

NATO und Vereinte Nationen

Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial

Janka Oertel · Johannes Varwick



Janka Oertel, M.A.,
geb. 1983, promoviert im Fachbereich Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Die Beziehungen zwischen NATO und UN sind ambivalenter Natur. In den vergangenen fünfzehn Jahren hat sich eine pragmatische operative Zusammenarbeit entwickelt, doch war es bisher aufgrund unterschiedlicher Interessen nicht möglich, die Zusammenarbeit auf ein solides vertragliches Fundament zu stellen. Der vorliegende Beitrag stellt Merkmale und Strukturprobleme der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen dar und analysiert anhand von Fallbeispielen die bisherige Zusammenarbeit. Auch wenn eine stärkere Institutionalisierung wünschenswert wäre, so die Schlussfolgerung, ist es wahrscheinlicher, dass beide Organisationen wie bislang nur von Fall zu Fall zusammenarbeiten.

Zwischen den Vereinten Nationen (UN) und der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) bestehen gegenwärtig keine offiziellen Beziehungen in Form einer gemeinsamen Erklärung, in der die Grundsätze der Zusammenarbeit geregelt sind. Obwohl seit dem Jahr 2005 an einem Rahmenabkommen gearbeitet wird, liegen bislang nur Entwürfe vor.¹ Dies ist erstaunlich, da beide Organisationen seit Mitte der neunziger Jahre nicht nur bei der Durchführung von Operationen (etwa auf dem Balkan oder in Afghanistan) eng zusammenarbeiten und oftmals aufeinander angewiesen sind, sondern auch da in der Zusammenarbeit ein erhebliches Potenzial liegt, das nutzbar gemacht werden kann und sollte.



Prof. Dr. Johannes Varwick,
geb. 1968, lehrt Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt europäische Integration und internationale Organisationen an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Ambivalente Partnerschaft NATO-UN

Die Vereinten Nationen sind wie die NATO im Kontext internationaler Ordnungsbildung nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Die UN wurden mit dem Ziel geschaffen, die kollektive Sicherung des internationalen Friedens zu gewährleisten. Die NATO hingegen entwickelte sich seit ihrer Gründung 1949 mit zunächst zwölf Mitgliedstaaten als Reaktion der westlichen Alliierten auf die wachsende Gefahr durch den ideologischen Grabenkampf mit der Sowjetunion zu einem klassischen Verteidigungsbündnis.

Die NATO hat sich seit Ende des Ost-West-Konflikts grundlegend gewandelt. Sie hat nicht nur zahlreiche ehemalige Gegner als Mitglieder aufgenommen, sondern sich von einem Bündnis der kollektiven Verteidigung gegen einen klar definierbaren Gegner zu einer multifunktionalen Sicherheitsagentur entwickelt und sich im Vergleich zur ursprünglichen Funktion bis zur Unkenntlichkeit verändert.² Die Zusammenarbeit zwischen der NATO – die nach der jüngsten

Erweiterung um Albanien und Kroatien 28 Mitgliedstaaten umfasst – und den UN ist nicht widerspruchsfrei.

Der UN-Sicherheitsrat trägt zwar laut Charta der Vereinten Nationen *de jure* die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und ist – unbeschadet der Regelungen aus Art. 51 (Selbstverteidigungsrecht) – das einzige Organ, welches den Einsatz von Gewalt legitimieren kann. Es hat sich eine Art ›Gewaltlegitimierungsmonopol‹ des Sicherheitsrats entwickelt, das zwar in der politischen Realität immer wieder missachtet wird (zuletzt im Irak-Krieg 2003), normativ jedoch zu einem zentralen Richtwert geworden ist. Gleichwohl verfügen die UN über keine eigenen Streitkräfte oder Ressourcen, um das Prinzip der kollektiven Sicherheit auch faktisch umzusetzen. Die diesbezüglichen Regelungen³ in der UN-Charta sind bis heute Theorie geblieben.

Die Vereinten Nationen haben unter anderem mit der Übertragung von Sicherheitsfunktionen auf Regionalbündnisse versucht, diesen Mangel zu beheben. Völkerrechtler sind sich allerdings nicht einig, was eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta ist. Zum einen wird eine ›enge Auffassung‹ vertreten, die insbesondere Militärbündnisse wie die NATO ausschließt. Zum anderen hat sich aber in der Praxis eine Definition herausgebildet, die sich lediglich auf einen regionalen Zusammenhang und eine Mitgliedschaft bezieht, die geringer als die der UN ist. Galten zunächst Organisationen wie die Arabische Liga, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), die heutige Afrikanische Union, oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als solche ›regionale Abmachungen‹, so wird heute auch die NATO zu dieser Kategorie gezählt. Der NATO-Vertrag nimmt keinen expliziten Bezug auf Kapitel VIII der UN-Charta. Die NATO behält sich somit vor, als selbstständiges Bündnis gegebenenfalls entgegen Art. 53 der UN-Charta, der Zwangsmaßnahmen regionaler Einrichtungen ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats verbietet, autonom zu handeln.

Die UN haben in zahlreichen Fällen Regionalorganisationen mit der Durchführung von Friedensmissionen beauftragt beziehungsweise ermächtigt. Als prominente Beispiele gelten die militärische Durchsetzung des Rahmenübereinkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dayton-Vertrag) vom 14. Dezember 1995 durch die IFOR (Implementation Force) und SFOR (Stabilisation Force) sowie

die Einsetzung der KFOR (Kosovo Force) seit Juni 1999, die jeweils unter Führung der NATO standen. Einige Völkerrechtler sind sogar der Auffassung, dass die Schaffung der NATO vier Jahre nach Gründung der UN »auf den Vertrauensverlust in die Funktionsfähigkeit des Friedenssicherungsmechanismus der Vereinten Nationen zurückzuführen«⁴ sei. Gemäß Kapitel VIII der UN-Charta haben diese regionalen Abmachungen eine doppelte Funktion. Sie sollen zum einen eine friedliche Regelung der Beziehungen geografisch benachbarter Staaten begünstigen sowie eventuell innerhalb eines regionalen Bündnisses aufkommende Konflikte intern lösen und zum anderen als Vollzugsorgane des Sicherheitsrats auf dessen Anweisung und unter dessen Aufsicht handeln.

Die stärkere Einbeziehung regionaler Abmachungen bietet sowohl Risiken als auch Chancen. Befürworter betonen die Entlastung der UN sowie eine bessere internationale Arbeitsteilung und regen an, stärker über regionale Autorisierungsmechanismen für Zwangsmaßnahmen nachzudenken.⁵ Kritiker hingegen sehen darin eine Aushöhlung der Zuständigkeit der UN in ihrem Kernbereich, die eher zu Unübersichtlichkeit und Chaos führt.⁶ Regionale Abmachungen können aber durchaus als kollektive Selbstverteidigungsbündnisse angesehen werden, in denen das Prinzip kollektiver Sicherheit bisweilen tatsächlich funktioniert. Auch das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Urteil zur Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr vom 12. Juli 1994, dass ein System kollektiver Sicherheit dadurch gekennzeichnet ist, dass es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, die wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantiert oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich: »Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit [...] sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.«⁷

Zaghafte Annäherung nach Ende des Ost-West-Konflikts

Sicherheitsorganisationen haben generell Schwierigkeiten in der interinstitutionellen Kooperation, weil sie im sensiblen Bereich von Bedrohung der Autonomie und staatlicher Existenz agieren. Mithilfe vertrauensbildender Maßnahmen und der Verständigung auf gemeinsame Ziele kann jedoch Verlässlichkeit zwischen den Organisationen aufgebaut werden. Persönliche Zusammenarbeit auf administrativer und diplomatischer Ebene spielt dabei eine ebenso bedeutende Rolle. Je »mehr Organisationen voneinander lernen

[...], desto einfacher wird ihre Zusammenarbeit«⁸. Im September 2005 schlug NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer ein Rahmenabkommen zur NATO-UN-Kooperation vor, welches eine gemeinsame Erklärung der beiden Generalsekretäre enthalten sollte. Es wurde an UN-Generalsekretär Kofi Annan geschickt, »but it died on his desk«⁹.

Bereits im Jahr zuvor hatte der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel »Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung« explizit Bezug auf die Kooperation mit der Atlantischen Allianz genommen.¹⁰ In seinem darauf folgenden Bericht »In größerer Freiheit« stellte auch UN-Generalsekretär Annan die Bedeutung formalisierter Kooperation mit regionalen Organisationen und anderen Sicherheitsinstitutionen heraus, ohne jedoch die NATO explizit zu nennen.¹¹ Bis heute wurde kein offizielles Rahmenabkommen zwischen der NATO und den Vereinten Nationen verabschiedet, da es noch an Zustimmung auf UN-Seite mangelt. Bedenken hinsichtlich der NATO, die von einigen UN-Mitgliedstaaten lediglich als verlängerter militärischer Arm der amerikanischen Regierung wahrgenommen wird, verhindern eine zügige Ausarbeitung und Verabschiedung. Mutmaßungen über die Motive der Atlantischen Allianz haben ihren

Bis heute wurde kein offizielles Rahmenabkommen zwischen der NATO und den Vereinten Nationen verabschiedet, da es noch an Zustimmung auf UN-Seite mangelt.

1 Diese Entwürfe sind allerdings nicht veröffentlicht.

2 Siehe dazu ausführlich: Johannes Varwick, Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008.

3 Vgl. UN-Charta, Kapitel VII, Art. 45–47.

4 Georg Nolte, Die »neuen Aufgaben« von NATO und WEU: völker- und verfassungsrechtliche Aspekte, in: Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, 54. Jg., 1/1994, S. 99; die Gegenposition vertritt unter anderem Dieter Deiseroth, Die NATO – Ein System »kollektiver Verteidigung« oder »kollektiver Sicherheit«? Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Die Friedens-Warte, 75. Jg. 2/2000, S. 101–128.

5 Vgl. David S. Yost, NATO and International Organizations, NATO Defense College, Forum Paper Series, Nr. 3, Rom 2007, S. 10f. sowie UN-Dok. A/59/2005 v. 21.03.2005, Abs. 213.

6 So etwa: Walter Dorn, Regional Peacekeeping is Not the Way, Peacekeeping and International Relations (Nova Scotia/Kanada), 27. Jg., 2/1998, S. 1.

7 Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994, 2 BvE 90/286 (Beteiligung deutscher Streitkräfte an Aktionen der UN, der NATO und der WEU).

8 Joachim Koops, Towards Effective and Integrative Inter-Organizationalism, in: Kathrin Brockmann, Hans Bastian Hauck and Stuart Reigeluth (Eds.), From Conflict to Regional Stability. Linking Security and Development, Berlin 2008, S. 22.

9 Michael Williams/Alastair Cameron, NATO's Strategic and Operational Challenges, The Royal United Services Institute (RUSI), RUSI Occasional Paper, London 2008, S. 4.

10 Vgl. UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Abs. 273.

11 Vgl. UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 213.

Tabelle 1: NATO-Engagement in ausgewählten UN-mandatierten Missionen

Mission	Zeitraum	Art	Truppenstärke
IFOR/SFOR (Bosnien-Herzegowina)	1995–2004	Friedensumsetzungs- bzw. Stabilisierungs-Truppe	5000–30 000
KFOR (Kosovo)	seit 1999	Friedenssicherungs-Truppe	15 900
ISAF (Afghanistan)	seit 2001	Unterstützungstruppe	52 700 (inkl. nationaler Unterstützungselemente)

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 2: NATO-Operationen 1993 – 2007

Operation	Zeitraum	Land/Region	Zweck
Operation Southern Guard	01/1991 – 03/1991	Türkei/Mittelmeer-Raum	Schutz der Türkei vor einem möglichen Angriff Iraks
Operation Maritime Monitor/ Maritime Guard/Sky Monitor	6/1992 – 03/1993	Balkan/Adria	Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien
Operation Deny Flight	04/1993 – 12/1995	Balkan	Durchsetzung der Flugsverbotszone und Schutz der UN-Friedenstruppen
Operation Shape Guard	06/1995 – 06/1996	Adria	Überwachung Handels- /Waffenembargo
Implementation Force (IFOR)	12/1995 – 12/1996	Kroatien/Italien	Unterstützung IFOR, Überwachung Seetransporte in der Adria
Stabilisation Force (SFOR)	12/1996 – 12/2004	Bosnien-Herzegowina	Friedenssicherung, Überwachung Rüstungskontrolle, Unterstützung ziviler Implementierung
NATO Kosovo Air Verification Mission	12/1998 – 03/1999	Mazedonien	Überwachung von Vereinbarungen mit der Bundesrepublik Jugoslawien
Extraction Force	12/1998 – 06/1999	Mazedonien	Notfalltruppe zum Schutz und zur Herauslösung der OSZE-Beobachter in Kosovo
Allied Force	03/1999 – 06/1999	Bundesrepublik Jugoslawien	Abwehr einer humanitären Katastrophe in Kosovo
NATO Forces in Albania (AFOR)	04/1999 – 08/1999	Albanien	Humanitäre Hilfeleistungen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt
Kosovo Force (KFOR)	06/1999 – heute	Kosovo/Mazedonien	Umsetzung eines Friedensabkommens für Kosovo
Operation Essential Harvest	08/2001 – 11/2001	Mazedonien	Entwaffnung der albanischen Truppen/Milizen
Operation Amber Fox	09/2001 – 12/2001	Mazedonien	Unterstützung der internationalen Beobachter, Stabilisierung in Mazedonien
Operation Eagle Assist	10/2001 – 05/2002	Nordamerika	Luftraumüberwachung
Operation Enduring Freedom (OEF)	10/2001 – heute	Horn von Afrika	Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus
Operation Active Endeavour	10/2001– heute	Mittelmeer	Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus auf Basis von Art. 5 NATO-Vertrag
Operation Allied Harmony	12/2002 – 03/2003	Mazedonien	Stabilisierung in Mazedonien
Operation Display Deterrence	02/2003 – 04/2003	Türkei	Bereitstellung von Luftunterstützung und Raketenabwehrsystemen auf Ersuchen der türkischen Regierung auf der Basis von Art. 4 NATO-Vertrag
International Security Assistance Force (ISAF)	08/2003 – heute	Afghanistan	Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Herstellung der Wahrung der Sicherheit
Operation Distinguished Games	06/2004 – 09/2004	Griechenland	Sicherung der olympischen Sommerspiele auf Ersuchen der griechischen Regierung
NATO's Assistance to Iraq	07/2004 – heute	Irak	Unterstützung bei der Ausbildung der irakischen Sicherheitskräfte auf Ersuchen der irakischen Regierung
NATO's Assistance to the African Union for Darfur	07/2005 – heute	Sudan	Unterstützung beim Aufbau einer Friedenstruppe und Bereitstellung von Lufttransport auf Ersuchen der Afrikanischen Union
Pakistan Earthquake Relief Operation	10/2005 – 02/2006	Pakistan	Lufttransportunterstützung auf Ersuchen der pakistanischen Regierung in Folge des Erdbebens

Quelle: Johannes Varwick, Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008, S. 149f.

Ruf als vornehmlich militärische Organisation, welche nur all zu schnell willens und bereit ist, militärische Gewalt anzuwenden, geprägt. Dabei werden die Fähigkeiten der NATO insbesondere im Bereich Schulung und Unterstützung anderer Regionalorganisationen und nationaler Armeen sowie ihre Kapazitäten im Bereich der humanitären Hilfe nicht angemessen berücksichtigt.²²

Der Plan zur Erarbeitung eines Rahmenabkommens zwischen den Organisationen wurde vom neuen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Jahr 2007 aufgegriffen und konstant weiterverfolgt. Es besteht Einigkeit zwischen den beiden Parteien über die Notwendigkeit eines Kooperationsabkommens von dem beide Seiten profitieren können, über die genaue Ausgestaltung sind sich beide Seiten jedoch noch nicht

einig. Nach wie vor gibt es Vorbehalte in den UN, sich enger an die NATO zu binden. Andererseits ist die NATO nicht bereit, sich in einer solchen Erklärung zu stark vom Handeln des UN-Sicherheitsrats abhängig zu machen – obwohl bereits der NATO-Vertrag an mehreren Stellen vorschreibt, stets in Übereinstimmung mit der UN-Charta zu handeln. Über das Abkommen wird gegenwärtig in der Hochrangigen Managementgruppe des UN-Sekretariats beraten. Wann das Dokument offiziell vorgestellt werden wird, ist nicht abzusehen, da die grundsätzlichen Bedenken noch nicht ausgeräumt sind. Die zentrale Frage bleibt demnach, ob eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der NATO einen hohen Institutionalisierungsgrad erreichen kann oder sollte oder der Status quo erhalten bleibt, und nur dann selektiv kooperiert wird, wenn die Interessen der Organisationen sich überschneiden.

Für alle Aktivitäten der NATO bleibt festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten der Allianz es vorziehen, um Beteiligung durch die UN gebeten zu werden, statt sich der Weltorganisation »aufzudrängen«, da alle Bündnispartner die kostspieligen militärischen Einsätze vor ihren nationalen Parlamenten rechtfertigen müssen. »Die NATO will dabei nicht als Bittsteller gesehen werden, als würde sie nach Aufgaben suchen und freiwillig bestimmte Formen der möglichen Unterstützung zur Verfügung stellen, um die eigene Existenz zu legitimieren.«¹³

Die bisherige Zusammenarbeit

Die praktische Kooperation zwischen NATO und UN deckt eine beachtliche Palette an Themen und Operationen ab. Sie beginnt mit der Zusammenarbeit auf dem Balkan Mitte der neunziger Jahre. Inzwischen sind die UN an nahezu allen Operationen der NATO in der einen oder anderen Form beteiligt.

Balkan-Engagement zwischen Auftrag und Alleingang

Die Bereitschaft der NATO zur Durchführung von Militäreinsätzen stellt eine erhebliche Veränderung im Aufgabenfeld des Atlantischen Bündnisses dar. Seit 1992 hat sich die NATO im Bosnien-Krieg engagiert, unter anderem um das Embargo der UN in der Adria mit Seestreitkräften zu überwachen. Auch bot die NATO an, der UN-Schutztruppe in Bosnien-Herzegowina Luftunterstützung zu gewähren. Einen entscheidenden Meilenstein bildet das Brüsseler NATO-Gipfeltreffen vom 11. Januar 1994, als die Staats- und Regierungschefs der damals 16 NATO-Staaten bekräftigten, friedenserhaltende Operationen der UN zu unterstützen. So heißt es in Abs. 7 des Brüsseler Kommuniqués: »Wir bekräftigen unser Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrats oder

der Verantwortung der KSZE zu unterstützen, unter anderem auch dadurch, dass wir Ressourcen und Fachwissen der Allianz zur Verfügung stellen. Eine Teilnahme an solchen Operationen oder Aufträgen bleibt den Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihrer jeweiligen nationalen Verfassung vorbehalten.«¹⁴

Auf der Grundlage dieser Überlegungen beteiligte sich die NATO ab Februar 1994 mit Kampfeinsätzen der Luftstreitkräfte zur Durchsetzung von UN-Sanktionen am Bosnien-Krieg. Im Dezember 1995 autorisierte der UN-Sicherheitsrat die NATO, mit einer etwa 60 000 Mann starken Truppe das Friedensabkommen von Dayton umzusetzen. Die »Implementation Force« (IFOR) genannte Einheit sollte die Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstands und der Truppenentflechtung, notfalls auch unter Einsatz militärischer Gewalt, übernehmen. Waren diese Fälle insofern unproblematisch, als dass die NATO im Auftrag der UN handelte, änderte sich dies mit der »Operation Allied Force« der NATO im Frühjahr 1999. Der UN-Sicherheitsrat hatte in Resolution 1160 vom März 1998 und Resolution 1199 vom September 1998 das serbische Vorgehen in Kosovo als Bedrohung des Weltfriedens verurteilt und ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängt. Im Oktober 1998 entschied die NATO, sich mit einer Truppe an der Mission zur Überwachung der Kosovo-Resolutionen zu beteiligen. Außerdem wurde der NATO-Generalsekretär ermächtigt, im Falle eines Abkommens zwischen Serben und Kosovo-Albanern im Zuge der Verhandlungen von Rambouillet vom Februar/März 1999 ein mögliches Abkommen mit Hilfe der NATO militärisch durchzusetzen oder zu erzwingen. Nach dem Scheitern der mehrmals verlängerten Verhandlungen von Rambouillet flog die NATO, beginnend mit dem 24. März 1999, 78 Tage und Nächte massive Angriffe gegen Stellungen in Jugoslawien. Eine formale Kriegserklärung gab es nicht. Russland und die Volksrepublik China verurteilten die Intervention der NATO scharf. Mit der Bombardierung Jugoslawiens hatte sich die NATO selbst das Mandat erteilt, zugunsten der Kosovo-Albaner zu intervenieren.

In der NATO war man davon überzeugt, dass ein militärisches Eingreifen unausweichlich und legitim war, auch wenn der UN-Sicherheitsrat kein Mandat erteilt hatte. General Klaus Naumann, Vorsitzender des NATO-Militärausschusses während des Krieges, beantwortete die Frage nach der Legimitation wie folgt: »Die Entscheidung zum Handeln, in der Regel

Einerseits gibt es Vorbehalte in den UN, sich enger an die NATO zu binden. Andererseits ist die NATO nicht bereit, sich zu stark vom Handeln des UN-Sicherheitsrats abhängig zu machen.

Für alle Aktivitäten der NATO bleibt festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten der Allianz es vorziehen, um Beteiligung durch die UN gebeten zu werden, da alle Bündnispartner die Einsätze vor ihren nationalen Parlamenten rechtfertigen müssen.

¹² Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 5), S.10f.

¹³ Ebd., S. 44, Übersetzung durch Autoren.

¹⁴ Declaration of the Heads of State and Government, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, NATO, Brüssel, Press Communiqué M-1(94)3 v. 11.1.1994.

Insbesondere in der amerikanischen Debatte wird das längerfristige strategische Ziel formuliert, die NATO zu einem globalen Bündnis der Demokratien auszubauen.

auf der Grundlage eines UN-Mandats und nur dann ohne, wenn anders zum Beispiel eine humanitäre Katastrophe nicht abwendbar wäre, ist immer eine Fall-zu-Fall-Entscheidung von 19 demokratischen Regierungen und Parlamenten. Ich meine, es ist sicher eine ausreichende Legitimation, wenn 19 demokratische Staaten unabhängig voneinander und übrigens mit sehr unterschiedlichen Begründungen zu einer gemeinsamen Entscheidung kommen⁴⁵. Mit der Selbstmandatierung der Intervention hatte die NATO nach Einschätzung zahlreicher Völkerrechtler gegen geltendes Völkerrecht verstoßen. Ein Mandat des Sicherheitsrats wäre nach herrschender Lehre zwingend erforderlich gewesen, um eine Intervention auch gegen den Willen eines betroffenen Staates vornehmen zu können. Demgegenüber bekannte sich die NATO dazu, gewissermaßen aus eigenem Recht militärisch zu intervenieren. Nach Beendigung der Kampfhandlungen wurden die NATO-Operationen wieder in einen völkerrechtlich eindeutigen Zusammenhang gestellt. Der UN-Sicherheitsrat mandatierte mit Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 nicht nur eine zivile UN-Mission (UNMIK), sondern auch eine von der NATO geführte militärische Operation zur Umsetzung des Friedensabkommens, die KFOR.

Operationen der NATO und die Debatte um eine ›globale NATO‹

Die NATO-Staaten sind sich nicht einig, ob die NATO stärker über nichtmilitärische Instrumente im Krisenmanagement verfügen und sich auf der zivilen Seite mehr Fähigkeiten zulegen soll.

Zu den NATO-Operationen von Kosovo bis Afghanistan – allesamt mit UN-Mandat – tragen heute rund 20 Nicht-NATO-Mitglieder mit Soldaten und Unterstützungsleistungen bei. Weitere Länder haben Interesse bekundet, enger mit der NATO zusammenzuarbeiten. Befürworter dieses Konzepts argumentieren, die NATO müsse eine Art Plattform für Staaten schaffen, denen ein alternatives Forum für das sicherheitspolitische Handeln fehle und die dennoch an den NATO-Operationen teilnehmen wollen. In diesem Zusammenhang hat die NATO im Frühjahr 2005 mit Australien und im Frühjahr 2006 mit Neuseeland Abkommen über eine engere Kooperation bei der Konfliktbewältigung unterzeichnet. Bereits seit 1991 gibt es einen institutionalisierten Dialog der NATO mit Japan, seit Januar 2005 auch mit Indien. Als weitere Bausteine in diesem Konzept werden Brasilien, Südkorea und Südafrika genannt.

Insbesondere in der amerikanischen Debatte – die gelegentlich auch in europäischen Staaten aufgegriffen wird – wird in diesem Zusammenhang das längerfristige strategische Ziel formuliert, die NATO zu einem globalen Bündnis der Demokratien (›Alliance of Democracies‹) auszubauen. Dass die Allianz damit in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten würde, wird bewusst in Kauf genommen und sogar als Vorteil gesehen. Denn anders als bei Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats würde man das Handeln nicht von der Zustimmung von Nicht-Demokratien abhängig machen.⁴⁶ Dieses amerikanische Konzept ist

in der NATO in keiner Weise mehrheitsfähig. Sogar der NATO-Generalsekretär, der sich um die Formulierung von konsensfähigen Positionen bemühen muss, betont, dass die NATO zwar engere Beziehungen mit »gleichgesinnten Nationen außerhalb Europas« benötige, sie aber nicht zum ›Weltpolizisten‹ werden wolle: »Wir sind es nicht, und die NATO sollte auch nicht den Ehrgeiz entwickeln, einer zu werden.«⁴⁷

Ein weiterer Baustein im Partnerschaftskonzept der NATO sind institutionalisierte Kooperationsformate und Beziehungen zu anderen sicherheitspolitischen Organisationen. In dieser Hinsicht hat es in den vergangenen Jahren ebenfalls erhebliche Veränderungen gegeben. In der NATO gilt die Zusammenarbeit mit anderen Regierungsorganisationen, aber auch nichtstaatlichen Organisationen bei konkreten Einsätzen als ›umfassender Ansatz‹ (comprehensive approach). Dieser beruht im NATO-Verständnis auf dem erweiterten Sicherheitsbegriff, der umfassende (comprehensive) Maßnahmen und Mittel erfordert. Im NATO-Jargon werden konzeptionelle Überlegungen zu diesem Aspekt auch als EBAO (Effect Based Approach to Operations) bezeichnet. Dies sind allgemeine Aussagen, denen sich die NATO seit langer Zeit verpflichtet fühlt und die sie in zahlreichen Erklärungen bekräftigt hat. Zwar gibt es erste Diskussionspapiere zu diesem Thema⁴⁸, konsensfähige Schlussfolgerungen für die Streitkräfteplanung und die Strategie der Allianz sind allerdings bisher nicht in Sicht. Der Grund liegt darin, dass sich die NATO-Staaten nicht einig sind, ob die NATO – wie etwa die EU – stärker über nichtmilitärische Instrumente im Krisenmanagement verfügen und sich auf der zivilen Seite mehr Fähigkeiten zulegen soll. Die USA befürworten dies, aber insbesondere Frankreich blockiert solche Entwicklungen, da es dadurch eine potenzielle Schwächung der Europäischen Union im Krisenmanagement befürchtet. Im Rahmen der transatlantischen Debatte über die Frage, wer diese Mittel bereitstellen soll, hat die NATO daher vorläufig entschieden, sich keine zivilen Fähigkeiten zuzulegen, sondern die Kooperationsmechanismen mit anderen Akteuren, die über diese Fähigkeiten verfügen, zu stärken und diese frühzeitig in ihre Pläne einzubinden.

Humanitäre Hilfseinsätze

Ein weiterer Bereich gegenwärtiger UN-NATO-Kooperation wurde erstmalig in Pakistan erprobt. Hier hat die NATO auf Anfrage des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und der pakistanischen Regierung humanitäre Unterstützung im Nachgang des verheerenden Erdbebens im Oktober 2005 in Kaschmir geleistet. Es wurde eine zeitlich begrenzte Hilfsmission (short-term relief mission) in die Region entsandt. Die NATO hat 3500 Tonnen Hilfsgüter in die betroffenen Regionen befördert. Gleichzeitig wurde weitere Unterstützung

in Form von Ingenieuren, medizinischen Einheiten und Spezialausrüstung bereitgestellt.¹⁹ Obwohl die NATO weiterhin als militärische Organisation wahrgenommen wird²⁰, kann sie auch im Rahmen humanitärer Unterstützung einen wirksamen Beitrag leisten. Die Allianz arbeitete eng mit den pakistanischen Behörden und dem UNHCR zusammen. Diese Kooperation ist ein Beispiel für funktionale und sektorale Zusammenarbeit von Fall zu Fall und hat sich als erfolgreiches Modell herausgestellt.

Schulung und Unterstützung

Derzeit ist die NATO im Bereich Schulung und Unterstützung sowohl in Irak als auch Sudan aktiv.

Irak

Die Schulungen in Irak (NATO Training Mission Iraq – NTM-I) können als Kompromisslösung zwischen der amerikanischen Regierung und der Allianz betrachtet werden. Die NATO beteiligt sich nicht am von den USA geführten Einsatz in Irak (Multinationale Truppe), da hierfür keine Einigkeit im Bündnis erzielt werden konnte. Das NATO-Engagement in Irak²¹ folgte auf Anfrage der irakischen Regierung und auf der Grundlage von Sicherheitsratsresolution 1546 zur Einrichtung einer souveränen Übergangsregierung für Irak im Jahr 2004. Die UN-Aktivitäten im Land beruhen auf den Sicherheitsratsresolutionen 1500 (Einrichtung der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Irak – UNAMI) und 1511 (Autorisierung einer multinationalen Truppe in Irak) aus dem Jahr 2003. Die NATO bildet seit Juli 2004 irakische Soldaten aus und unterstützt die irakische Regierung bei der Umstrukturierung des Sicherheitssektors. Der Einsatz, der noch einmal bis Ende 2009 verlängert wurde, wird sowohl von Seiten der irakischen Regierung als auch der Allianz als erfolgreich und zuträglich für den gemeinschaftlich angestrebten Stabilisierungsprozess angesehen.

Sudan

In Sudan unterstützte die NATO von Juni 2005 bis Ende 2007 die Afrikanische Union (AU) im Rahmen der AU-Mission in Sudan (AMIS), deren Ziel es ist, ein Ende der Kampfhandlungen und eine Verbesserung der humanitären Lage in den betroffenen Regionen herbeizuführen. Die Allianz beendete ihre Unterstützung, nachdem die Nachfolgemission UNAMID in Form einer Hybridmission von UN und AU eingesetzt wurde, äußerte jedoch deutlich ihre »Bereitschaft, auf jegliche Anfragen zur Unterstützung der neuen [...] Friedensmission einzugehen«²².

Insgesamt könnte die Kooperation zwischen NATO und UN im Bereich Unterstützung und Schulungen weiter ausgebaut werden, um Synergieeffekte zu erzielen. Die Kapazitäten der Allianz können so effektiv für Stabilisierungsprozesse in Konfliktregionen eingesetzt werden.

Vereint im Kampf gegen den Terrorismus?

Der grenzüberschreitende Charakter der Bedrohung durch terroristische Anschläge hat internationale Organisationen zu verstärkter Zusammenarbeit und zur Demonstration der eigenen Bedeutung im Kampf gegen den Terrorismus gezwungen.²³ Mit Resolution 1373 vom 28. September 2001 haben die UN alle Staaten verpflichtet, jegliche Art von terroristischen Aktivitäten zu unterbinden und jedwede Unterstützung einzustellen. Der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus des UN-Sicherheitsrats überwacht die Umsetzung der Vorgaben aus Resolution 1373 und koordiniert die Anti-Terror-Maßnahmen der verschiedenen Organe und Einrichtungen der Weltorganisation.

Dennoch wird kein umfassender Rahmen zur Einbeziehung regionaler Organisationen vorgegeben. Um Synergieeffekte aus der Partnerschaft von UN und regionalen Organisationen zu erzielen, ist eine systematischere Zusammenarbeit genauso unerlässlich wie eine klare Aufgabenteilung beruhend auf komparativen Vorteilen, ein besserer Informationsaustausch zwischen den Organisationen sowie die Vermeidung einer Dopplung von Strukturen.²⁴ Die Kompetenzen der NATO liegen hier insbesondere im Bereich der zivil-militärischen Planung, der Umstrukturierung und Modernisierung von Sicherheitsapparaten, dem gemeinsamen Zugriff auf Geheimdienstinformationen und politischen Beratungen.²⁵ Doch insbesondere die

Der grenzüberschreitende Charakter der Bedrohung durch terroristische Anschläge hat internationale Organisationen zu verstärkter Zusammenarbeit gezwungen.

15 Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 23.4.1999.

16 Siehe dazu etwa Ivo Daalder/James Goldgeier, *Global NATO*, *Foreign Affairs*, 85. Jg, September/Oktober 2006, Nr. 5, S. 105–113.

17 Jaap de Hoop Scheffer, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 3.2.2006. Ausführlich zur Debatte um die NATO als »Weltpolizei« siehe Varwick, a.a.O (Anm. 2).

18 Bi-Strategic Commands Discussion Paper on the Development of the NATO's Effects Based Approach to Operations, NATO International Military Staff, Mons/Norfolk 2007.

19 Siehe: http://www.nato.int/issues/pakistan_earthquake/index.html

20 Vgl. Benedikta von Seherr-Thoss, *A New Strategic Partnership? Deepening UN-NATO Relations*, in: *Security in a Globalized World. Towards Regional Cooperation and Strategic Partnerships*, New Faces Conference 2006, NUPI Oslo, S. 38.

21 Siehe: <http://www.nato.int/issues/iraq-assistance/index.html>

22 Siehe: <http://www.nato.int/issues/darfur/index.html>

23 Vgl. Thierry Tardy, *The Inherent Difficulties of Interinstitutional Cooperation in Fighting Terrorism*, in: Jane Boulden/Thomas G. Weiss (Eds.), *Terrorism and the UN. Before and After September 11*, Bloomington/Indianapolis 2004, S. 121.

24 Vgl. Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism, UN Doc. A/57/273–5/2002/875 v. 6.8.2002, Annex, Abs. 47.

25 Vgl. Daniel S. Hamilton, *Tackling Terror. A Transatlantic Agenda*, in: Franz Eder/Gerhard Mangott/Martin Senn (Eds.), *Transatlantic Discourse. Combating Terrorism and Proliferation. Preventing Crises*, Baden-Baden 2007, S. 180.

Im Rahmen der UN scheint die NATO bislang vor allem als verlängerter Arm der amerikanischen Regierung wahrgenommen zu werden.

NATO hat, abgesehen von rhetorischen Bekenntnissen, keine nennenswerten Kooperationsbestrebungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung gezeigt. Auf den ersten Blick scheinen die UN durch die Bereitstellung eines Kooperationsrahmens die angemessene ›Linking-pin‹-Organisation²⁶ zur Bekämpfung der Gefahren des transnationalen Terrorismus zu sein. Bislang mangelt es auf Seiten der UN jedoch an koordinierenden Fähigkeiten. Dies ist nicht allein auf Egoismen der einzelnen Organisationen und fehlendem politischen Willen zurückzuführen, sondern resultiert ebenso aus sich überschneidenden intra-institutionellen Kompetenzen und Vorbehalten der Mitgliedstaaten gegen eine Führungsrolle der UN.

Eine verstärkte UN-NATO-Kooperation im Sektor Terrorismusbekämpfung bietet durchaus Chancen: Auf der einen Seite kann die Weltorganisation einen politischen Rahmen bieten und sich mit den Ursachen terroristischer Bedrohungen befassen, auf der anderen Seite ist das Atlantische Bündnis in der Lage, militärische Kapazitäten für Einsätze bereitzustellen. Die Zusammenarbeit ist jedoch *de facto* weniger stark ausgeprägt als bei Art und Ausmaß der Bedrohung zu erwarten wäre.²⁷ ›Vereint im Kampf gegen den Terrorismus‹ sind die beiden Organisationen daher bislang eher in Worten als in Taten.

Ausblick: institutionalisierte versus selektive Kooperation?

Die Beispiele der Zusammenarbeit zwischen NATO und UN zeigen, dass erfolgreiche Kooperation für beide Seiten gewinnbringend sein kann. Wenn jedoch Mandate und Aufgabenverteilungen unklar sind, wie im Falle Jugoslawiens in den neunziger Jahren, wird die effektive Kooperation erschwert. Die Kooperation ist bis heute von Selektivität und eher rhetorischer als tatsächlicher Verbindlichkeit geprägt. NATO und UN haben bereits in einer Vielzahl von Fällen Seite an Seite gearbeitet. Unter UN-Mandat haben Einsätze der NATO zudem eine höhere politische Legitimität, insbesondere in Regionen außerhalb des NATO-Bündnisgebiets. Fraglich bleibt jedoch, ob das Atlantische Bündnis seine einzigartigen Kapazitäten auch für Regionen, die von geringerem strategischem Interesse für die Mitgliedstaaten sind, zur Verfügung stellen kann und will. Da sich die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen jedoch erst in den zurückliegenden zehn bis 15 Jahren intensiviert haben, ist eine Verbesserung des Dialogs und eine verstärkte Kooperation trotz bestehender Interessensunterschiede durchaus möglich.

Im Rahmen der UN scheint die NATO bislang vor allem als verlängerter Arm der amerikanischen Regierung wahrgenommen zu werden, was die zögerliche Reaktion der UN in Bezug auf eine engere und stärker institutionalisierte Zusammenarbeit erklärt. Dies trifft insbesondere auf das Sekretariat sowie auf

die von den Entwicklungsländern dominierte UN-Generalversammlung zu, welche die NATO weiterhin mit Argwohn betrachten. Insofern könnte ein Rahmenabkommen, das vermeintliche Automatismen für NATO-Engagements vorsieht, eher kontraproduktiv als hilfreich sein.²⁸ Die militärischen Fähigkeiten der NATO werden auf absehbare Zeit wohl nur selektiv unter dem Dach der UN zum Einsatz kommen. Die NATO ist sich jedoch des Umstands bewusst, dass sie sich einer globalen Verantwortung nicht entziehen kann. Die Äußerung von NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer in Bezug auf ein stärkeres Engagement der NATO im UN-Kontext (›If you ask for help, we can help and we will help‹²⁹) sollte deshalb ernst genommen werden. Schritte in Richtung einer stärker institutionalisierten Kooperation könnten aus einem intensiveren persönlichen Austausch sowie regelmäßigen hochrangigen Beratungen bestehen. Denn es gibt einen erheblichen Mangel an Absprachen auf der institutionellen strategischen Ebene. So ist die NATO bisher lediglich mit einem Verbindungsoffizier bei der für die Führung von UN-Operationen zuständigen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York vertreten.

Auch wenn eine stärkere Institutionalisierung der Kooperation aufgrund der genannten Synergieeffekte wünschenswert wäre, ist eine Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen von Fall zu Fall auf absehbare Zeit wahrscheinlicher. Ein Konkurrenzverhältnis zwischen UN und NATO wäre hingegen kontraproduktiv. Mit den Worten des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan: ›Friedenssicherung ist nicht eine Arena der Rivalität zwischen Vereinten Nationen und NATO und darf dies auch nicht werden. Für beide gibt es eine Menge Arbeit zu tun. Und wir arbeiten am besten, wenn wir unsere Kompetenzen gegenseitig respektieren und vermeiden, uns gegenseitig in den Weg zu geraten‹³⁰.

Die militärischen Fähigkeiten der NATO werden auf absehbare Zeit wohl nur selektiv unter dem Dach der UN zum Einsatz kommen.

²⁶ Als ›Linking-pin‹-Organisation wird im Rahmen organisationstheoretischer Überlegungen eine Organisation verstanden, welche durch umfangreiche und sich überschneidende Verbindungen zu unterschiedlichen Akteuren über eine integrative Funktion in Netzwerken zwischen verschiedenen Organisationen verfügt.

²⁷ Vgl. Tardy, a.a.O. (Anm. 23), S. 134ff.

²⁸ Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 5), S. 59.

²⁹ Rede des NATO-Generalsekretärs auf einer Geberkonferenz für die AU-Mission in Sudan, Addis Abeba, 26.5.2005, <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050526a.htm>

³⁰ Zitiert nach Bruno Simma, Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte, in: Reinhard Merkel (Hrsg.): Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt/M. 2000, S. 48.