

Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt

Eine völkerrechtliche Standortbestimmung

MICHAEL BOTHE · BERND MARTENCZUK

Während der ersten vier Jahrzehnte ihres Bestehens bewegte sich die Nordatlantikvertrags-Organisation (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) völkerrechtlich auf gesichertem Grund. Sie wurde geschaffen als ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung für den Fall des Angriffs auf eines ihrer Mitglieder¹. Ihr Hauptzweck bestand in der Verteidigung der Mitgliedstaaten gegen einen möglichen Angriff von seiten des Ostblocks. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Auflösung des Warschauer Paktes Anfang der neunziger Jahre verschwand diese militärische Bedrohung. Der Wegfall des ursprünglichen Verteidigungszwecks führte jedoch nicht zur Auflösung des Bündnisses. Es begann vielmehr eine Debatte über die Aufgaben des Nordatlantikpakts in dem gewandelten welt-politischen Umfeld. Seinen äußeren Ausdruck fand dieser Prozeß in den Einsätzen des nunmehr 19 Mitgliedstaaten² umfassenden Bündnisses im Zusammenhang mit Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo.

Vorläufiger Endpunkt der Debatte ist das zum 50. Jahrestag der NATO im April 1999 verabschiedete neue Strategische Konzept³. Dieses sieht nunmehr ausdrücklich auch die Durchführung von »nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen« vor, also von Maßnahmen, die nicht vom ursprünglichen Verteidigungszweck des Bündnisses gedeckt werden. Unter welchen konkreten Voraussetzungen derartige »Krisenreaktionseinsätze« der NATO in Betracht kommen, wird jedoch auch im Strategischen Konzept nicht abschließend beantwortet. Diese Frage hat gerade nach dem Kosovo-Einsatz der NATO besondere Brisanz gewonnen. Ein wesentlicher Faktor für die Bewertung der Handlungsoptionen des Atlantischen Bündnisses ist dabei die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht, insbesondere im Hinblick auf die Entscheidungskompetenzen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Der vorliegende Aufsatz versucht daher eine Neubestimmung der Beziehungen von NATO und Vereinten Nationen aus völkerrechtlicher Sicht. Dabei wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung des Nordatlantikpakts seit dem Ende des Kalten Krieges gegeben. Im Anschluß wird die Stellung der NATO im Sicherheitssystem der Vereinten Nationen näher bestimmt. Sodann wird die Bedeutung und Reichweite des Gewaltverbots als Schranke für die Handlungsmöglichkeiten der NATO untersucht. Abschließend wird noch auf die verfassungsrechtliche Problematik des neuen Strategischen Konzepts eingegangen.

I. Die Evolution der »neuen NATO«

In der Folge soll die Evolution der sogenannten neuen NATO seit dem Ende des Kalten Krieges dargestellt werden. Dabei ist zunächst auf die Entwicklung bis zum Kosovo-Konflikt einzugehen. Daran schließt sich eine Darstellung des Kosovo-Einsatzes der NATO sowie ihres neuen Strategischen Konzepts an.

Die Entwicklung bis zum Kosovo-Konflikt

Unmittelbar mit dem Ende des Kalten Krieges setzte auch in der NATO die Diskussion um die Zukunft des Bündnisses ein⁴. Bereits mit der »Londoner Erklärung« vom 6. Oktober 1990 beschlossen die im

Nordatlantikrat versammelten Staats- und Regierungschefs, eine »umfassende Neugestaltung des Bündnisses« einzuleiten⁵. Diese Neugestaltung fand einen ersten Ausdruck in dem Strategischen Konzept des Bündnisses, das von den Staats- und Regierungschefs am 7./8. November 1991 in Rom beschlossen wurde⁶. Dort wurde festgestellt, die nach Wegfall der unmittelbaren Bedrohung durch den Ostblock fortbestehenden Sicherheitsrisiken seien vielgestaltig und schwer vorhersehbar; in Betracht kämen vor allem

»Instabilitäten, die aus den ernststen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten, einschließlich ethnischer Rivalitäten und Gebietsstreitigkeiten entstehen können, denen sich viele mittel- und osteuropäische Staaten gegenübersehen.«

Sicherheitsinteressen des Bündnisses könnten aber auch von anderen Risiken bedroht werden, etwa der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen sowie von Terror- und Sabotageakten. Das wesentliche Ziel der NATO, »die Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder mit politischen und militärischen Mitteln im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zu gewährleisten«, sollte daher unverändert bleiben. Zugleich propagierte das Strategische Konzept jedoch einen »breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz«, in dessen Rahmen berücksichtigt werden sollte, daß Sicherheit und Stabilität auch politische, wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Elemente einschließe.

Über die konkreten Maßnahmen des Bündnisses zur Reaktion auf derartige sicherheitspolitische Risiken schwieg das Konzept jedoch weitgehend. Auch die Aussagen zum Verhältnis zu den Vereinten Nationen blieben sehr allgemein⁷. Die Frage eines Einsatzes von NATO-Streitkräften außerhalb des Bündnisgebiets (out of area) erlangte mit dem Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien bald neue Brisanz. Schon am 4. Juni 1992 erklärte das Bündnis erstmals seine grundsätzliche Bereitschaft zu einem militärischen Handeln auf Grund eines Mandats der Vereinten Nationen⁸. Mit seiner Resolution 787⁹ ermächtigte der Sicherheitsrat am 16. November 1992 »die Staaten, die einzelstaatlich oder über regionale Einrichtungen oder Abmachungen tätig werden« zur Durchsetzung des gegen die Bun-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Michael Bothe, geb. 1938, ist seit 1983 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht, an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Dr. Bernd Martenczuk, geb. 1967, ist seit 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität.

Dr. Kay Möller, geb. 1955, ist seit 1992 Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Stiftung »Wissenschaft und Politik« in Ebenhausen.

Otfried Nassauer, geb. 1956, ist seit 1992 Leiter des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit (BITS).

desrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Handels- und Waffenembargos; die Umsetzung erfolgte insbesondere durch die bereits im Mittelmeer vorhandene NATO-Militärpräsenz. Daneben wurde die NATO militärisch aktiv auch zur Durchsetzung der Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina gemäß der in Resolution 816 vom 31. März 1993 enthaltenen Ermächtigung. Im Jahre 1995 kam es schließlich zu massiven Luftschlägen der NATO gegen Stellungen der bosnischen Serben. Rechtliche Grundlage hierfür war Resolution 836 vom 4. Juni 1993, in der die Mitgliedstaaten beziehungsweise regionale Einrichtungen oder Abmachungen ermächtigt wurden, militärische Mittel zur Unterstützung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) einzusetzen. Im Gefolge der Militärschläge kam es schließlich zum Abschluß des Friedensabkommens von Dayton, das die Errichtung einer multinationalen Friedensumsetzungstruppe (Implementation Force, IFOR) unter Beteiligung der NATO vorsah. Mit Resolution 1031 vom 15. Dezember 1995 ermächtigte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten zur Errichtung dieser Truppe, die in Bosnien-Herzegowina die UNPROFOR ablöste und mittlerweile in die multinationale Stabilisierungstruppe (Stabilization Force, SFOR) übergegangen ist.

Operation »Allied Force«

Zu Beginn des Jahres 1998 kam es im Kosovo, einer vormals autonomen Provinz der Bundesrepublik Jugoslawien, zu Kämpfen zwischen der Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) und serbischer Polizei und Armee sowie zu Berichten über serbische Übergriffe gegenüber der albanischen Zivilbevölkerung. Am 31. März 1998 verabschiedete der Sicherheitsrat daraufhin seine Resolution 1160, mit der er – gestützt auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen – die Bundesrepublik Jugoslawien aufforderte, eine politische Lösung des Konflikts anzustreben, und gegen Jugoslawien ein Waffenembargo verhängte. In den folgenden Monaten kam es jedoch zu einer Verschärfung der Auseinandersetzungen, die zudem erhebliche Flüchtlingsströme aus dem Kosovo verursachten. Nachdem sich die Belgrader Führung als unnachgiebig erwiesen hatte, kam die Forderung nach Militärschlägen zur Durchsetzung der Forderungen des Sicherheitsrats auf. Rußland und China als Ständige Mitglieder des Rates standen einer solchen Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt jedoch ablehnend gegenüber, so daß es zu keiner entsprechenden Resolution nach Kapitel VII der Charta kam¹⁰. Daraufhin beschloß die NATO am 8. Oktober 1998 den Einsatz von Luftstreitkräften gegen Jugoslawien für den Fall, daß Jugoslawien weiterhin den Forderungen nicht nachkommen sollte. NATO-Generalsekretär Javier Solana faßte die Beratungen im NATO-Rat über die Rechtsgrundlage eines solchen Vorgehens wie folgt zusammen¹¹:

»Die Bundesrepublik Jugoslawien hat die dringlichen Forderungen der Internationalen Gemeinschaft trotz der auf Kapitel VII der UN-Charta gestützten Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1160 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September 1998 noch nicht erfüllt.

Der äußerst eindeutige Bericht des UN-Generalsekretärs zu den beiden Resolutionen hat u.a. vor der Gefahr einer humanitären Katastrophe im Kosovo gewarnt.

Die humanitäre Notlage hält wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, Maßnahmen zu einer friedlichen Lösung zu ergreifen, unvermindert an.

In absehbarer Zeit ist keine weitere Resolution des UN-Sicherheitsrats zu erwarten, die Zwangsmaßnahmen im Blick auf den Kosovo enthält.

Die Resolution 1199 des UN-Sicherheitsrats stellt unmißverständlich fest, daß das Ausmaß der Verschlechterung der Lage in Kosovo eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region darstellt.«

Der Generalsekretär erklärte, »unter diesen außergewöhnlichen Umständen« sei »die Drohung mit und gegebenenfalls der Einsatz von Gewalt durch die NATO gerechtfertigt«¹². Diese Drohung bewirkte zunächst ein Einlenken Jugoslawiens, so daß es am 15. und 16. Oktober 1998 zum Abschluß von zwei Abkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien über eine Mission der Organisation für Sicher-

heit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Kosovo sowie eine Luftüberwachung durch die NATO kam¹³. Die Umsetzung dieser Abkommen stieß jedoch bald auf neue Schwierigkeiten; zugleich kam es zu einem Wiederaufflammen der Kämpfe im Kosovo. Die NATO erneuerte daraufhin Anfang 1999 ihre Drohung mit Luftangriffen. Nachdem auch die Verhandlungen in Rambouillet nahe Paris erfolglos geblieben waren, da Belgrad einer NATO-Präsenz im Lande zur Umsetzung der dort ausgearbeiteten Abkommen nicht zustimmen wollte, begann die NATO am 24. März 1999 die Operation »Allied Force«, was die massive und andauernde Bombardierung von Zielen in ganz Jugoslawien bedeutete.

Diese ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat eingeleiteten Angriffe lösten international zum Teil erhebliche Proteste aus. So brachte Rußland im Sicherheitsrat den Entwurf einer Resolution ein, mit der das Vorgehen der NATO als »flagrante(r) Verstoß gegen die Charta der Vereinten Nationen« verurteilt werden sollte¹⁴; diese Vorlage fand jedoch keine Mehrheit. Die Angriffe wurden erst am 10. Juni 1999 ausgesetzt, nachdem Jugoslawien einer internationalen Militärpräsenz zugestimmt und mit dem Abzug seiner Truppen aus dem Kosovo begonnen hatte. Gestützt auf Kapitel VII der Charta ermächtigte der Sicherheitsrat in Resolution 1244 vom 10. Juni 1999¹⁵ die Mitgliedstaaten und relevanten internationalen Organisationen, eine internationale Sicherheitspräsenz im Kosovo zu schaffen. Dies ist mittlerweile durch die Besetzung des gesamten Kosovo durch die »Kosovo Force« (KFOR) unter maßgeblicher Beteiligung der NATO erfolgt.

Das neue Strategische Konzept der NATO

Die Frage der Notwendigkeit eines Mandats des Sicherheitsrats wurde auch im Rahmen der Diskussion um das neue Strategische Konzept aufgeworfen, welches die zum Nordatlantikat zusammengesetzten Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten am 23./24. April 1999 in Washington angenommen haben¹⁶. Das neue Konzept baut inhaltlich auf dem von 1991 auf; es enthält jedoch einige wesentliche Neuerungen. Grundsätzlich bleibt das Bündnis bei seinem breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz. So werden etwa »ethnische und religiöse Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, unzureichende oder fehlgeschlagene Reformbemühungen, die Verletzung von Menschenrechten und die Auflösung von Staaten« als potentielle Gefahren für die euro-atlantische Stabilität genannt. Neu ist jedoch, daß sich die NATO nunmehr ausdrücklich auch in Fällen, die nicht unter die Verteidigung des Bündnisses nach Artikel 5 des NATO-Vertrags fallen, das Recht vorbehält, militärisch tätig zu werden:

»Im Zuge ihrer Politik der Friedenserhaltung, der Kriegsverhütung und der Stärkung von Sicherheit und Stabilität – wie in den grundlegenden Sicherheitsaufgaben dargelegt – wird die NATO in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen darum bemüht sein, Konflikte zu verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen, einschließlich durch die Möglichkeit der Durchführung von nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen. ... Die NATO erinnert an ihr 1994 in Brüssel gemachtes Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE zu unterstützen... In diesem Zusammenhang erinnert das Bündnis an seine späteren Beschlüsse in bezug auf Krisenreaktionseinsätze auf dem Balkan.«¹⁷

Die Frage ist, was genau unter »nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen« zu verstehen ist. Mit derartigen Einsätzen muß nicht notwendigerweise ein Verzicht auf ein Mandat des Sicherheitsrats verbunden sein, wie der Verweis des Konzepts auf die unter der Autorität des Sicherheitsrats durchgeführten NATO-Einsätze belegt. Andererseits schließt das Konzept ein Tätigwerden ohne vorherige Ermächtigung durch den Sicherheitsrat auch nicht ausdrücklich aus. Zwar bestimmt das Konzept, das Krisenmanagement sei im Einklang mit Art. 7 des NATO-Vertrags durchzuführen,

nach welchem die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus der UN-Charta sowie die »in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens« unberührt bleiben; die Hauptverantwortlichkeit des Sicherheitsrats für den Frieden wird auch an anderer Stelle im Konzept noch einmal anerkannt¹⁸. Auch die Wendung, Krisenreaktionseinsätze sollten »in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht« durchgeführt werden, könnte für eine Wahrung der Autorität des Sicherheitsrats sprechen. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Autorität des Rates als Regel des Völkerrechts anerkannt wird. Daß dies alle NATO-Staaten tun, kann jedoch nach der Erfahrung des Kosovo-Konflikts nicht ohne weiteres angenommen werden.

Letztlich ist die Ambivalenz des Strategischen Konzepts an diesem Punkt der Ausdruck einer Uneinigkeit zwischen den NATO-Partnern. Verschiedene europäische Länder, allen voran Deutschland und Frankreich, hätten gerne das Erfordernis einer vorherigen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat in das Konzept geschrieben¹⁹. Dies stieß jedoch auf den Widerstand vor allem der Vereinigten Staaten, die einer solchen Einschränkung der Handlungsfreiheit der NATO nicht zustimmen wollten²⁰. Die Position der USA wird deutlich in dem folgenden Auszug aus einer Rede des amerikanischen Vizeaußenministers Strobe Talbott am 10. März 1999 vor dem »Royal United Services Institute« in London:

»Wir schlagen gar nicht vor, daß die NATO in kühler Distanz oder gar unter großspüriger Herausforderung von UN oder OSZE tätig werden soll. Sämtliche Bündnispartner gehören diesen beiden Organisationen an. Nach unserem Dafürhalten müssen die Einsätze und Ansätze der NATO im Einklang mit der UN-Charta und der Schlußakte von Helsinki stehen. Zugleich müssen wir aber aufpassen, daß wir die NATO keinem anderen internationalen Gremium unterordnen oder ihre integrierte Befehlsstruktur antasten. Wir werden uns bemühen, gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen zu handeln und deren Ziele und Grundsätze zu achten. Aber das Bündnis muß sich das Recht und die Freiheit vorbehalten, dann zu handeln, wenn es seine 19 Mitglieder in gegenseitiger Übereinstimmung für nötig halten.«²¹

Diese Äußerungen lassen zumindest gewisse Vorbehalte hinsichtlich einer unbedingten Anerkennung der Autorität des Sicherheitsrats erkennen. Angesichts der widerstreitenden Positionen kann es daher nicht verwundern, daß das Strategische Konzept zum Erfordernis einer vorherigen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat keine befriedigende Antwort gibt. Der Kosovo-Konflikt hat gezeigt, daß die Selbstmandatierung durch die NATO keine nur theoretische Möglichkeit ist. Ob sich ein derartiges Vorgehen wiederholen wird, hängt auch von der völkerrechtlichen Bewertung ab, der sich der Aufsatz nunmehr zuwenden muß.

II. Die NATO im System der Vereinten Nationen

Bevor die Handlungsmöglichkeiten der NATO nach der UN-Charta und dem allgemeinen Völkerrecht bestimmt werden können, ist zunächst das Verhältnis der NATO zur Weltorganisation zu untersuchen. Dabei ist zunächst auf die Stellung und Bedeutung regionaler Abmachungen im System der Vereinten Nationen einzugehen. Sodann stellt sich die Frage, ob und inwieweit die NATO als Organisation regionaler Sicherheit im Sinne der Charta bewertet werden kann.

Die Vereinten Nationen und die regionale Sicherheit

Das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen ist nicht streng zentralistisch. Artikel 52 der Charta bestimmt in seinem Absatz 1 vielmehr ausdrücklich, daß regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht ausgeschlossen sind. In der Vergangenheit ist immer wieder gefordert worden, von regionalen Mechanismen im Bereich der Friedenssicherung verstärkt Gebrauch zu machen. Der frühere Generalsekretär Boutros

Der (Nordatlantik-)Vertrag beginnt mit einer Bekräftigung des Glaubens an die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen. In Artikel 1 verpflichten sich die Vertragsparteien, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen »jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege so zu regeln, daß der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden«. Zudem verpflichten sie sich, »sich ... jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist«.

In Artikel 5, in dem die Vertragsparteien vereinbaren, daß sie einen Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen als einen Angriff gegen sie alle ansehen, wird ihre gegenseitige Unterstützung als Ausübung des in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung definiert. Durch diesen Artikel sind die Vertragsparteien verpflichtet, dem Sicherheitsrat »von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen unverzüglich Mitteilung zu machen« und diese Maßnahmen einzustellen, »sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten«.

Darüber hinaus wird in Artikel 7 zur Vermeidung jedes Mißverständnisses festgehalten, daß der Vertrag »weder die Rechte und Pflichten, welche sich für die Parteien« aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, noch »die in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit« berührt.

*Aus einem Glückwunschsreiben
von UN-Generalsekretär Kofi Annan
zum 50-jährigen Bestehen der NATO*

Boutros-Ghali sah hierin ein Mittel, um nicht nur eine Entlastung der Vereinten Nationen zu erreichen, sondern auch um die Partizipation und demokratische Legitimation im Bereich der Friedenssicherung zu stärken.

Die Charta-Bestimmungen über regionale Abmachungen in Kapitel VIII werfen jedoch Schwierigkeiten in ihrer Anwendung auf. So ist schon problematisch, was eigentlich unter einer regionalen Abmachung oder Einrichtung zu verstehen ist. Nach der wohl vorherrschenden Auffassung handelt es sich hierbei nur um Systeme kollektiver Sicherheit, die auf die Wahrung des Friedens unter ihren Mitgliedern gerichtet sind. Nach anderer Auffassung sollen dagegen auch Organisationen ohne interne Ausrichtung wie insbesondere regionale Verteidigungsbündnisse unter Kapitel VIII fallen. Dies ist jedoch nicht überzeugend. Bloße Verteidigungsbündnisse finden bereits eine ausreichende rechtliche Grundlage in Art. 51 der Charta, der auch das Recht der kollektiven Selbstverteidigung anerkennt. Verteidigungsbündnisse bedürfen daher nicht der speziellen Regelung in Kapitel VIII. Dies gilt insbesondere für die Regelung über die Verhängung von Zwangsmaßnahmen durch regionale Abmachungen²², die auf Verteidigungsbündnisse kaum paßt.

Zu beachten ist auch, daß Maßnahmen regionaler Sicherheit grundsätzlich an die Autorität des Sicherheitsrats gebunden bleiben. Gemäß Art. 53 kann der Sicherheitsrat Regionalorganisationen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen in Anspruch nehmen; eigene Zwangsmaßnahmen dürfen die Regionalorganisationen dagegen nur mit Ermächtigung des Rates ergreifen. Auch diese Regelung wirft einige Auslegungsfragen auf. So ist schon umstritten, ob unter den an dieser Stelle angesprochenen Zwangsmaßnahmen nur militärische oder auch nichtmilitärische Maßnahmen zu verstehen sind. Problematisch ist aber vor allem, welche Anforderungen an die Ermächtigung des Sicherheitsrats zu stellen sind. Häufig wird eine ausdrückliche Ermächtigung verlangt, wobei die Auslegung der Resolutionen des Sicherheitsrats im Einzelfall erhebliche Probleme aufwerfen kann. Erwägen läßt sich auch, ob eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat nicht nachträglich erfolgen könnte. Dagegen spricht jedoch zum einen, daß der Sicherheitsrat keine Kompetenz zur

nachträglichen Legalisierung von Sachverhalten hat²³. Zum anderen läge hierin eine Aufforderung zu unilateralem Vorgehen, die die Autorität des Sicherheitsrats untergraben könnte. Zweifelhaft ist schließlich, wie bestimmt die Ermächtigung zur Gewaltanwendung sein muß²⁴. Die Generalermächtigung einer Regionalorganisation zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen ohne Anknüpfung an einen konkreten Sachverhalt wäre im Hinblick auf die von Art. 53 geforderte Kontrolle durch den Sicherheitsrat problematisch. Andererseits könnte hierin ein Ansatz zur Entschärfung des Vetorechts im Sicherheitsrat liegen, so daß der Gedanke einer Generalermächtigung von Regionalorganisationen jedenfalls vom Standpunkt einer künftigen Rechtsentwicklung aus erwägenswert bleibt.

Die NATO als regionale Sicherheitsorganisation?

Der Kern des NATO-Vertrags²⁵ ist die Beistandspflicht des Art. 5, nach dem im Fall eines bewaffneten Angriffs gegen eine Vertragspartei alle anderen verpflichtet sind, diesen Beistand zu leisten. Weitere Handlungspflichten begründet der NATO-Vertrag nicht. Insbesondere betrifft er nicht die Regelung von Konflikten zwischen Mitgliedstaaten der NATO. Er begründet auch keine Befugnis der NATO-Organen zum Ergreifen von Zwangsmaßnahmen gegenüber ihren Mitgliedstaaten. Insofern handelt es sich bei der NATO nach ihrer vertraglichen Struktur um ein klassisches Verteidigungsbündnis und nicht um eine Organisation kollektiver Sicherheit im Sinne des Kapitels VIII der Charta²⁶.

Fraglich ist, ob sich an dieser Beurteilung durch die jüngsten Aktivitäten der NATO etwas geändert hat. Diese Frage könnte sich insbesondere im Hinblick auf die Einsätze stellen, die die NATO in den Konflikten des ehemaligen Jugoslawien nach Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchgeführt hat. Diese Einsätze dienten nicht mehr der Verteidigung des Bündnisgebiets, so daß sich schon die Frage stellte, welche Grundlage sie noch im NATO-Vertrag fanden. Insofern wurde teilweise erwogen, ob sich derartige Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets der NATO auf eine stillschweigende Ermächtigung (implied powers) durch den NATO-Vertrag stützen lassen. Selbst wenn man eine Zuständigkeit der NATO zur Ausführung von Maßnahmen des Sicherheitsrats anzunehmen bereit ist, ergibt

sich hieraus aber noch nicht, daß die NATO mit ihren militärischen Einsätzen in der Adria und in Bosnien-Herzegowina als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII der Charta tätig geworden wäre. Denn auch für den NATO-Vertrag gilt der völkerrechtliche Grundsatz, daß Verträge keine Regelungen zu Lasten von Drittstaaten treffen können. Ein regionales Sicherheitssystem kann dementsprechend niemals die Rechtsgrundlage für Eingriffe gegenüber Nichtmitgliedern bilden. Dies bedeutet, daß die Einsätze, die die NATO auf Grund der Ermächtigung des Sicherheitsrats gegen Dritte durchführte, nicht auf der angeführten Bestimmung des Art. 53²⁷ beruhen konnten. Rechtsgrundlage war vielmehr Art. 48, nach dem die vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, was auch das Tätigwerden von Zusammenschlüssen der Mitgliedstaaten einschließt.

Kein Handeln im Sinne des Kapitels VIII war schließlich auch der Kosovo-Einsatz der NATO. Denn für die Luftangriffe gegen Jugoslawien gab es schon gar keine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat²⁸. Dieser hatte zwar wiederholt angekündigt, im Falle der Nichterfüllung seiner Forderungen auch weitergehende Zwangsmaßnahmen erwägen zu wollen. Zu einer Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Gewaltanwendung konnte sich der Sicherheitsrat auf Grund der Bedenken Rußlands und Chinas jedoch gerade nicht entschließen. Auch eine nachträgliche ›Genehmigung‹ des Einsatzes durch Resolution 1244 wird man nicht annehmen können. Dies bedeutet, daß der Kosovo-Einsatz nicht nur außerhalb des Kapitels VIII, sondern gänzlich außerhalb des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen erfolgte. Dies allein belegt noch nicht seine Rechtswidrigkeit. Es zeigt jedoch, daß die NATO nicht als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII tätig geworden ist. Denn Kapitel VIII ist geprägt von der Unterordnung unter die Autorität des Sicherheitsrats; diese anzuerkennen war die NATO im Kosovo-Konflikt jedoch gerade nicht bereit.

III. Die NATO und das Gewaltverbot

Zur Kernfrage für das künftige Verhältnis von NATO und Vereinten Nationen wird damit, ob und unter welchen Voraussetzungen die NATO befugt ist, ohne vorherige Ermächtigung durch den Sicher-



Auch wenn sich vor aller Augen ein Konflikt entfaltet, stoßen vorbeugende Einsätze von UN-Friedenstruppen auf mancherlei politische Hindernisse. Meist überzeugt »nur der Anblick tatsächlicher Gewalt mit all ihren tragischen Folgen die Konfliktparteien, potentiell truppenstellende Staaten und den Sicherheitsrat von der Nützlichkeit oder Notwendigkeit der Dislozierung einer Friedenssicherungstruppe«. So Generalsekretär Kofi Annan 1998 in seinem Jahresbericht an die Generalversammlung; er wies zugleich darauf hin, daß Ende 1992 der Sicherheitsrat erstmals den Beschluß gefaßt habe, eine vorbeugende Präsenz zu etablieren. Dies war die Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNPREDEP) in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien. Er wertete dieses Experiment als Erfolg und sprach von einer positiven Wirkung, die dazu beitrage, »die Spannungen im Lande und in der umliegenden Region zu entschärfen«. Die im Februar 1999 angestrebte Verlängerung des Mandats der UNPREDEP scheiterte am Veto Chinas; mit ihm sollte die Regierung Mazedoniens für die kurz vorher erfolgte Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den Behörden in Taipeh bestraft werden.

heitsrat zur Anwendung militärischer Gewalt zu schreiten. Das Strategische Konzept mit seinem »breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz« nennt eine ganze Reihe von Sicherheitsrisiken unterhalb der Schwelle der Anwendung bewaffneter Gewalt, die somit potentiell auch zum Anlaß von »Krisenreaktionseinsätzen« der NATO werden könnten. Voraussetzung für jedes unilaterale Vorgehen der NATO ist jedoch, daß es mit dem Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta im Einklang steht. Die sich hieraus für die NATO ergebenden Handlungsoptionen sollen in der Folge für einige praktisch bedeutende Szenarien des Strategischen Konzepts herausgearbeitet werden. Zuvor soll jedoch noch auf die Systematik des Gewaltverbots und seiner Ausnahmen nach der Charta eingegangen werden.

Das »Gewaltmonopol« des Sicherheitsrats

Das völkerrechtliche Gewaltverbot hat kategorischen Charakter. Es verbietet jede Form militärischer Gewalt zwischen den Staaten. Der Zusatz in der grundlegenden Bestimmung des Art. 2 Ziff. 4 der Charta, wonach »jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt« verboten ist, soll das Gewaltverbot dabei nicht einschränken, sondern verstärken²⁹. Militärische Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen ist folglich nur insoweit zulässig, als ausnahmsweise ein Rechtfertigungsgrund eingreift. Solche Rechtfertigungsgründe für militärische Gewalt gibt es nach herkömmlicher Auffassung nur zwei: das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51) sowie die Ermächtigung durch den Sicherheitsrat.

Das Selbstverteidigungsrecht, soweit es von der Charta der Vereinten Nationen nach Art. 51 noch zugelassen ist, wird eng definiert. Es stellt lediglich die Reaktion auf einen »bewaffneten Angriff« dar. Was immer das Gewohnheitsrecht vor 1945 als Auslöser für ein Selbstverteidigungsrecht zugelassen haben mag; nach der Klarstellung durch die UN-Charta gibt es nur noch einen solchen Auslöser, nämlich die Tatsache, daß ein angreifender Staat zuerst militärische Gewalt gegen den Opferstaat ausgeübt hat. Art. 51 hat somit im Kontext der Charta den Charakter einer Ausnahmebestimmung; um das Gewaltverbot nicht zu unterlaufen, ist seine Formulierung bewußt restriktiv gewählt. Der zweite Rechtfertigungsgrund, die Ermächtigung zur Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat, ergibt sich nicht ausdrücklich aus der Charta der Vereinten Nationen. Nach Art. 42 kann der Sicherheitsrat jedoch militärische Zwangsmaßnahmen beschließen. Er hat dies in der Praxis der letzten Jahre in der Weise getan, daß er Staaten oder Staatengruppen zur Ausübung militärischer Gewalt ermächtigte, so etwa in den Fällen Irak, Somalia, Rwanda, Jugoslawien und Haiti. Diese Art der »Beleihung« mit der Befugnis zu Ausübung militärischer Gewalt ist unter Zugrundelegung einer wörtlichen oder systematischen Auslegung des Kapitels VII nicht unproblematisch, sie ist aber mittlerweile in der Praxis außer Streit gestellt.

Aus dieser Gesamtsicht des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen läßt sich eine Art »Gewaltmonopol« des Sicherheitsrats in den internationalen Beziehungen ableiten. Dieses bedeutet nicht, daß die Anwendung militärischer Gewalt ausschließlich durch den Sicherheitsrat erfolgen darf. Zum einen werden militärische Maßnahmen im Rahmen des Kapitels VII regelmäßig von den Mitgliedstaaten durchgeführt; insofern läßt sich auch von einem »Legitimierungsmonopol« des Sicherheitsrats sprechen. Zum anderen bleibt unter den Voraussetzungen des Art. 51 die Anwendung militärischer Gewalt durch die Mitgliedstaaten zum Zweck der Selbstverteidigung zulässig. Außerhalb dieser Bestimmung gilt jedoch der Grundsatz, daß einseitige gewaltsame Maßnahmen zum Zweck der Rechtsdurchsetzung oder der Verwirklichung von Anliegen der internationalen Ge-

meinschaft unzulässig sind. Trotz der nicht unerheblichen Unterschiede zum staatlichen Gewaltmonopol erscheint es daher nicht unberechtigt, von einem Gewaltmonopol des Sicherheitsrats zu sprechen. Allerdings ist die Friedensordnung der Vereinten Nationen weit weniger effizient als typischerweise die staatliche Rechtsordnung. Zum einen fehlt es an obligatorischen Mechanismen der Streitbeilegung; zum anderen ist auch das Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrats problematisch, da dieser oftmals durch das Vetorecht der Ständigen Mitglieder an einem Tätigwerden gehindert ist. Es kann daher nicht verwundern, daß das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats immer wieder Anfechtungen ausgesetzt ist. Gerade der Kosovo-Konflikt und die hiermit verbundene Debatte um das Erfordernis eines Mandats des Sicherheitsrats hat diese Tendenzen wieder sehr deutlich zu Tage treten lassen. Dabei lassen sich verschiedene Rechtfertigungsstrategien für ein unilaterales militärisches Handeln ausmachen, von denen in der Folge einige näher beleuchtet werden sollen.

Intervention auf Einladung

Eine erste Gruppe von Rechtfertigungsstrategien setzt beim Gewaltbegriff selbst an. Das wichtigste hier in Betracht zu ziehende Szenario ist die Zustimmung des betroffenen Staates. Wenn die Regierung eines Staates einen anderen Staat zu Hilfe ruft, um ihr bei der Bekämpfung eines Aufstandes zu helfen, so läßt sich durchaus argumentieren, daß in diesem Fall tatbestandsmäßig Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen gar nicht vorliege. Zwar ist das Gewaltverbot eine zwingende Norm des Völkerrechts im Sinne des Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention und kann daher vertraglich nicht abbedungen werden. Fehlt es jedoch schon an der Tatbestandsmäßigkeit der Intervention, so bedarf es auch keiner Rechtfertigung eines Verstoßes gegen das Gewaltverbot mehr. Die Einladung durch die Regierung wurde etwa zur Rechtfertigung der Intervention der Überwachungsgruppe der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOMOG) im Bürgerkrieg in Liberia herangezogen³⁰. Dieser Rechtfertigungsgrund ist vor allem deswegen in Mißkredit geraten, weil die Legitimität der die fremde Hilfe herbeirufenden Regierungen häufig zweifelhaft war, so etwa in den Fällen der sowjetischen Interventionen in Ungarn oder Afghanistan. Fehlt es wie bei zerfallenden oder zerfallenen Staaten (failed states) an einer effektiven Regierung, ist eine Intervention auf Einladung einer der Konfliktparteien eines Bürgerkriegs zusätzlich problematisch.

Im Falle des Kosovo konnte die Einladung durch die Regierung jedoch auf keinen Fall zur Rechtfertigung herangezogen werden. Denn die fehlende Zustimmung der Belgrader Führung war offensichtlich. Das Kosovo befand sich grundsätzlich auch noch unter der effektiven Kontrolle der Zentralregierung. Es handelte sich somit noch nicht um einen zerfallenen Staat, so daß unabhängig von der Problematik eines Eingreifens in solchen Fällen eine Rechtfertigung hierauf nicht gestützt werden konnte.

Selbstverteidigung

Die meisten Rechtfertigungsstrategien für einseitige militärische Maßnahmen setzen beim Begriff der Selbstverteidigung an, oder genauer bei dem des »bewaffneten Angriffs«, der ein Selbstverteidigungsrecht auslöst. Klassisch ist insofern die Konstruktion der Rechtfertigung für die Hilfe zum kolonialen Befreiungskampf, wie sie, soweit ersichtlich, zuerst von Indien bei der »Befreiung« Goas von der portugiesischen Kolonialherrschaft verwandt wurde. Die Kolonialherrschaft wurde als eine Verletzung des Gewaltverbots und damit als einem bewaffneten Angriff rechtlich gleich zu achten konstruiert, gegen den dann individuelle und kollektive Selbstverteidigung für das unterdrückte Kolonialvolk zulässig werden. Eine äh-

liche Argumentation war im Zusammenhang mit dem Kosovo-Einsatz der NATO zu hören, wenn erwogen wurde, ob ethnische Gruppen nicht ebenfalls vom Schutzbereich des Gewaltverbots erfaßt sein müßten, womit dann auch Nothilfe zu ihren Gunsten zulässig wäre³¹. Es ist allerdings zweifelhaft, ob eine derartige Ausdehnung des Selbstverteidigungsrechts auf nichtstaatliche Träger bereits eine ausreichende Grundlage im Völkerrecht findet. Völkerrechtspolitisch birgt eine solche Argumentation das Risiko des Mißbrauchs und damit der unkontrollierten Ausweitung und Internationalisierung territorial begrenzter ethnischer Konflikte in sich.

Eine modernere Rechtfertigungsstrategie subsumiert unter den bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 der UN-Charta auch Gewalt, die jedenfalls primär nicht einem Staat zuzuordnen ist. Dies ist die Problematik von gewaltsamen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der sogenannten neuen Bedrohungen (new threats), deren Bekämpfung gerade auch ein Anliegen des neuen Strategischen Konzepts ist. Die hierbei mehrfach insbesondere von den Vereinigten Staaten gebrauchte Argumentation geht dahin, terroristische Akte als bewaffnete Angriffe zu behandeln, die dann einem Staat zugerechnet werden, der diese Terroristen in irgendeiner Form begünstigt. Nun ist unbestritten, daß es Formen der Beteiligung eines Staates an grenzüberschreitender Gewalt gibt, die so intensiv sind, daß sie einem bewaffneten Angriff in der Tat gleich zu achten sind. Beispiele dafür finden sich in der Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Definition der Aggression³². Wendet man die dort genannten Kriterien an, so kann jedoch keinesfalls jede Begünstigung von Terrorismus einem bewaffneten Angriff gleichgeachtet werden. Es muß sich zum einen um Akte einer gewissen Tragweite handeln, zum anderen muß eine erhebliche Beteiligung (substantial involvement) des betreffenden Staates vorliegen, die hinreichendes Gewicht besitzt, um die Gewaltmaßnahmen wirklich diesem Staat zurechnen zu können. Vieles, was in der Vergangenheit als notwendige militärische Maßnahmen zum Kampf gegen den Terrorismus deklariert wurde (Bombardierung von Tripolis, Raketenangriffe gegen Sudan und Afghanistan), hat diesen Kriterien sicher nicht genügt. Wenn und insoweit allerdings Proteste in der Staatengemeinschaft bei solchen Ereignissen ausbleiben, ist es denkbar, daß sich die Schwelle für die Annahme eines bewaffneten Angriffs in derartigen Fällen auch absenkt.

Eine verwandte Situation liegt vor, wenn grenzüberschreitende Gewalt aus einem Staat heraus ausgeübt wird, der faktisch nicht in der Lage ist, diese Gewalt zu verhindern, obwohl man nicht von einer Beteiligung in dem Sinne sprechen kann, daß er diese Gewalt begünstigt. Der Abwehr solcher Gewalt dienten etwa der wiederholte türkische Einmarsch in den Norden Iraks oder israelische Angriffe gegen Stellungen von Guerillagruppen im Süden des Libanon. Eine Konstruktion, die dem Staat, dessen Territorium im Gegenzug angegriffen wird, den Schutz des Gewaltverbots versagt, bleibt zweifelhaft. Auch hier muß aber die weitere Entwicklung aufmerksam beobachtet werden, da bei Fehlen entsprechender Proteste seitens dritter Staaten durchaus eine Rechtsentwicklung denkbar ist, die insoweit zu einer Ausdehnung des Konzepts des bewaffneten Angriffs und der zulässigen Gegenreaktion führt. Festgehalten werden muß jedoch daran, daß nur solche grenzüberschreitenden Phänomene einem bewaffneten Angriff gleichgeachtet werden können, bei denen in der Tat bewaffnete Gewalt angewandt wird. Die Gefahr einer Destabilisierung von Grenzregionen etwa durch Flüchtlingsströme erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

Ein weiteres problematisches Szenario liegt in der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn solche Waffen in die Hände von Staaten gelangen, deren Verhalten in der Vergangenheit die Befürchtung eines aggressiven Einsatzes der Waffen nahelegt und die daher als sogenannte Schurkenstaaten (rogue states) gelten. Solche Gefahren sind schon in der Vergangenheit

zur Rechtfertigung einseitiger Militärschläge herangezogen worden. Auch das neue Strategische Konzept nennt die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als mögliches Sicherheitsrisiko.

Rechtlich werfen einseitige Maßnahmen gegen eine solche Bedrohung die Frage auf, ob ein Selbstverteidigungsrecht auch gegen einen nur drohenden Angriff zulässig ist. Ein Recht auf vorbeugende Selbstverteidigung wird jedoch ganz überwiegend abgelehnt; klassischerweise setzt die Selbstverteidigung vielmehr voraus, daß die Notwendigkeit des Handelns unmittelbar und zwingend gegeben ist. Dies wird man im Fall der Proliferation von Massenvernichtungswaffen kaum sagen können. Die Staatenpraxis ist in bezug auf die Rechtsbehauptung vorbeugender Selbstverteidigung in der Vergangenheit durchweg ablehnend gewesen, und dies angesichts der Mißbrauchsanfälligkeit dieser Rechtfertigungsstrategie mit gutem Grund. Jedoch sind auch hier neue Tendenzen in der Entwicklung des Völkerrechts nicht ausgeschlossen, insbesondere wenn das Problem der Proliferation von Massenvernichtungswaffen wirklich eine bedrohliche Dimension annehmen sollte.

Rechtfertigungsgründe außerhalb des Art. 51?

In der Diskussion der letzten Zeit finden sich zunehmend auch Ansätze, die Existenz weiterer Rechtfertigungsgründe neben Art. 51 der Charta anzunehmen. Besonders deutlich geworden ist dies im Zusammenhang mit dem Kosovo-Einsatz der NATO. Zur Rechtfertigung ist verschiedentlich auf den Gedanken der ›humanitären Intervention‹ zu Verhütung schwerwiegender und massenhafter Verletzungen der Menschenrechte zurückgegriffen worden. Die Vertreter dieser Auffassung stützen sich dabei insbesondere auf die Tatsache, daß die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahren den Willen habe erkennen lassen, schwere Menschenrechtsverletzungen nicht mehr hinnehmen zu wollen. Der Sicherheitsrat hat in der Tat in den letzten Jahren schwere Verletzungen der Menschenrechte als Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 angesehen, was die Voraussetzungen dafür schafft, daß er in solchen Situationen Zwangsmaßnahmen beschließen kann. Daran schließt sich die Frage an, ob aus einer erweiternden Auslegung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹ in Art. 39 geschlossen werden kann, auch die unilateralen Handlungsmöglichkeiten der Staaten müßten entsprechend erweitert werden. Die besseren Gründe sprechen jedoch immer noch gegen eine solche Interpretation. Es ist sicher kein Redaktionsversehen, daß die rechtliche Umschreibung der Situationen, in denen der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen durchführen kann (›eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung‹) wesentlich weiter ist als die Beschreibung der Situation, die das Recht zur Selbstverteidigung auslöst (›im Falle eines bewaffneten Angriffs‹). Dies bedeutet, daß die Schöpfer der Charta ganz bewußt die Befugnisse des Sicherheitsrats weiter definiert haben als das Recht der Staaten zum Ergreifen einseitiger militärischer Maßnahmen.

Auch hier stellt sich wieder die Frage, ob und inwieweit eine Entwicklung festzustellen ist, die an diesem Punkt zu einer Änderung des Völkerrechts geführt haben könnte. Von einem solchen Trend kann jedoch nicht die Rede sein. Auf der einen Seite haben sich bedeutende Staaten, und dies sind Rußland und China für Fragen der Auslegung der Charta nun einmal, klar gegen die Zulässigkeit einer humanitären Intervention vom Typ Kosovo ausgesprochen. Bei der NATO fehlt andererseits eine eindeutige Argumentation, die in eine solche Richtung ginge. Schon die Erklärung des NATO-Generalsekretärs Solana vom Herbst 1998 betonte den Ausnahmeharakter des Einsatzes und blieb im Hinblick auf die Rechtfertigung sehr zurückhaltend. Hier wird bereits eine gewisse Tendenz erkennbar, einer Präzedenzwirkung des Kosovo-Einsatzes vorzubeugen. In ähnlicher Weise argumentierte auch Bundesaußenminister Klaus Kinkel vor dem Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1998:

»Mit ihrem Beschluß hat die NATO kein neues Rechtsinstrument geschaffen und auch nicht schaffen wollen, das eine Generalvollmacht der NATO für Interventionen begründen könnte. Der Beschluß der NATO darf nicht zum Präzedenzfall werden. Wir dürfen nicht auf eine schiefe Bahn kommen, was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats angeht. ... Aber im Kosovo liegt eine akute humanitäre Notsituation großen Umfangs vor, die sofortiges Handeln erfordert. Die Verhandlungsmöglichkeiten sind erschöpft, der Einsatz von Gewalt ist ultima ratio.«³³

Insgesamt kann daher der Kosovo-Einsatz der NATO kaum zur Begründung eines neuen Rechtfertigungsgrunds »humanitäre Intervention« für den Einsatz militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen herangezogen werden. Dies gilt in gleicher Weise für andere Gemeinschaftswerte, zu deren Schutz sich ein bewaffnetes Eingreifen von seiten der NATO vorstellen ließe. Die Definitionsmacht hinsichtlich der Rechtsgüter und Interessen der internationalen Gemeinschaft, deren Verletzung ein bewaffnetes Eingreifen rechtfertigt, verbleibt beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dessen Gewaltmonopol sollte nicht durch die Behauptung neuer Rechtfertigungsgründe außerhalb der Charta unterlaufen werden. Nicht überzeugend ist insofern auch das Argument vom Mißbrauch des Vetorechts der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, das gelegentlich zu hören ist. Denn das Vetorecht ist ganz bewußt dazu geschaffen worden, um zu verhindern, daß Maßnahmen der Friedenssicherung gegen den erklärten Willen wichtiger Mitglieder der Staatengemeinschaft durchgeführt werden. Es ist problematisch, die Nutzung dieser in der Charta klar angelegten Möglichkeit als mißbräuchlich anzusehen. Insofern die Zusammensetzung des Sicherheitsrats die weltpolitischen Gegebenheiten ein halbes Jahrhundert nach Gründung der Vereinten Nationen nicht mehr adäquat widerspiegelt, bleibt letztlich nur der Weg einer Reform der Charta der Vereinten Nationen. Dies sollte jedoch nicht als Vorwand genutzt werden, um das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats zu unterlaufen.

IV. Verfassungsrechtliche Implikationen

Die Diskussion um die neue Rolle der NATO hat in Deutschland auch erhebliche verfassungsrechtliche Implikationen. Schon gegen die Adria- und AWACS-Einsätze der NATO war eingewandt worden, es habe sich hierbei um eine faktische Änderung des NATO-Vertrags gehandelt, die nach dem Grundgesetz der Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes bedürft hätte. In diesem Punkt bestand im Bundesverfassungsgericht Stimmengleichheit, so daß ein Verfassungsverstoß nicht festgestellt werden konnte. Die vier einen Verstoß gegen Art. 59 des Grundgesetzes verneinenden Richter waren der Auffassung, eine Änderung des NATO-Vertrags habe nicht vorgelegen; dabei stützten sie sich vor allem auf die Tatsache, daß das Vorgehen der NATO auf einem Mandat des Sicherheitsrats beruhe:

»Auch die Beschlüsse des NATO-Außenministerrats und des NATO-Ministerrats über die Einleitung der hier angegriffenen Maßnahmen sind nicht als konkludenter Vertrag der Mitgliedstaaten über die Erweiterung der Aufgaben der NATO zu werten. Sie haben ein tatsächliches Handeln zur Durchführung der Resolutionen Nm. 713, 757 und 816 des Sicherheitsrats zum Gegenstand, nicht aber eine vertragliche Regelung mit Wirkung für zukünftige Fälle. Auch hierin wird erkennbar, daß ein vorgegebenes VN-Mandat erfüllt, nicht aber der NATO-Vertrag um neue Aufgaben erweitert werden sollte.«³⁴

Ganz ähnlich argumentierten die vier Richter auch zur gleichen Frage im Hinblick auf die Westeuropäische Union (WEU):

»Die Minister der WEU-Mitgliedstaaten sehen sich offenkundig – ebenso wie jedes Mitglied – ausschließlich durch die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen autorisiert und angehalten. Sind die Erklärungen der Minister der Mitgliedstaaten und die Mitwirkung der Organe der WEU bei Unterstützungen von Maßnahmen der Vereinten Nationen aber von solchen Erwägungen bestimmt, so handeln die Beteiligten ohne Vertragsabschlußwillen; sie schließen nicht – auch nur konkludent – einen völkerrechtlichen Vertrag, der gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers bedürfte.«³⁵

Die vier das Urteil nicht tragenden Richter vertraten dagegen die Auffassung, die Bundesregierung habe durch ihre Mitwirkung an

den Beschlüssen der NATO eine dynamische Entwicklung des Vertrags eingeleitet, durch welchen der NATO-Vertrag gleichsam »auf Räder gesetzt« worden sei. Hieraus ergebe sich eine konkrete Gefährdung der Mitwirkungsrechte des Parlaments³⁶. Wie auch immer man zu diesem Meinungsstreit im Fall der Adria- und AWACS-Einsätze stehen mag, die Implikationen für die Diskussion um den Kosovo-Einsatz und das neue Strategische Konzept der NATO sind nicht zu übersehen. Denn auch für die vier das Urteil tragenden Richter war ein wesentlicher Aspekt, daß die Einsätze der NATO wenigstens der Erfüllung eines Mandats der Vereinten Nationen dienten. Im Hintergrund dieser Argumentation stand vermutlich die Erwä-

- 1 Zu Entstehungsgeschichte und Hintergrund der NATO vgl. mit weiteren Nachweisen Jonathan S. Ignarski, North Atlantic Treaty Organization, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL) 6, 264ff. (1983).
- 2 Es sind dies Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Spanien, Tschechien, die Türkei, Ungarn und die Vereinigten Staaten.
- 3 Text: Bulletin (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) Nr. 24 v. 3.5.1999, S. 222ff.
- 4 Für einen Überblick über die Entwicklung bis 1994 vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 90, 286, 298-303.
- 5 Bulletin Nr. 90 v. 10.7.1990, S. 777, 779 (Tz. 23).
- 6 Bulletin Nr. 128 v. 13.11.1991, S. 1039ff.
- 7 Das Strategische Konzept spricht lediglich von einer »wichtigen Rolle«, die den Vereinten Nationen im Rahmen von Krisenbewältigung und -verhütung zukomme (Tz. 34). Auch könnten die Bündnispartner aufgerufen sein, Streitkräfte für Friedensmissionen der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen (Tz. 42); damit waren allerdings keine Kampfeinsätze gemeint.
- 8 Bulletin Nr. 64 v. 12.6.1992, S. 613, 615 (Tz. 11, 13).
- 9 Text: VN 6/1992 S. 220f. – Sämtliche zitierten Entschlüssen des Sicherheitsrats sind in dieser Zeitschrift abgedruckt; vgl. zuletzt die Übersicht über die von 1996 bis 1998 verabschiedeten Resolutionen des Rates in VN 3/1999 S. 108ff.
- 10 Resolution 1199 v. 23.9.1998 beschränkt sich auf die Feststellung, die Lage im Kosovo stelle weiterhin »eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region« dar, und kündigt an, im Fall der Nichterfüllung »weitere Schritte und zusätzliche Maßnahmen« zur Wiederherstellung des Friedens in der Region »zu prüfen« (Ziff. 16).
- 11 Die Stellungnahme des NATO-Generalsekretärs wurde in den Beschluß des Deutschen Bundestages v. 16.10.1998 über den möglichen Einsatz deutscher Streitkräfte aufgenommen, der sich dessen Begründung somit zu eigen machte; Text: Internationale Politik, Nr. 5/1999 (Mai 1999), S. 91-93.
- 12 Im englischen Wortlaut der Erklärung heißt es, es gebe »legitimate grounds« für das Vorgehen des Bündnisses; vgl. bei Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: European Journal of International Law (EJIL) 1999, 1, 7.
- 13 Hierauf bezugnehmend Resolution 1203 v. 24.10.1998.
- 14 UN-Dok. S/1999/328 v. 26.3.1999. Der Resolutionsentwurf erhielt bei dem Abstimmung am gleichen Tage nur 3 Ja-Stimmen (China, Namibia, Rußland); dagegen votierten die übrigen 12 Mitglieder des Rates.
- 15 Text: VN 3/1999 S. 116ff.
- 16 Siehe Anm. 3; dazu Karl-Heinz Kamp, Das neue Strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«, Nr. B 11/99 v. 12.3.1999, S. 19ff.
- 17 Tz. 31.
- 18 Tz. 15.
- 19 Kamp (Anm. 16), S. 21ff.
- 20 Vgl. Simma (Anm. 12), S. 27ff.
- 21 Abgedruckt bei Simma (Anm. 12), S. 15 (hier in einer Übersetzung der Redaktion).
- 22 In Art. 53 Abs. 1 Satz 2 der Charta.
- 23 Zur Regelungsbefugnis des Sicherheitsrats vgl. Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996, S. 254ff.
- 24 Alexia Holstein, Das Verhältnis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu NATO und OSZE, Stuttgart etc. 1996, S. 121.
- 25 Text: BGBl. 1955 II, S. 289.
- 26 Vgl. etwa Karl Heinz Kunzmann, Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation?, VN 4/1962 S. 103ff.
- 27 Siehe Anm. 22.
- 28 Ebenso Simma (Anm. 12), S. 7; Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts, in: Die Friedens-Warte 1999, S. 33.
- 29 Dies übersieht Knut Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar?, in: Die Friedens-Warte 1999, S. 19, 20, der hierauf seine Argumentation zur Zulässigkeit der humanitären Intervention stützt. Wie hier dagegen Simma (Anm. 12), S. 2f.
- 30 Vgl. Georg Nolte, Restoring Peace by Regional Action. International Legal Aspects of the Liberian Crisis, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1993, S. 603, 621ff.
- 31 Ipsen (Anm. 29), S. 22.
- 32 Resolution 3314(XXIX) v. 14.12.1974; vgl. dort insbesondere Art. 3(g). Text: VN 4/1975 S. 120.
- 33 Plenarprotokoll 13/248 v. 16.10.1998, S. 7. Diese Argumentation wurde auch von der gegenwärtigen Bundesregierung im wesentlichen aufrechterhalten; vgl. etwa die Rede von Bundesaußenminister Fischer im Deutschen Bundestag am 22.4.1999, Plenarprotokoll 14/35.
- 34 BVerfGE 90, 286, 371.
- 35 BVerfGE 90, 286, 370.
- 36 BVerfGE 90, 286, 372.

gung, daß mit dem Zustimmungsgesetz zur Charta der Vereinten Nationen die Einsätze der NATO zumindest mittelbar eine parlamentarische Legitimation erfuhren. Diese Argumentation ist für Krisenreaktionseinsätze, die weder der Selbstverteidigung dienen noch auf einem Mandat des Sicherheitsrats beruhen, nicht mehr aufrecht zu erhalten. Sollten derartige Einsätze nunmehr durch das neue Strategische Konzept zu einem Bestandteil der NATO-Strategie gemacht werden, so würde es sich um eine Änderung der Zielsetzung des NATO-Vertrags handeln, die auch nach der Auffassung der das seinerzeitige Urteil tragenden Richter der Zustimmung durch Bundesgesetz bedürfte. Die Zustimmung des Bundestags zum konkreten Einsatz wie etwa im Fall des Kosovo reicht dafür nicht aus. Schon aus verfassungsrechtlicher Sicht ist daher eine völkerrechtskonforme Auslegung des neuen Strategischen Konzepts der NATO zwingend geboten.

V. Neue NATO, alte UN?

Auch nach dem Kosovo-Konflikt bleiben der Handlungsfreiheit der NATO im Sicherheitssystem der Vereinten Nationen enge Grenzen gesetzt. Die NATO und ihre Mitgliedstaaten sind an das Gewaltverbot gebunden, das die Anwendung bewaffneter Gewalt außerhalb der engen Grenzen des Selbstverteidigungsrechts ausschließt. Die

Entscheidungsgewalt über den Einsatz bewaffneter Gewalt zum Schutz von Interessen der internationalen Gemeinschaft durch Gefährdungen unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs muß grundsätzlich beim Sicherheitsrat verbleiben. Eine andere Auslegung würde zu einer Ausweitung des Unilateralismus in einem der heikelsten Bereiche des Völkerrechts führen; dies könnte das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen in seinen Grundfesten erschüttern. Die ›Krisenreaktionseinsätze‹, die das neue Strategische Konzept der NATO vorsieht, dürfen daher nur unter strenger Beachtung des Gewaltverbots und der Autorität des Sicherheitsrats erfolgen. Damit sollen nicht die Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Sicherheitssystems der Vereinten Nationen geleugnet werden. Dies spricht jedoch nicht für einen völligen Abschied von diesem System, sondern für eine Fortsetzung der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen und um eine Revision ihrer Charta. Dabei ist nicht nur an eine Veränderung der Zusammensetzung und des Entscheidungsverfahrens des Sicherheitsrats zu denken. Auch die Möglichkeiten für eine stärkere Regionalisierung im Rahmen des Kapitels VIII der Charta sollten geprüft werden. Der Unilateralismus ist dagegen keine tragfähige Grundlage für die euro-atlantische Sicherheit. Die Einbindung der NATO in das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen darf daher auch in Zukunft nicht in Frage gestellt werden.

Junger Wein in alten Schläuchen

Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation? (II)

OTFRIED NASSAUER

»Der Gedanke, daß sich die Vereinten Nationen (UN) und die Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) gegenseitig ausschließen, daß einer dieser Organisationen eine Vorrangstellung gebührt, welche die andere zu praktischer Bedeutungslosigkeit verurteilt, wird immer wieder laut. Die Erkenntnis, daß die UN den Weltfrieden ... nicht gewährleisten können, führt oft zu dem Schluß, die UN seien im Mechanismus der Friedenssicherung überflüssig.«

Diese Diskursbeschreibung entstammt nicht – wie man vermuten möchte – der aktuellen Diskussion. Mit diesen Worten begann Karl Heinz Kunzmann, Völkerrechtsdozent an der Schule der Bundeswehr für Innere Führung, seinen Beitrag ›Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation?‹ in dieser Zeitschrift im Jahre 1962 (VN 4/1962 S. 103ff.). Als Kunzmann sich jener Frage annahm, war die kollektive Gewährleistung regionaler Sicherheit des Bündnisgebiets der NATO Gegenstand der Debatte. Heute stellt sie sich weit über die Bündnisgrenzen hinaus, wird mit Blick auf die Sicherheit ganz Europas, der an Europa angrenzenden Regionen oder gar mit weltweiter Perspektive aufgeworfen.

Die Zäsur von 1999

Das Jahr 1999 stellt eine Zäsur dar. Erstmals hat die NATO, eine zur kollektiven Verteidigung gegründete Organisation, einen Krieg geführt. Dies geschah nicht in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung. Es geschah außerhalb ihrer vertraglich festgelegten Aufgabe kollektiver Selbstverteidigung und außerhalb des im NATO-Vertrag beschriebenen Bündnisgebiets¹. Die Allianz hatte zudem keine Legitimation durch ein Mandat der Vereinten Nationen. Sie faßte den Beschluß zu den Luftangriffen auf die Bundesrepublik Jugoslawien eigenständig, was ihr internationaler Widerspruch und den Vorwurf einer unzulässigen ›Selbstmandatierung‹ eintrug. Die NATO ihrerseits erhob den Anspruch, mit ihrer Militäroperation im Interesse, wenn nicht im Auftrag der Völkergemeinschaft zu handeln.

Das Strategische Konzept

Dieser politisch und juristisch umstrittene Vorgang hat grundsätzliche Bedeutung gewonnen. Anlässlich des NATO-Gipfeltreffens in Washington hat die Allianz am 23./24. April 1999 ein neues ›Strategisches Konzept‹ verabschiedet². Dieses schließt auch für die Zukunft die Möglichkeit nicht aus, daß die NATO militärische Krisenreaktionseinsätze gegebenenfalls auch dann vornimmt, wenn weder ein Fall der kollektiven Selbstverteidigung noch ein Mandat der internationalen Gemeinschaft in Form eines Beschlusses des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen oder einer Regionalorganisation wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vorliegt³.

Die neue NATO-Strategie erweitert die Kernaufgaben der NATO, indem sie der Allianz bei der ›Krisenbewältigung‹ eine größere Rolle zuweist⁴. Das Bündnis

»steht bereit, von Fall zu Fall und im Konsens, im Einklang mit Artikel 7 des Washingtoner Vertrags zu wirksamer Konfliktverhütung beizutragen und sich bei der Krisenbewältigung aktiv einzusetzen, einschließlich durch Krisenreaktionseinsätze«. (Ziffer 10)

Über solche Einsätze wird also jeweils im Einzelfall im Konsenswege entschieden. Den Bündnismitgliedern steht es frei, sich – auf Basis nationaler Entscheidungen und Rechtsgrundlagen – an solchen Einsätzen zu beteiligen oder nicht. Das Strategische Konzept erkennt an, daß die UN, die OSZE, die Europäische Union (EU) und die Westeuropäische Union (WEU) »ausgeprägte Beiträge zur euro-atlantischen Sicherheit und Stabilität« leisten, und postuliert, daß »(s)ich gegenseitig verstärkende Organisationen ... zu einem zentralen Merkmal des Sicherheitsumfeldes geworden« sind.

»Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trägt die primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und lei-