

NATO und Vereinte Nationen

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 VN-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,¹ 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.² Die Charta der Vereinten Nationen spiegelt insofern auch die Ab-

¹ 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. 3 ff.

² Vgl. *Günther Unser, Die UNO, Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, München 1992, S. 15 ff.

sicht wider, auf die konkrete weltpolitische Situation des Jahres 1945 zu reagieren: Eine tragfähige und zukunftsweisende, auf die Erhaltung des Weltfriedens ausgerichtete 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;³
- (b) das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen⁴ und
- (c) die Achtung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten⁵.

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 VN-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

³ Vgl. Art. 1 (1) VN-Charta.

⁴ Vgl. Art. 2 (4) VN-Charta. – Die VN-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.

⁵ Vgl. Art. 2 (1) VN-Charta i.V.m. Art. 2 (4) und Art. 2 (7) VN-Charta.

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 VN-Friedensmissionen deutlich an. Art und Umfang der Mandate haben sich deutlich weiterentwickelt, bedingt auch durch schmerzhaft Erfahrungen und Lernprozesse der VN 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 VN-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 VN-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.⁶

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*

⁶ Vgl. Art. 6 Nordatlantik-Vertrag

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 Erweiterungsrunden 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 Erweiterungsrunde steht für das Bündnis bereits in nächster Zukunft bevor: Auf dem Gipfeltreffen der NATO-Staats- und Regierungschefs in Prag 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 Botschafterebene 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 Konzept⁷ 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).⁸

⁷ 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.

⁸ 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.

III. Die wechselseitige Perzeption VN – 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 VN-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 VN-Charta entsprechen.⁹ Dem Sicherheitsrat wird ausdrücklich nahegelegt, von solchen Regionalorganisationen Gebrauch zu machen, wenn „enforcement action“, d.h. die Anwendung militärischer Gewalt zum Zweck der Friedensdurchsetzung, unter seiner Autorität angemessen erscheint.¹⁰ 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 ...”¹¹

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.¹²

- Ein weiterer wichtiger Aspekt läßt sich aus dem bereits erwähnten Artikel 51 der VN-Charta ableiten: Indem den VN-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

⁹ Vgl. Art. 52 VN-Charta. Dieser Artikel fordert, Regionale Abmachungen und deren Aktivitäten sollten „consistent“ mit den Zwecken und Zielen der VN sein.

¹⁰ Vgl. Art. 53 (1) Satz 1 UN-Charta.

¹¹ Art. 53 (1) Satz 2 UN-Charta.

¹² Vgl. Art. 54 UN-Charta.

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-Vertrag¹³ wiederholt auf die Übereinstimmung mit der VN-Charta hingewiesen:

- So findet sich im Artikel 1 unter Berufung auf die VN-Charta das Bekenntnis zur friedlichen Streitbeilegung mit der Einschränkung, Gewalt nur anzudrohen bzw. anzuwenden in Übereinstimmung mit den Zielen der VN.
- 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 VN-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 VN-Charta in keiner Weise berührt werden – ebenso wie auch die Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrates für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit ausdrücklich nicht in Frage gestellt wird.

Soweit die Theorie.

¹³ Vgl. *NATO Office of Information and Press*, NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 527-530.

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 VN **nicht** zu einem gemeinsamen Vorgehen beider Organisationen führte. Die damaligen Luftangriffe der NATO **ohne** ausdrückliche vorherige Legitimation durch den Sicherheitsrat der VN sind sowohl völkerrechtlich wie auch im politischen Raum und in der Öffentlichkeit äußerst kontrovers beurteilt worden. Wertungen waren zu hören, die von „Dambruch“, „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 VN-Sicherheitsrates die Haltung der Bundesregierung in folgender Weise beschrieben: Für internationale Militäreinsätze außerhalb des Bündnisgebietes sei eine „unbezweifelbare völkerrechtliche Grundlage“¹⁴ 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 geboten ist.“¹⁵ Mit anderen Worten: Wann immer möglich, sollen Einsätze der NATO auf der Grundlage und im Rahmen eines VN-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

¹⁴ *Gerhard Schröder*, Deutsche Sicherheitspolitik an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Rede anlässlich der "Münchener Tagung für Sicherheitspolitik", 6. Februar 1999, Redemanuskript, S. 7.

¹⁵ Ebd. – 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.

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 VN-Sicherheitsrates neben anderen internationalen Organisationen (z.B. OSZE, EU, UNHCR) und ad hoc etablierten Einrichtungen (z.B. OHR¹⁶) 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) dislozierten 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

¹⁶ Office of the High Representative.

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 VN-Sicherheitsrates vom 12. Juni 1999 eine abgestimmte Vorgehensweise der in der Region tätigen internationalen Organisationen dringend angeraten. Unter der exekutiven Gesamtverantwortung der VN-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 Aufgabefeldern 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 VN 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 VN-Generalsekretär bei seinen eigenen Empfehlungen (z.B. zur künftigen Mandatierung von VN-Missionen) auf Erkenntnisse, die in den Berichten des NATO-Generalsekretärs enthalten sind.

Regelmäßig sind hohe Befehlshaber der NATO – wie z.B. auch die Leiter (SRSG¹⁷) der jeweiligen UN-Friedensmissionen – im VN-Sicherheitsrat zu Gast und berichten „ungefiltert“ über ihre Erkenntnisse und Erfahrungen vor Ort.

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

¹⁷ Special Representative of the Secretary-General.

IV. Der 11. September und seine Folgen

Es ist als signifikant zu bewerten, daß die VN 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 VN 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 VN mandatierte internationale Friedenstruppe für Afghanistan (ISAF)¹⁸ 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 VN als auch der NATO wird letztlich durch das Ausmaß des politisch gewollten – oder eben nicht gewollten – Engagements der jeweiligen Mitgliedstaaten gewährleistet oder untergraben. Jedes 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.

¹⁸ Vgl. Resolution 1386 des VN-Sicherheitsrates (20. Dezember 2001).

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 Mitgliedstaaten überschattet wird. Dies haben wir in der gerade zurückliegenden Woche in nahezu dramatischer Form erlebt, als der VN-Sicherheitsrat die allgemein erwartete Verlängerung seines Mandates für die VN-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 VN-Friedensmissionen vollständig zurückzuziehen und auch ihre finanziellen Beiträge für die Friedensmissionen der VN einzustellen. Die New York Times hat dieses Verhalten als „Geiselnahme“ gegenüber den internationalen Friedensmissionen bezeichnet.¹⁹ 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 Sicherheitsrates der VN konnte sich die NATO eine neue Legi-

¹⁹ Vgl. o.V.: Peacekeeping held hostage, in: The New York Times, erschienen in: International Herald Tribune, 28 June 2002.

timationsgrundlage 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 VN 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 VN 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 VN auch zukünftig auf die **Unterstützung durch militärisch leistungsfähige** („kraftvolle“, „robuste“) **Bündnisse** wie die NATO angewiesen sein. Einerseits eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat der VN, 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-Berichtes²⁰ (zur Fortentwicklung der Friedensmissionen der VN) an die Mit-

²⁰ Vgl. VN-Dokument A/55/305-S/2000/809 (21. August 2000)

gliedsländer 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 – den VN bestimmte Kapazitäten anzubieten. Die NATO und ihre Mitgliedsländer sollten sich diesem Bereich nicht verschließen, zumal der Brahimi-Bericht *in toto* durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung (d.h. durch die Mitgliedsländer der VN) begrüßt worden ist.²¹

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.

²¹ Vgl. Resolution 1318 des VN-Sicherheitsrates (7. September 2000) und Resolution 55/2 der VN-Generalversammlung (8. September 2000).

NATO und Vereinte Nationen – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die Teilnehmer diskutierten im wesentlichen die folgenden Themen: den Einsatz im Kosovo, die grundsätzliche Frage einer NATO-Aktion ohne Mandat der Vereinten Nationen und die deutsche Beteiligung an NATO-Einsätzen.

Zum Kosovo-Einsatz wurde die Ansicht geäußert, dieser sei außerhalb des Nordatlantik-Paktes erfolgt und habe sich auch nicht auf ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen stützen können (*Griep, Haedrich*). Allerdings passe er in das neue strategische Konzept der NATO und sei durch die Verteidigung übergeordneter Werte (Menschenrechte) gerechtfertigt. Letztlich sei es darum gegangen, den durch die Selbstblockade des Sicherheitsrates eingetretenen Stillstand der Vereinten Nationen hinsichtlich des Kosovo zu überwinden (*Griep*).

Die Rolle Rußlands im Kosovo wurde thematisiert. Die angesprochene Besetzung eines Flughafens stufte *Griep* als Prestigeaktion ein, mittlerweile arbeiteten die Russen konstruktiv mit den anderen Staaten zusammen.

Das Verhältnis der USA zu den Vereinten Nationen, besser gesagt die Art des Rückgriffs der Vereinigten Staaten auf die Weltorganisation wurde immer wieder angesprochen; ebenso das Verhältnis der USA zur NATO. Hier gab es – entgegen der Ansicht des Referenten, der allerdings ein aktives Einwirken der Partner auf die USA für notwendig hielt – mehrheitlich kritische Einschätzungen. Eine völlige Abkehr der USA von den Vereinten Nationen sei allerdings nicht zu erwarten (*Fassbender*).

Nach welchen Kriterien die NATO interveniere, sei nicht transparent, äußerten viele Diskussionsteilnehmer. Hierzu gab *Griep* zu bedenken, daß man in den vergangenen Jahren einen Lernprozeß durchgemacht habe. Zwar seien häufig geopolitische und andere Ziele ausschlaggebend, aber insgesamt sei man sich inzwischen der wertegeleiteten Verantwortung von NATO und Vereinten Nationen bewußt und würde manchen Fall heute anders behandeln.

Zur deutschen Beteiligung führte *Griep* auf Nachfrage (*Grieling*) aus, daß mehrere Aktionen gleichzeitig stattfänden:

- Die Bekämpfung der Al Quaida unter Art. 51 UN Charta und Kapitel VII mit deutscher Beteiligung in einem Kampfeinsatz mit dem Namen „Enduring Freedom“;
- ein Peacekeeping Einsatz (ISAF) mit deutscher Beteiligung in führender Stellung;
- eine politische Mission (UNAMA), Assistance Mission mit deutscher Beteiligung

Fassbender stellte diesbezüglich unter Hinweis auf das Grundgesetz klar, daß sich die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf Afghanistan nicht im Krieg befinde. Es sei lediglich der Bündnisfall eingetreten. Das Handeln in Afghanistan mit Zustimmung der neuen afghanischen Regierung sei völkerrechtlich in Ordnung. Zur Interessenlage Deutschlands, die die Beteiligung stütze, führte *Griep* aus, daß die Bundesrepublik ein Interesse an stabilen politischen Verhältnissen in Asien, auch mit Blick auf die Rohölversorgung und Flüchtlingsbewegungen habe.