

NATO und Vereinte Nationen¹

Ekkehard Griep

„NATO“ und „Vereinte Nationen“ – dieses Begriffspaar führt vielerorts zu unmittelbaren Reaktionen, weil häufig mit beiden Organisationen, den Vereinten Nationen wie der NATO, bestimmte Vorstellungen assoziiert werden. So erinnere ich mich an die Feststellung eines UN-Mitarbeiters in herausgehobener Position, der noch Mitte der neunziger Jahre seine Perzeption auf den Punkt brachte, indem er aussprach: „Die NATO steht für Krieg, und die Vereinten Nationen stehen für Frieden.“

Ich denke, um es vorwegzunehmen, die Dinge liegen etwas komplizierter: Beide Organisationen leisten wichtige, unverzichtbare Beiträge für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit im beginnenden 21. Jahrhundert. In der gegenseitigen Kooperation sind dabei zwar auch Abweichungen zwischen völkerrechtlicher Theorie und politischer Praxis erkennbar, gleichwohl ist anzunehmen, daß die Vereinten Nationen und die NATO ihre Zusammenarbeit konstruktiv und einzelfallbezogen weiterentwickeln werden.

Doch zunächst ein kurzer Blick auf diese beiden multinationalen Organisationen.

I. Die Vereinten Nationen

Nachdem bereits während des 2. Weltkrieges vor allem durch die USA (Roosevelt) und das Vereinigte Königreich (*Churchill*) die politischen Weichen für die Schaffung einer neuen Organisation gestellt worden waren, welche nach den Erfahrungen zweier Weltkriege die weltweite Hoffnung auf Frieden zum Ausdruck bringen sollte,² wurde die Charta der Vereinten Nationen vor nunmehr 57 Jahren, am 26. Juni 1945, in San Francisco durch die Vertreter der Regierungen der 50 Gründungsmitglieder unterzeichnet.

Mit der Schaffung der Vereinten Nationen wollte man aber auch bewußt Lehren ziehen aus dem Scheitern der Vorgänger-Organisation, des Völkerbundes.³ Die Charta der Vereinten Nationen spiegelt insofern auch die Absicht wider, auf die konkrete weltpolitische Situation des Jahres 1945 zu reagieren: Eine tragfähige und zukunftsweisende, auf die Erhaltung des Weltfriedens ausge-

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2002 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 29. Juni 2002 gehalten hat.

² Vgl. *United Nations Department of Public Information, Yearbook of the United Nations, Special Edition UN Fiftieth Anniversary 1945 - 1995*, Den Haag, Boston, London 1995, S. 3ff.

³ Vgl. *Günther Unser, Die UNO, Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 5., Neubearb. u. erw. Auflage, München 1992, S. 15ff.

richtete Organisation zu schaffen, die ihre Handlungsfähigkeit möglichst auch durch die Vermeidung systemimmanent bedingter Schwächen erlangt.

Die VN stehen damals wie heute für einen globalen Anspruch und sehen sich in globaler Verantwortung, was auch durch die nahezu universale Mitgliedschaft deutlich wird. Zusätzlich zu den gegenwärtig 189 Mitgliedsländern wird die Generalversammlung in ihrer Sitzungsperiode im Herbst 2002 voraussichtlich zwei weitere Staaten aufnehmen (Schweiz, Osttimor). Alle Mitgliedsländer haben sich mit ihrem Beitritt zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der VN bekannt. Im Hinblick auf die Rolle der Weltorganisation im Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ sind dabei die folgenden Grundsätze der Charta von besonderer Bedeutung:

- (a) die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit;⁴
- (b) das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen⁵ und
- (c) die Achtung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten⁶.

Die Vereinten Nationen sind völkerrechtlich – und aus ihrem Selbstverständnis heraus – ein *System kollektiver Sicherheit*: Ein System, das eher überwölbenden als abgrenzenden Charakter hat, sich in der Friedenswahrung also „nach innen“, d.h. auf Mitgliedstaaten der eigenen Organisation richtet.

Die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit trägt nach Art. 24 UN-Charta der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (bestehend aus 15 Mitgliedern: 5 ständigen und 10 nichtständigen). Für die Verabschiedung einer Resolution im Sicherheitsrat ist wichtiger noch als die Unterstützung durch die Mehrheit seiner Mitglieder, daß keines der fünf ständigen Mitglieder vom Vetorecht Gebrauch macht. Das bedeutet aber auch: Konsens ist im Sicherheitsrat zur Entscheidungsfindung nicht unbedingt erforderlich.

In der internationalen Friedenssicherung hat der Sicherheitsrat den Vereinten Nationen sichtbares Profil gegeben durch die Mandatierung von bislang 55 friedenserhaltenden Maßnahmen („UN Peacekeeping Operations“) seit 1948. An diesen Operationen waren bisher ca. 800.000 Soldaten, Polizeibeamte und zivile Experten beteiligt; im Jahre 1988 wurde den sog. „Blauhelmen“ der Friedensnobelpreis verliehen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges stieg die Nachfrage nach UN-Friedensmissionen deutlich an. Art und Umfang der Mandate haben sich deutlich weiterentwickelt, bedingt auch durch schmerzhaft Erfahrungen und Lernprozesse

⁴ Vgl. Art. 1 (1) UN-Charta.

⁵ Vgl. Art. 2 (4) UN-Charta. – Die UN-Charta läßt lediglich zwei Ausnahmen zu, nämlich die Nutzung des Rechtes zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 und solche Einsätze militärischer Gewalt, die durch den Sicherheitsrat selbst nach Kapitel VII autorisiert werden.

⁶ Vgl. Art. 2 (1) UN-Charta i.V.m. Art. 2 (4) und Art. 2 (7) UN-Charta.

der UN in Krisenregionen (wie z.B. in Somalia und im früheren Jugoslawien). Während in der traditionellen Friedenssicherung noch die Überwachung von Waffenstillstandslinien und Pufferzonen im Vordergrund stand, hat die Robustheit der Mandate für UN-Missionen in der jüngeren Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Mittlerweile kann auch die Übertragung von Aufgaben im Rahmen des „Post-conflict peacebuilding“ durchaus als Normalität für UN-Friedensmissionen betrachtet werden.

II. Die NATO

Im Vergleich zu den Vereinten Nationen wird bei der NATO („*North Atlantic Treaty Organization*“, d.h. *Nordatlantik-Vertrags-Organisation*) bereits aus der Bezeichnung der Organisation ihr eher regionaler Charakter deutlich – wobei darauf hinzuweisen ist, daß der Nordatlantik nicht nur das geographisch verbindende Element zwischen den NATO-Mitgliedstaaten in Europa und Nordamerika darstellt, sondern die Allianz im Washingtoner Vertrag vom 4. April 1949, ihrem Gründungsdokument, auch das Vertragsgebiet des Bündnisses auf das Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses – d.h. geographisch – begrenzt hat.⁷

Die NATO wurde 1949 – vier Jahre also nach der Gründung der VN – durch 12 Staaten Westeuropas und Nordamerikas gegründet. Vor dem Hintergrund des sich nach dem Ende des 2. Weltkrieges neu entwickelnden Ost-West-Konfliktes war dabei die Absicht maßgebend, ein abschreckendes Gegengewicht zur damaligen Sowjetunion und deren damaligen Satelliten bzw. Verbündeten zu schaffen. Die NATO entstand und entwickelte sich als ein *System kollektiver Verteidigung*, d.h. ausgerichtet auf die Abschreckung eines potentiellen Angreifers von außen. Unstreitig ist die NATO ein „Kind des Kalten Krieges“. Die Allianz selbst verstand sich stets als eine Wertegemeinschaft. Ihrem ersten Generalsekretär, *Lord Ismay*, wird der Ausspruch zugeschrieben, der Zweck der Gründung der NATO habe darin bestanden, „*to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down.*“ Aufgrund der z.T. fundamentalen zeitgeschichtlichen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte ist die Situation heute eine grundlegend andere.

Die NATO hat seit ihrer Gründung in mehreren Erweiterungsrounden neue Mitglieder aufgenommen: 1952 Griechenland und die Türkei, 1955 die Bundesrepublik Deutschland, 1982 Spanien und zuletzt 1999 die Tschechische Republik, Ungarn und Polen. Gegenwärtig umfaßt die NATO damit 19 Mitgliedstaaten, was rein quantitativ rund 10 % der Mitgliedschaft der VN entspricht. Die nächste Erweiterungsrounde steht für das Bündnis bereits in nächster Zukunft bevor: Auf dem Gipfeltreffen der NATO-Staats- und Regierungschefs in Prag

⁷ Vgl. Art. 6 Nordatlantik-Vertrag.

im November 2002 ist die Einladung an bis zu sieben weitere Staaten Mittel-Ost-Europas zu erwarten, dem Bündnis beizutreten.

Das höchste politische Entscheidungsgremium der NATO ist der Nordatlantikrat, der entweder auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, auf der Ebene der Außen- oder Verteidigungsminister oder auf Botschaferebene tagt. Der Nordatlantikrat trifft seine Entscheidungen im Konsens.

In den 53 Jahren ihrer Existenz hat die NATO ihre Strategie mehrfach den aktuellen Entwicklungen und Rahmenbedingungen angepaßt. Als jüngstes Beispiel für die Weiterentwicklung der Strategie können hier die Ergebnisse des Gipfels von Washington (1999) aus Anlaß des 50. Jahrestages der NATO-Gründung genannt werden: Die NATO hat dabei in ihrem sog. neuen Strategischen Konzept⁸ die Maxime formuliert, die durch sie begründete Zone der Stabilität zu erhalten und zugleich in den Osten, Südosten und Süden Europas zu projizieren, d.h. auszudehnen. Man will Krisen und Konflikte „auf Distanz halten“, d.h. eindämmen und dort entschärfen, wo sie entstehen – damit eine militärische Verteidigung des Bündnisgebietes nicht nötig wird. Zu diesem Zweck will man u.a. neue Mitgliedsländer aufnehmen und Krisenbewältigung auch außerhalb des Bündnisgebietes betreiben (vgl. Balkan).⁹

III. Die wechselseitige Perzeption UN – NATO

1. Völkerrechtliche Ansätze

Die Charta der *Vereinten Nationen* erwähnt die NATO nicht ausdrücklich. Die NATO wurde nicht nur vier Jahre nach den VN gegründet, es widerspräche auch dem eher allgemein gehaltenen, auf richtungweisende Grundaussagen beschränkten – und dadurch seine legitimatorische Kraft entfaltenden – Charakter der UN-Charta, einzelne Bündnisse detailliert anzusprechen. Drei Aspekte sind gleichwohl für das Verhältnis zwischen beiden Organisationen von Bedeutung:

- In der UN-Charta befaßt sich das Kapitel VIII in allgemeiner Form mit “Regional arrangements” („regionalen Abmachungen“). Die Existenz solcher Regionalbündnisse wird nicht nur akzeptiert, sondern als Grundbaustein der internationalen Sicherheitsarchitektur vorausgesetzt – allerdings unter der Prämisse, daß deren Charakter und Aktivitäten dem Geist der UN-Charta entsprechen.¹⁰ Dem Sicherheitsrat wird ausdrücklich nahege-

⁸ Vgl. *NATO Office of Information and Press*, The Alliance’s Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23 and 24 April 1999, Brüssel 1999.

⁹ Darüberhinaus hat die NATO dem Mittelmeerraum strategische Bedeutung beigemessen. Schließlich haben sich die europäischen Mitgliedstaaten des Bündnisses dazu bekannt, mehr Verantwortung zu übernehmen, um die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken.

¹⁰ Vgl. Art. 52 UN-Charta. Dieser Artikel fordert, Regionale Abmachungen und deren Aktivitäten sollten “consistent” mit den Zwecken und Zielen der UN sein.

legt, von solchen Regionalorganisationen Gebrauch zu machen, wenn “Enforcement action”, d.h. die Anwendung militärischer Gewalt zum Zweck der Friedensdurchsetzung, unter seiner Autorität angemessen erscheint.¹¹ Als wesentlich muß die Forderung im gleichen Absatz dieses Charta-Artikels angesehen werden, “Enforcement action” durch Regionalorganisationen solle nicht ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat erfolgen:

*“ no enforcement action shall be taken under regional arrangements ... without the authorization of the Security Council ”*¹²

Schließlich solle der Sicherheitsrat jederzeit über alle Maßnahmen informiert sein, die regionale Abmachungen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit durchzuführen beabsichtigen oder durchgeführt haben.¹³

- Ein weiterer wichtiger Aspekt läßt sich aus dem bereits erwähnten Artikel 51 der UN-Charta ableiten: Indem den UN-Mitgliedstaaten das Recht zur – individuellen, aber eben auch – kollektiven Selbstverteidigung zugesprochen wird, erkennt die Charta nach meiner Auslegung indirekt auch die Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten an, sich zum Zweck der kollektiven Selbstverteidigung zusammenzuschließen bzw. Bündnisse zu bilden.
- Schließlich nimmt die NATO aus Sicht der Vereinten Nationen unter allen regionalen Zusammenschlüssen eine besondere Rolle ein. Da sie operativ handlungsfähig und mit einer integrierten, jahrzehntelang erprobten Führungs- und Kommandostruktur ausgestattet ist, verfügt die Nordatlantische Allianz über Ressourcen, die militärisch in vielfältiger Weise einsetzbar sind. Dies ist für die Vereinten Nationen ohne Zweifel ein signifikanter Faktor.

Die *NATO* ihrerseits bekennt sich in der Präambel des Nordatlantik-Vertrages ausdrücklich zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. Dies ist – auch im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der beiderseitigen Zusammenarbeit – in besonderer Weise relevant. Zudem wird im NATO-Vertrag¹⁴ wiederholt auf die Übereinstimmung mit der UN-Charta hingewiesen:

So findet sich im Artikel 1 unter Berufung auf die UN-Charta das Bekenntnis zur friedlichen Streitbeilegung mit der Einschränkung, Gewalt nur anzudrohen bzw. anzuwenden in Übereinstimmung mit den Zielen der UN.

¹¹ Vgl. Art. 53 (1) Satz 1 UN-Charta.

¹² Art. 53 (1) Satz 2 UN-Charta.

¹³ Vgl. Art. 54 UN-Charta.

¹⁴ Vgl. *NATO Office of Information and Press*, NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 527-530.

In Artikel 5 (1. Absatz) beruft man sich für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf die Ausübung des Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta.

In Artikel 5 (2. Absatz), verpflichtet sich die NATO, sowohl einen erfolgten Angriff wie auch die daraufhin ergriffenen Maßnahmen unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mitzuteilen – und die eigenen Maßnahmen einzustellen, wenn der Sicherheitsrat seinerseits das Erforderliche veranlaßt hat, um den internationalen Frieden und Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

Schließlich unterstreichen die NATO-Mitgliedsländer in Artikel 7 des NATO-Vertrages, daß ihre Rechte und Pflichten als Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemäß UN-Charta in keiner Weise berührt werden – ebenso wie auch die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrates für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit ausdrücklich nicht in Frage gestellt wird.

Soweit die Theorie.

2. Ein Beispiel politischer Praxis

Anhand der politischen (und militärischen) Entscheidungsprozesse vor und während der NATO-Luftangriffe gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 (sog. „Kosovo air campaign“) ist deutlich geworden, daß das Zusammenwirken zwischen NATO und UN *nicht* zu einem gemeinsamen Vorgehen beider Organisationen führte. Die damaligen Luftangriffe der NATO *ohne* ausdrückliche vorherige Legitimation durch den Sicherheitsrat der UN sind sowohl völkerrechtlich wie auch im politischen Raum und in der Öffentlichkeit äußerst kontrovers beurteilt worden. Wertungen waren zu hören, die von „Dammbruch“, „Paradigmenwechsel“ und „tragischer Präzedenzfall“ bis hin zur Feststellung reichten, es handele sich in diesem konkreten Fall – in Anbetracht massiver Menschenrechtsverletzungen und Massenvertreibungen – bei dem Vorgehen der NATO um eine „läßliche Sünde“ (*Bruno Simma*).

Der deutsche Bundeskanzler hat grundsätzlich – aber auch mit Blick auf diese spezielle NATO-Operation – zur Frage von Einsätzen mit oder ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates die Haltung der Bundesregierung in folgender Weise beschrieben: Für internationale Militäreinsätze außerhalb des Bündnisgebietes sei eine „unbezweifelbare völkerrechtliche Grundlage“¹⁵ die Voraussetzung, was im Regelfall durch ein Mandat des Sicherheitsrates erfüllt werde. Ein Abweichen von diesem Grundsatz sei lediglich im Ausnahmefall zulässig, d.h. zur Verhinderung humanitärer Katastrophen und schwerer Menschenrechtsverletzungen, „wenn unmittelbares Eingreifen aus humanitären Gründen dringend

¹⁵ *Gerhard Schröder*, Deutsche Sicherheitspolitik an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Rede anlässlich der „Münchener Tagung für Sicherheitspolitik“, 6. Februar 1999, Redemanuskript, S. 7.

geboten ist.“¹⁶ Mit anderen Worten: Wann immer möglich, sollen Einsätze der NATO auf der Grundlage und im Rahmen eines UN-Mandates stattfinden. Wenn aber ein Mandat des Sicherheitsrates nicht zustandekommt (z.B. weil sich der Rat intern blockiert), dann behalte sich das Bündnis das Recht vor, auch ohne ein solches Mandat zu handeln. Mit dieser Position hat der deutsche Regierungschef gewiß die Haltung aller NATO-Mitgliedstaaten wiedergegeben: Wir erkennen die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates an, wenn er aber zur Mandatierung unfähig ist, dann handeln wir zur Not eben auch allein.

Daß drei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auch NATO-Mitgliedstaaten herausgehobener Statur sind, bietet dabei – wie das Beispiel Kosovo zeigt – keine Gewähr dafür, daß der Sicherheitsrat zu einer beschleunigten Entscheidungsfindung (ggf. sogar im Sinne der NATO) imstande wäre.

Die politischen und operativen Maßnahmen von Vereinten Nationen und NATO berühren und überlagern sich jedoch durchaus auch in weiteren Handlungsfeldern.

3. Zusammenarbeit für den Frieden

Die Vereinten Nationen haben in der Vergangenheit häufig, wenn auch mit wechselndem Erfolg, mit Regionalorganisationen zum Zweck der Friedenssicherung zusammengearbeitet, so z.B. in Georgien mit der OSZE, in Haiti mit der OAS oder in Liberia mit OAU und ECOWAS. Auf dem Balkan ist seit einigen Jahren im Rahmen der Implementierung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates neben anderen internationalen Organisationen (z.B. OSZE, EU, UNHCR) und ad hoc etablierten Einrichtungen (z.B. OHR¹⁷) auch die NATO an der Absicherung der jeweiligen Prozesse der Friedenskonsolidierung (“Post-conflict peacebuilding”) beteiligt. Sie hat die Führung international zusammengesetzter Friedenstruppen übernommen und stellt bis heute – qualitativ wie quantitativ – deren bedeutendste Anteile.

Als wichtig, wenn nicht unerlässlich für den Erfolg der vielfältigen ineinandergreifenden Aktivitäten wurde dabei stets angesehen, daß die internationale Gemeinschaft in der Lage sein sollte, ggf. auch „Muskeln“ und „Zähne“ zeigen zu können – sofern die Entwicklung vor Ort ein „robustes“ Eingreifen notwendig erscheinen läßt. Dies war und ist ein Faktor, der die Beteiligung der Allianz wesentlich begründet hat.

Als deutliches Indiz für das bisher durchaus erfolgreiche Zusammenwirken auf dem Balkan kann die kürzlich angekündigte Absicht der NATO gelten, ihre in den beiden Haupt-Einsatzgebieten (Bosnien-Herzegowina und Kosovo) dislo-

¹⁶ Ebda. – In der Aussprache unterstrich der Bundeskanzler zudem, solche Ausnahmefälle seien nicht abstrakt, sondern jeweils nur situativ definierbar. Die Diskussion und Meinungsbildung innerhalb der Staatengemeinschaft sei hierbei ein entscheidendes Kriterium.

¹⁷ Office of the High Representative.

zierten Kräfte ein weiteres Mal zu reduzieren, und zwar jeweils um etwa ein Drittel der jetzigen Personalstärke.

In Bosnien-Herzegowina war im Zuge der Implementierung des Friedensabkommens von Dayton/Ohio (11/1995) die Verantwortung für die Führung der Operationen von UNPROFOR an die NATO-geführte IFOR ("Implementation Force") mit zunächst ca. 60.000 Soldaten übertragen worden. Nach einem Jahr wurde das Mandat dieser internationalen Friedenstruppe leicht verändert, und auch ihre Bezeichnung wechselte auf SFOR ("Stabilization Force"). Von Beginn an aber findet sinnvollerweise ein regelmäßiger Austausch zwischen den verantwortlichen militärischen Befehlshabern von IFOR/SFOR mit den Leitern der anderen im Lande tätigen internationalen Organisationen über eine koordinierte Vorgehensweise statt, um so die internationalen Hilfsbemühungen möglichst ohne Reibungsverluste zum Erfolg zu führen. Gegenwärtig beträgt die personelle Stärke von SFOR ca. 18.000 Soldaten, bis Ende 2002 soll ein Umfang von ca. 12.000 erreicht werden.

Auch im Kosovo war im Zuge der Implementierung der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates vom 12. Juni 1999 eine abgestimmte Vorgehensweise der in der Region tätigen internationalen Organisationen dringend angeraten. Unter der exekutiven Gesamtverantwortung der UN-Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK) wurden außer den Vereinten Nationen selbst auch deren Flüchtlingshilfswerk UNHCR, die Europäische Union sowie die OSZE mit jeweils speziellen, sich ergänzenden Aufgabenfeldern der Friedenskonsolidierung betraut. Neben diesen vier „Säulen“ des Wiederaufbauprozesses hat die durch die NATO geführte Friedenstruppe KFOR ("Kosovo Force") die glaubwürdige (militärische) Absicherung des Friedensprozesses übernommen. KFOR begann diese Unterstützung von UNMIK im Jahre 1999 mit ca. 55.000 Soldaten. Der heutige Umfang von ca. 40.000 soll bis Juni 2003 auf ca. 32.000 reduziert werden, sofern die weitere politische und rechtliche Entwicklung im Kosovo dies rechtfertigt.

Nach mehreren Jahren des Zusammenwirkens zwischen VN und NATO auf dem Balkan haben sich viele Verfahrensweisen „eingespielt“. So legt der Generalsekretär der NATO dem Generalsekretär der UN regelmäßig Berichte über die Entwicklung vor Ort (z.B. zu bestimmten "Hot spots" in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo) vor, die dieser dann seinerseits dem Sicherheitsrat zuleitet. Nicht selten stützt sich auch der UN-Generalsekretär bei seinen eigenen Empfehlungen (z.B. zur künftigen Mandatierung von UN-Missionen) auf Erkenntnisse, die in den Berichten des NATO-Generalsekretärs enthalten sind.

Regelmäßig sind hohe Befehlshaber der NATO – wie z.B. auch die Leiter (SRSG¹⁸) der jeweiligen UN-Friedensmissionen – im UN-Sicherheitsrat zu

¹⁸ Special Representative of the Secretary-General.

Gast und berichten „ungefiltert“ über ihre Erkenntnisse und Erfahrungen vor Ort.

Bereits während der UN-Operationen im früheren Jugoslawien, d.h. noch vor Übernahme der Verantwortung durch IFOR 1995, waren Verbindungselemente/-offiziere der NATO in der UN-Zentrale in New York präsent. Dies war z.B. notwendig für eine effiziente Koordinierung von NATO-Luftwaffeneinsätzen (“Close air support”) nach Anforderung durch UN-Bodentruppen in Bosnien-Herzegowina (sog. “Dual key”-Verfahren).

IV. Der 11. September und seine Folgen

Es ist als signifikant zu bewerten, daß die UN durch mehrere Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung den Bezugsrahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorgegeben haben, in politischer wie in rechtlicher Hinsicht. Signifikant deshalb, weil das Vorgehen der USA *im Rahmen* – und nicht etwa außerhalb – der UN legitimiert wurde. Auch wenn hier sicherlich die eigene politische Absicht mitbestimmend ist, die Vereinten Nationen im Sinne der nationalen Interessen zu nutzen, hätte eine Weltmacht auch anders reagieren können.

Im Hinblick auf die NATO ist zu beobachten, daß die Allianz zwar am 12. September 2001 – erstmals überhaupt – den Bündnisfall festgestellt und damit die gegenseitige Beistandsverpflichtung gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrages aktiviert hat. Abgesehen vom – von Oktober 2001 bis Mai 2002 stattgefundenen, also inzwischen beendeten – Einsatz von AWACS-Aufklärungsflugzeugen über dem Luftraum der USA und einigen weiteren kleineren Aktivitäten spielt die NATO hier aber eher eine Nebenrolle. Man mag es bedauern oder auch nicht: Im militärischen Handlungsfeld wird jedenfalls durch die USA weitgehend unilateral (bzw. allenfalls auf der Grundlage bilateral getroffener Vereinbarungen) agiert.

Für interessant – wenn nicht sogar für zukunftsweisend – ist in diesem Zusammenhang das vor wenigen Wochen geäußerte Angebot der NATO zu bewerten, die durch die UN mandatierte internationale Friedenstruppe für Afghanistan (ISAF)¹⁹ in Kabul mit Planungskapazitäten der Nordatlantischen Allianz zu unterstützen. Es ist dazu bisher zwar nicht gekommen, gleichwohl ist die gedankliche und politische Überschreitung bislang vorhandener – vielleicht auch selbst auferlegter Restriktionen offenkundig.

V. Multilateralismus vs. Unilateralismus

Die Lebensfähigkeit sowohl der UN als auch der NATO wird letztlich durch das Ausmaß des politisch gewollten – oder eben nicht gewollten – Engagements der jeweiligen Mitgliedstaaten gewährleistet oder untergraben. Jedes

¹⁹ Vgl. Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates (20. Dezember 2001).

dieser Mitgliedsländer, das gilt für beide Organisationen, verfolgt naturgemäß die eigenen nationalen Interessen und Ziele, auch in und unter Nutzung der jeweiligen multinationalen Organisation. Das halte ich für völlig legitim. Der Konflikt zwischen kollektiven bzw. Bündnisinteressen und nationaler Interessenpolitik ist klassisch.

Die Leistungsfähigkeit multinationaler Organisationen hängt aber auch davon ab, daß diese Organisationen zu *gemeinsamem* Handeln willens und in der Lage sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es angemessen, daß nach den Terroranschlägen des 11. September die Vereinten Nationen durch die Sicherheitsrats-Resolutionen Nr. 1368 (vom 12. September 2001) und 1373 (vom 28. September 2001) – sowie nachfolgend durch die Resolution Nr. 1386 (vom 20. Dezember 2001) – den politischen und rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorgegeben haben. Auch der UN-Generalsekretär selbst hat durch sehr prononcierte Statements deutlich gemacht, die Welt müsse wissen, *wofür*, aber auch *wogegen* sie stehe.

Andererseits können für den Bestand von Bündnissen – ob globaler oder regionaler Art – durchaus ernsthafte Belastungen entstehen, wenn der multilaterale Ansatz zunehmend durch ein eher unilaterales Vorgehen einzelner Mitgliedsstaaten überschattet wird. Dies haben wir in der gerade zurückliegenden Woche in nahezu dramatischer Form erlebt, als der UN-Sicherheitsrat die allgemein erwartete Verlängerung seines Mandates für die UN-Friedensmission in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) sowie seiner Autorisierung der dort eingesetzten internationalen Friedenstruppe (SFOR) *nicht* – bzw. nur für ein paar Tage bis zum 30. Juni 2002 – zustandebrachte. Der Grund: Die USA – mit dem Gewicht einer Weltmacht handelnd – drohen mit ihrem Veto für den Fall, daß amerikanischen Soldaten keine Immunität vor dem neu entstehenden Internationalen Strafgerichtshof zugesichert wird. Mit dem gleichen Motiv drohen die USA, ihre Beteiligung an UN-Friedensmissionen vollständig zurückzuziehen und auch ihre finanziellen Beiträge für die Friedensmissionen der UN einzustellen. Die New York Times hat dieses Verhalten als „Geiselnahme“ gegenüber den internationalen Friedensmissionen bezeichnet.²⁰ Das ist es wohl auch.

VI. Ausblick

Lassen Sie mich mit vier Thesen abschließen.

1. Da das *Nordatlantische Bündnis* seine Existenz dem „Kalten Krieg“ verdankt, hat seine politisch-militärische Bedeutung als Regionalbündnis mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zwangsläufig zunächst abgenommen. Durch die Beteiligung an *internationalen Friedensmissionen* auf dem Balkan seit Mitte der neunziger Jahre auf der Grundlage von Resolutionen des Sicher-

²⁰ Vgl. o.V.: Peacekeeping held hostage, in: The New York Times, erschienen in: International Herald Tribune, vom 28. Juni 2002.

heitsrates der UN konnte sich die NATO eine neue Legitimationsgrundlage schaffen. Setzt das Bündnis diesen Weg der Lösung vom ausschließlichen Bündniszweck der kollektiven Verteidigung fort und beteiligt sich weiterhin an internationalen Friedensmissionen (bzw. gestaltet sie wesentlich mit), dann hat die Allianz politisch eine Zukunft. Die Tendenz der Entwicklung scheint klar: Für Einsätze der NATO verlieren geographische zugunsten politischer Kriterien an Gewicht.

2. Vor allem aufgrund der veränderten internationalen Agenda nach dem 11. September 2001 wird die NATO auch ihre Rolle im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus – im Rahmen des von den UN vorgegebenen völkerrechtlichen Rahmens – neu definieren müssen. Wenn der Kampf gegen den internationalen Terrorismus weiterhin *auch* mit militärischen Mitteln geführt werden soll, dann kann die einmalige (und erstmalige) Feststellung des Bündnisfalls durch die NATO-Mitgliedsländer nur ein Zwischenschritt sein. Wenn die NATO hier nicht zu Lasten von Operationen einzelner ihrer Mitgliedstaaten marginalisiert werden will, sollte sie selbst geeignete Fähigkeiten entwickeln, zur Verfügung stellen und sich positionieren. Auch dies wäre ein Faktor ihrer Existenzberechtigung.

3. Die Vereinten Nationen haben im vergangenen Jahrzehnt durch ihre Mandatierung dazu beigetragen, daß neben den eigentlichen “UN peacekeeping operations” auch *nicht* durch die UN direkt geführte internationale Friedensmissionen zum Erfolg wurden. Wie auf dem Balkan erkennbar, ist die Rolle der NATO in diesem Kontext bis heute als konstruktiv und friedensfördernd zu bewerten – und als Erfolgsfaktor für die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft insgesamt. Zur Absicherung von Prozessen des “Post-conflict peace building” (d.h. der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit) werden die UN auch zukünftig auf die *Unterstützung durch militärisch leistungsfähige* („kraftvolle“, „robuste“) *Bündnisse* wie die NATO angewiesen sein. Einerseits eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat der UN, andererseits die NATO als einer von mehreren potentiell in Frage kommenden Auftragnehmern: Diese Form der Arbeitsteilung ist auch weiterhin gut vorstellbar.

4. Die Möglichkeiten der Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der NATO sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Als beispielhaft in diesem Zusammenhang kann die Aufforderung des sog. Brahimi-Berichtes²¹ (zur Fortentwicklung der UN-Friedensmissionen) an die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen gelten, sich durch die Verfügbarmachung multinationaler Einheiten und Verbände am “UN Standby Arrangements System (UNSAS)” zu beteiligen. Auch Regionalbündnissen selbst steht die Möglichkeit offen, über dieses UNSAS – zu ihren eigenen Konditionen – der UN bestimmte Kapazitäten anzubieten. Die NATO und ihre Mitgliedsländer sollten sich diesem Be-

²¹ Vgl. UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 (21. August 2000).

reich nicht verschließen, zumal der Brahimi-Bericht *in toto* durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung (d.h. durch die Mitgliedsländer der UN) begrüßt worden ist.²²

Die NATO und die Vereinten Nationen: zwei Organisationen, die aufgrund ihrer historisch bedingten Entstehung und Entwicklung auf unterschiedliche Zielsetzungen hin optimiert wurden. Während das Nordatlantische Bündnis durch die Erwartungshaltung sowohl der eigenen Mitglieder als auch der internationalen Öffentlichkeit in erster Linie am Maßstab des effizienten Einsatzes von Streitkräften gemessen wird, gewinnen die Vereinten Nationen nach wie vor besonders als globales Forum für internationalen politischen Interessenausgleich ihre Bedeutung. Obwohl sich im hier betrachteten Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ beide Organisationen erkennbar weiterentwickelt haben, bleibt die überspitzte Feststellung: NATO und Vereinte Nationen – das sind zwei unterschiedliche Aufgabenstellungen, zwei verschiedenartige Strukturen, zwei differierende Selbstverständnisse.

Gleichwohl ist nach den wechselseitigen Erfahrungen der letzten Jahre deutlich geworden, daß die Zusammenarbeit beider Organisationen in der Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung durchaus eine sinnvolle Handlungsoption sein kann. Ohne Zweifel haben sich Vereinte Nationen und NATO im vergangenen Jahrzehnt aufeinander zubewegt. In gegenseitigem Interesse sollte dieses Momentum internationaler Arbeitsteilung beibehalten werden. In diesem Sinne kann daher im Hinblick auf künftige Bemühungen in der internationalen Friedenssicherung die Fortentwicklung dieser beiderseitigen Kooperation sowohl für die NATO wie für die Vereinten Nationen ein Erfolgsfaktor ihres jeweiligen Engagements sein.

²² Vgl. Resolution 1318 des UN-Sicherheitsrates (7. September 2000) und Resolution 55/2 der UN-Generalversammlung (8. September 2000).