren Druck wie gegen innere Auflösungstendenzen und gegen jeden Versuch der politischen Neutralisierung erwiesen. Es hat dabei seinen Gründungsauftrag von 1949 erfüllt: Westeuropa gegen die sowjetrussische Bedrohung zu verteidigen und seine europäischen Mitglieder unter amerikanischer Führung in einem System gemeinsamer Sicherheit mit Nordamerika zu organisieren.

Die Integration Westeuropas in der EWG, später EG und seither in der EU mit dem Ziel politischer Einheit konnte zwischen 1950 und 1990 nur unter dem Schirm der amerikanischen Macht und im Rahmen des Bündnisses gelingen: Der Mißerfolg der „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“ und der mit dieser verbundenen „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ 1954 in Paris verweist auf die Hindernisse. Die Vereinigung Deutschlands als souveräner Staat 1990 in der NATO war die Krönung des politischen Erfolgs der Allianz am Ende des „Kalten Krieges“. Sie bedeutete auch die Wiederherstellung von „Europa frei und ganz“, wie Präsident Bush dies der Bündnispolitik 1989 noch vor der großen Wende aufgegeben hatte.

Die transatlantische Bindung in einer gleichberechtigten Partnerschaft war und bleibt das letzte Ziel der Allianz, die Verankerung der amerikanischen Macht auf dem europäischen Kontinent ist dafür zugleich die Voraussetzung und das Mittel. Dabei erwies sich die NATO als ein freies Bündnis: Sie war weder Hegemonialpakt noch US-Protectorat im Gegensatz zum sowjetrussisch kontrollierten „Warschauer Pakt“. Mit dieser politischen Qualität kann die Allianz der europäischen Sicherheit als Fundament dienen und als Instrument internationaler Sicherheit über die kollektive Verteidigung des Bündnisgebietes hinaus wirksam werden. Doch gelten nun neue Maßstäbe für dauerhaften Erfolg, vor allem ein Ausgleich der wirtschaftlichen Interessen zwischen den USA und der EU in einer atlantischen Partnerschaft. Denn es gibt in der Geschichte kein Beispiel für den Bestand einer Allianz im Frieden ohne gemeinsame Bedrohung, wenn sie nicht auch auf gemeinsame ökonomische Interessen gegründet werden kann.

Werner Link: Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/99, S. 9–18

Die Einordnung der NATO in das Geflecht internationaler Organisationen war in der Zeit des Ost-West-Konflikts und der Bipolarität des internationalen Systems eindeutig: sicherheitspolitischer Primat der NATO im „Westen“, mit Anfängen der „Europäisierung“; antagonistisches Verhältnis zum Warschauer Pakt im „Osten“; sicherheitspolitischer Primat gegenüber den marginalisierten Vereinten Nationen.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fand ein „institutioneller Wettbewerb“ zwischen der NATO und anderen internationalen Organisationen statt. Im gesamteuropäischen Kontext ist er eindeutig zugunsten der NATO ausgegangen – in Form einer gewissen Arbeitsteilung mit anderen Organisationen, insbesondere mit der OSZE. Im „Westen“ ist ein asymmetrischer Kompromiß zugunsten der NATO erreicht worden, der sich allerdings über die Zeit verschieben könnte (mit der allmählichen Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität). Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen EU und WEU ist das strategische Problem der NATO-Reform. Das Verhältnis NATO – UNO hat einen mehrstufigen Klärungsprozeß durchlaufen – mit der Tendenz zur Ad-hoc-Restituierung des Primats der NATO in Europa. Falls sich die NATO zu einem „global player“ entwickeln sollte, würde das Verhältnis zu den Vereinten Nationen (Legitimationsproblematik von globalen Out-of-area-Aktionen) grundsätzlich neu zu klären sein.

Karl-Heinz Kamp: Das neue Strategische Konzept der NATO. Entwicklung und Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/99, S. 19–25

Seit dem NATO-Gipfeltreffen im Juli 1997 arbeitet die NATO an einem neuen Strategischen Konzept, das die NATO-Strategie von 1991 ablösen soll. Auf dem NATO-Jubiläumsgipfel in Washington im April 1999 soll dieses Strategiedokument, welches die Aufgaben und Ziele der NATO für die kommenden Jahre definieren wird, feierlich verabschiedet werden. Derzeit konzentrieren sich die allianzinternen Diskussionen vornehmlich auf die Frage der Kernfunktionen der NATO, auf ihren geographischen Geltungsbereich sowie auf die völkerrechtliche Legitimation von NATO-Militärein-

sätzen jenseits der Bündnisverteidigung. In all diesen Diskussionspunkten dürfte das neue Strategische Konzept die nach wie vor existierenden Bewertungsunterschiede im Bündnis mit eher allgemeinen und interpretierbaren Formulierungen überdecken. Die neue Strategie wird damit ein Konsenspapier darstellen, das von einem hohen Maß an Flexibilität und Auslegbarkeit gekennzeichnet ist.

Völlig fehl geht aber der gelegentlich erhobene Vorwurf, mit ihren weitreichenden Überlegungen zur Mandatsfrage oder zur geographischen Ausweitung des Handlungsrahmens befinde sich die NATO auf dem Wege zum „Weltpolizisten“, der nach eigenem Gutdünken überall auf dem Globus westliche Interessen vertritt. Eine solche Denkweise verkennt völlig, daß jegliches gemeinsames Handeln – politisch oder militärisch – von allen Bündnispartnern, d. h. einstimmig, gebilligt werden muß. Eine solche Allianz, die auf dem Konsens von 19 demokratischen Staaten basiert, ist zu militärischem Abenteuerertum nicht in der Lage. Statt dessen gibt das neue Strategische Konzept der NATO die Möglichkeit, auch unter einem völlig gewandelten Risikospektrum ihre Bedeutung als Kern der euro-atlantischen Sicherheit zu bewahren. Nicht weniger, aber auch nicht mehr.

August Pradetto: Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/99, S. 26–38

Die Reaktionen in Politik und Wissenschaft auf den neuen Zustand der „Weltunordnung“ bestehen im Versuch, neue Ordnungsstrukturen zu kreieren und dafür die geeigneten Instrumente zu finden. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet, geht es dabei vor allem um das Bemühen, massiver Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen aus ethnischen, religiösen u. a. Motiven entgegenzutreten. In diesem Kontext haben in den neunziger Jahren Sanktionen bis hin zu militärischen Maßnahmen ein vergleichsweise starkes Gewicht erlangt. Die Defizite multilateralen Reagierens auf neuartige Krisenszenarien durch UNO und OSZE haben zunehmend Forderungen nach unilateraler humanitärer Intervention laut werden lassen.

Simultan hat die NATO beim militärischen *peace-* und *law enforcement* vielfach die operative Umsetzung, damit aber auch letztlich die politische Entscheidung in diesem Prozeß übernommen. Gleichzeitig widerspricht die Unilateralität sowie die Ermöglichung weitergehender Handlungsoptionen den erreichten völkerrechtlichen Standards und Verbindlichkeiten in der internationalen Politik: In der Konsequenz würde eine generelle Berechtigung zur „humanitären Intervention“ nichts anderes bedeuten als die Rückkehr zum Recht der Staaten auf Krieg. Diese Problematik wird im Zusammenhang damit beleuchtet, für die NATO eine neue Rolle in einem veränderten internationalen Umfeld zu finden wie auch auf neue Krisenszenarien zu reagieren. Vor allem geht es um die Frage, in welchem völkerrechtlichen und politischen Beziehungsrahmen sich die Allianz bewegt, wenn sie auf massenhafte Menschenrechtsverletzungen (wie im Falle Bosnien-Herzegowina und Kosovo) zur Reaktion herausgefordert ist.

Tanja Sprungala: Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten seit 1990

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/99, S. 39–45

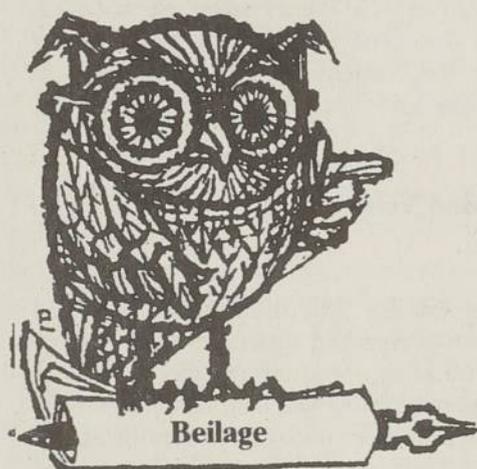
Durch die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa sowie die Überwindung des Ost-West-Antagonismus sah sich die NATO zu Beginn der neunziger Jahre einer für sie ungewohnten strategischen Situation gegenüber. Nach der Auflösung der Warschauer-Pakt-Organisation (WPO) konnte es den Anschein haben, daß die Allianz, wie es einige Kritiker überspitzt formulierten, ihre Existenzberechtigung verloren habe. Die NATO erkannte jedoch, daß aus der veränderten geopolitischen Lage vielfältige neue Risiken erwachsen. Während das Bündnis gleichzeitig einen internen Anpassungsprozeß an das veränderte Sicherheitsumfeld durchlief, nahm es mit den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes Dialog und Kooperation auf, um ihnen bei der schwierigen Transition in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft zu helfen. Hauptziel der NATO war es dabei, Sicherheit und Stabilität im gesamten euro-atlantischen Raum zu erreichen.

Der Artikel will einen Überblick über die Entwicklung der Kooperation mit den Staaten der ehemaligen WPO geben. Dabei werden in einem ersten Schritt die Ausgangslage der Zusammenarbeit und die Interessen der Kooperationspartner, die teilweise divergierten, erläutert. In der Folge werden die verschiedenen Konsultationsforen und Kooperationsverfahren – vom Nordatlantischen Kooperationsrat über die Partnerschaft für den Frieden bis zum Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat – vorgestellt und bewertet. Auch der Weg zur Erweiterung und das schwierige Verhältnis mit Rußland werden in den Rahmen dieser Analyse einbezogen.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis
Sach- und Personenregister



25,- DM

Jahrgang **1998**

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.) Jahrgänge 1992 – 1997

Erscheinungstermin Jahrgang 1997: April 1999



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-
Adresse:

Das Parlament, Vertriebsabteilung
Fleischstraße 62–65.
Telefax (06 51) 97 99-153
54290 Trier