

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-

stet in dieser Funktion einen entscheidenden Beitrag zur Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum.« Die »OSZE als regionale Abmachung ... spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Frieden und Stabilität, der Erhöhung der kooperativen Sicherheit und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa«. Die EU »hat wichtige Beschlüsse gefaßt und ihren Bemühungen um die Stärkung ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension einen weiteren Impuls verliehen«. (Ziffern 15-17)

Krisenreaktionseinsätze

Die NATO wird, so das neue Strategische Konzept, »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«.

Es folgen die entscheidenden Sätze:

Die Allianz »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.« (Ziffer 31)

Zu letzteren gehört interessanterweise kein NATO-Einsatz, der politisch und militärisch vollständig unter der Leitung der Vereinten Nationen gestanden hätte. Wohl aber gehört zu den Krisenreaktionseinsätzen auf dem Balkan seit dem 24. März 1999 ein weder durch UN noch OSZE mandatierter Kampfeinsatz – eine militärische Operation, die außerhalb »der Autorität des VN-Sicherheitsrats« stattfand.

Damit wird die Option auf durch die UN nicht legitimierte militärische Einsätze der Allianz im Grundsatz offengehalten. Dies entspricht den politischen Vorstellungen der USA, die als Führungsmacht der NATO politisch seit Jahren das Ziel verfolgt haben, die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Bündnisses im Blick auf militärische Krisenreaktionsmaßnahmen und Kriseneinsätze nicht durch eine zwangsweise Anbindung an Beschlüsse der UN oder anderer internationaler Gremien einzuschränken. Aus Sicht der USA garantiert dies, daß die NATO die wesentliche handlungsfähige sicherheitspolitische Organisation im euro-atlantischen Raum bleibt und über die Führungsrolle der USA in der NATO auch deren Einfluß in dieser Region hinlänglich gewahrt wird. Die Befürworter einer verpflichtenden Ankopplung aller NATO-Einsätze jenseits der kollektiven Verteidigung an ein UN-Mandat – namentlich Deutschland und Frankreich – mußten eingestehen, daß sie ihre Vorstellungen nicht durchsetzen konnten. In den etwas gewundenen Worten von Bundeskanzler Gerhard Schröder anläßlich des NATO-Gipfels in Washington:

»Wir waren uns einig, daß es auch in Zukunft nur dann Interventionen geben kann, wenn im Prinzip ein Sicherheitsratsbeschuß vorliegt. Eng begrenzte Ausnahmen können zugelassen werden, dürfen aber nicht die Regel werden und können überhaupt nur in Frage kommen, wenn sich zeigt, und zwar nachweisbar, daß der Sicherheitsrat nicht handlungsfähig ist.«⁵

Die Beschlußlage des Bündnisses und ihre unterschiedliche Interpretation durch die Bündnismitglieder lassen es als wahrscheinlich erscheinen, daß über die Notwendigkeit eines UN-Mandats für Krisenreaktionseinsätze der NATO künftig jeweils ad hoc durch die Bündnismitglieder entschieden wird.

Eine eindeutige geographische Beschränkung für künftige Krisenreaktionseinsätze der NATO enthält das neue Strategische Konzept nicht. Es macht jedoch deutlich, daß die Allianz sich vorrangig für Sicherheit und Stabilität im »euro-atlantischen Raum« zuständig sieht. Dieser Begriff wird nicht näher definiert, reicht aber weit über das im NATO-Vertrag definierte Bündnisgebiet hinaus und meint im Sprachgebrauch der Allianz zumeist das Staatsgebiet jener Staaten, die sich der »Partnerschaft für den Frieden« (PfP) der NATO angeschlossen haben beziehungsweise im Euro-atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) mitarbeiten. Diese Interpretation dürfte im Blick auf künftig mögliche Krisenreaktionseinsätze aber nur beschränkt

angewandt werden. Dies wird deutlich, wenn die geographischen Konsequenzen beleuchtet werden. Militärische Krisenreaktionseinsätze der NATO auf dem Staatsgebiet der Russischen Föderation – die ja Teil des euro-atlantischen Raumes ist – sind nur schwer vorstellbar. Dagegen sind solche Einsätze im nordafrikanischen Mittelmeerraum durchaus denkbar, auch wenn dieses Gebiet durch den Begriff des euro-atlantischen Raumes normalerweise nicht abgedeckt wird. Das potentielle Einsatzgebiet für Krisenreaktionseinsätze wird durch das Strategische Konzept der Allianz somit nicht hinreichend klar definiert. Fallweise Entscheidungen der Bündnismitglieder werden somit an die Stelle einer klaren Definition treten. Das Vorgehen der NATO im Fall Kosovo und eine mögliche Wiederholung bei künftigen Krisen wirft vielfältige politische und völkerrechtliche Fragen auf, deren Bedeutung für die Zukunft des internationalen Systems im allgemeinen und das Verhältnis zwischen der NATO und den Vereinten Nationen im besonderen vor allem deshalb nicht unterschätzt werden darf, weil die 19 NATO-Staaten nicht nur drei der fünf Veto-Mächte im Sicherheitsrat stellen, sondern gegenwärtig auch für knapp 64 vH des Budgets der Vereinten Nationen aufkommen. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die politische und politisch-militärische Seite dieser Problematik. Er untersucht die Vorgeschichte einiger wesentlicher Aspekte und fragt nach einigen der möglichen politischen Konsequenzen.

Blick zurück

So sehr das Vorgehen der NATO im Kosovo-Konflikt eine neue Entwicklung und eine neue Qualität darzustellen scheint – die gegenwärtige Debatte ist nicht neu. Sie fußt zu wesentlichen Teilen auf politischen Fragestellungen und Entwicklungen der Jahre 1992 bis 1994. Der Zerfall der Sowjetunion, das Übrigbleiben nur noch einer weltweit militärisch handlungsfähigen Macht, die Auswertung des Zweiten Golfkriegs durch die USA, das Scheitern der Militärexpeditionen in Somalia, die sich verschärfenden kriegerischen Auseinandersetzungen im zerfallenden Jugoslawien sowie vor allem der Präsidentenwechsel in den Vereinigten Staaten von George Bush zu Bill Clinton stellen wesentliche Elemente des Hintergrundes dar. Die Entwicklung der US-Politik im Blick auf UN-Friedensmissionen im Zuge des Präsidentenwechsels bedarf zunächst der genaueren Betrachtung.

Der US-Fehlschlag in Mogadischu

Die Regierung Clinton trat ihr Amt als erste von der Demokratischen Partei gestellte Administration nach zwölf Jahren republikanischer Herrschaft mit einem klar innenpolitisch akzentuierten Programm an. Das außenpolitische Profil der neuen Regierung war wenig geschärft. Doch genau hier hinterließ der scheidende Präsident Bush nicht nur das größte, sondern auch ein in der amerikanischen Öffentlichkeit vielbeachtetes Problem.

Noch nach ihrer Wahniederlage hatte die Regierung Bush einen umfangreichen, aber nach Zeit und Auftrag eng begrenzten Einsatz von US-Kampftropfen im bürgerkriegsgeschüttelten Somalia beschlossen, der später von einer internationalen Friedensmission der Vereinten Nationen abgelöst werden sollte. Der Sicherheitsrat erteilte das Mandat; die konkrete Durchführung der Operation oblag den USA. Entgegen der Vorstellungen des UN-Generalsekretärs weigerte sich das Pentagon aber noch während des Interregnums, die kriegführenden somalischen Clans zu entwaffnen und deren schwere Waffen vor der Übergabe der Operation an die Vereinten Nationen zu beschlagnahmen.

Der Übergang zu einer UN-geführten, friedens erzwingenden Operation (UNOSOM II) wenige Monate später, im Mai 1993, stand damit in doppelter Hinsicht vor einem schwerwiegenden Problem. Die kriegführenden Parteien in Somalia verfügten weiter über volle mi-

litärische Handlungsfähigkeit. Zugleich sank die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, sich effektiv militärisch gegen sie durchzusetzen. Dies war zum einen der Tatsache geschuldet, daß der Aufwuchs der UN-Truppen nicht mit dem Tempo des Abzugs der US-Verbände Schritt halten konnte. Zum anderen waren die Vereinigten Staaten nicht bereit, ihre verbleibenden Kampftruppen dem UN-Oberbefehl zu unterstellen. Sie blieben unter nationalem US-Befehl. Eine Grundbedingung erfolgreichen militärischen Handelns – die Einheit von Befehlsgewalt und Kontrolle – war nicht mehr gegeben.

Im Oktober 1993 trug diese Konstellation zu einem schwerwiegenden Zwischenfall bei. Ohne Wissen der Vereinten Nationen führten US-Spezialeinheiten, die nicht dem UN-Kommando unterstanden, einen Einsatz im Süden Mogadischus durch, der in dramatischer Weise mißlang. Unvorbereitete UN-Truppen aus Malaysia und Pakistan mußten zur Hilfe eilen. Mehr als 1 000 Somalier, 18 US-Soldaten und ein malaysischer Blauhelmsoldat starben. Es entstanden jene Fernsehbilder, die zeigen, wie Anhänger des somalischen Generals Aidid, denen der US-Einsatz geglückt hatte, die Leiche eines US-Soldaten im Triumph durch die staubigen Straßen Mogadischus schleifen.

Am Ende des fehlgeschlagenen US-Einsatzes stand die Entscheidung Washingtons, sich aus der UN-Operation in Somalia zurückzuziehen und – wissend, daß viele andere Staaten das Verbleiben ihrer Soldaten von der weiteren Mitwirkung der USA abhängig machten – damit den Abbruch der UN-Mission zu erzwingen. Am Ende dieses Zwischenfalls stand aber auch die Entscheidung der Regierung Clinton, den Fehlschlag einer unilateralen militärischen Aktion der USA mit großem Medienaufwand den Vereinten Nationen anzulasten. Die UN seien dafür verantwortlich, daß eine einheitliche Befehls- und Kontrollstruktur während der Somalia-Operation nicht vorhanden war.

Diese Entscheidungen der Führung in Washington können als erste sichtbare Signale einer signifikanten Neubestimmung des Verhältnisses der USA zu den Vereinten Nationen und zu deren Friedensmissionen gewertet werden, die bereits im Sommer 1993 ruckbar geworden war und im Mai 1994 mit der Verabschiedung einer Präsidentendirektive (Presidential Decision Directive) zu multilateralen Friedensmissionen abgeschlossen werden sollte. Mit dieser Neuorientierung reagierten die USA auch auf jene Anregungen für eine Stärkung und Reform der Vereinten Nationen, die der agile UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit seiner ›Agenda für den

Frieden‹ bereits Mitte 1992 in die Debatte eingebracht hatte. Boutros-Ghali hatte unter anderem vorgeschlagen, die UN in die Lage zu versetzen, militärische Einsätze zur Friedenserzwingung auch gegen den Willen einer oder mehrerer Konfliktparteien nach Kapitel VII der UN-Charta durchzuführen, und angeregt, die militärische Handlungsfähigkeit der UN durch in Bereitschaft gehaltene, dem UN-Generalsekretär auf Abruf zur Verfügung stehende Kontingente nationaler Streitkräfte zu stärken. Sie könnten damit als Ersatz oder Vorstufe zu jenen Streitkräften der Vereinten Nationen fungieren, die in der Charta zwar ins Auge gefaßt worden waren, auf deren Aufstellung man sich aber nie hatte einigen können.

Die ›PDD 25‹

Das Ergebnis der Neubestimmung der US-Politik resultierte freilich in einer Schwächung der Vereinten Nationen und nicht in einer Stärkung ihrer Rolle, wie Boutros-Ghali das gewünscht hatte. Als die Regierung Clinton im Mai 1994 die Präsidentendirektive 25 (PDD 25) öffentlich vorstellte⁶, war deren erkennbares Ziel die zahlenmäßige Limitierung und die zeitliche Begrenzung UN-geführter Friedensmissionen – vor allem solcher Einsätze, die ein Mandat zu Kampfeinsätzen nach Kapitel VII einschließen würden – bei gleichzeitiger Vergrößerung der Flexibilität zugunsten nationaler amerikanischer oder seitens der USA geführter militärischer Interventionen.

Die PDD 25 fordert, daß alle UN-Friedensoperationen soweit irgend möglich durch eine klar abgegrenzte Dauer und zeitlich bestimmte Interims- und Endziele, durch eine integrierte politisch-militärische, mit humanitären Hilfsmaßnahmen koordinierte Strategie, durch einen klar begrenzten Streitkräfteumfang und ein feststehendes Budget gekennzeichnet sind. Die Zustimmung der USA zu einem solchen Mandat wird unter anderem davon abhängig gemacht, daß eine »Einbeziehung der Vereinten Nationen die Interessen der USA befördert und ein Interesse der internationalen Gemeinschaft besteht, sich auf multilateraler Basis mit dem Problem auseinanderzusetzen«. Auch Entscheidungen über die Verlängerung bestehender Friedensmissionen sollen künftig unter Berücksichtigung dieser Bedingungen entschieden werden. Eine Beteiligung der Vereinigten Staaten an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN wird weitgehend konditioniert. Vorausgesetzt wird, daß die Mitwirkung der USA in deren Interesse liegt und daß die Risiken für US-Staatsbürger als tragbar erscheinen, Personal, Finanzmittel und Ressourcen verfügbar sind, »die Beteiligung der USA für den Erfolg der Operation als notwen-



Gewaltvoll ausgetragene Konflikte führen stets zu massiven Flüchtlingsströmen. In vielen Fällen handelt es sich um grenzüberschreitende Fluchtbewegungen, so auch während des Kosovo-Konflikts. Von diesen betroffen waren insbesondere die Nachbarländer Albanien und Mazedonien. Während die Vereinten Nationen politisch erst wieder mit der Verabschiedung der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrats ins Spiel kamen, trugen sie zwischenzeitlich Verantwortung für einen erheblichen Teil der humanitären Hilfe. Am 19. Mai besuchte UN-Generalsekretär Kofi Annan Mazedonien und suchte auch das Flüchtlingslager ›Stenkovec I‹ auf, wo er Korrespondenten Rede und Antwort stand.

dig erscheint«, die Rolle der US-Streitkräfte an klare Zielsetzungen geknüpft ist und ein zeitlicher Endpunkt der US-Beteiligung erkennbar ist, die Unterstützung der Öffentlichkeit und des Kongresses existieren oder gewonnen werden können und die Befehls- und Kontrollstrukturen akzeptabel sind. Für die Beteiligung von US-Streitkräften an Kampfeinsätzen unter Kapitel VII der UN-Charta gelten zusätzliche, schärfere Bedingungen. Das Recht der USA, ihre »Beteiligung zu jedem Zeitpunkt zu beenden und jedwede notwendig erscheinende Handlung zu unternehmen, um US-Streitkräfte zu schützen, wenn sie gefährdet sind« bleibt ausdrücklich vorbehalten. Zugleich kündigte das Dokument an, die USA würden ihren Anteil an der Finanzierung von Friedensoperationen der Vereinten Nationen von damals 31,7 vH bis zum 1. Januar 1996, möglicherweise aber schon zum 30. September 1995, einseitig auf 25 vH absenken.

Erheblichen Einfluß auf diese Entwicklung hatte eine innenpolitisch motivierte Grundposition der Vereinigten Staaten. Als einziger Mitgliedstaat der Vereinten Nationen sind die USA grundsätzlich nicht bereit, Truppen mit Kampfauftrag einem UN-Kommandeur zu unterstellen, der nicht Bürger ihres Landes ist. Dies begrenzt die Möglichkeit der USA, sich an friedens erzwingenden Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta mit Kampftruppen zu beteiligen, auf jene Fälle, in denen die UN-Operation einen US-Oberbefehlshaber hat. Truppen für konventionelle friedenssichernde Maßnahmen können in bestimmten Fällen auch einem UN-Kommandeur aus einem anderen Staat unterstellt werden.

»Der Präsident behält den Oberbefehl über die US-Streitkräfte und wird diesen niemals abgeben. Von Fall zu Fall wird der Präsident im Blick auf spezifische, vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierte Operationen die Unterstellung geeigneter US-Kräfte unter die operative Kontrolle eines kompetenten UN-Befehlshabers in Betracht ziehen. Je größer die militärische Rolle der Vereinten Staaten aber ist, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit sein, daß die Vereinten Staaten zustimmen, daß ein UN-Befehlshaber die operative Kontrolle über US-Kräfte erhält. Jede umfangreichere Beteiligung von US-Kräften an größeren friedens erzwingenden Missionen, bei denen Kampfhandlungen wahrscheinlich sind, soll grundsätzlich unter US-Oberbefehl, der operativen Kontrolle einer kompetenten Regionalorganisation wie der NATO oder unter Führung durch eine Ad-hoc-Koalition stehen.«

Die besondere Erwähnung der NATO resultiert daraus, daß dieses Bündnis für seinen geographischen Verantwortungsbereich den USA einen taktisch geschickten Ausweg aus dem Dilemma der Frage des Oberbefehlshabers bei multilateralen Operationen offeriert. Einsätze, die durch die Allianz geführt werden, stehen unter US-Oberbefehl, da der Posten des NATO-Oberbefehlshabers traditionell mit einem US-Amerikaner besetzt wird, der zudem in den nationalen US-amerikanischen Befehlsstrang in Doppelfunktion eingebunden bleibt⁷. Darüber hinaus bietet die Durchführung friedensunterstützender militärischer Einsätze mittels der NATO aus Sicht Washingtons weitere Vorteile:

- Sie erlaubt die finanzielle und militärische Risiko- und Lastenteilung.
- Sie sichert die Operation politisch ab und läßt sich – vor allem dann, wenn nicht auf ein Mandat der Vereinten Nationen zurückgegriffen werden kann – öffentlich und in der internationalen Staatengemeinschaft leichter vertreten.
- Sie stellt Multilateralität bei militärischer Effizienz sicher und weist damit eine interessante Alternative zu einer nationalen militärischen Intervention auf.
- Zugleich stellt sie im Hinblick auf die politische Entscheidung der USA nur eine von mehreren Handlungsoptionen dar, erweitert also das Handlungsspektrum der Vereinten Staaten, ohne sie zum Rückgriff auf diese Option zu zwingen.

Die Auswirkungen der neuen US-Politik auf die Vereinten Nationen wurden sehr bald deutlich. Erstes Opfer wurde nur sechs Tage nach ihrer Verabschiedung der Versuch Boutros-Ghalis, den beginnenden Völkermord in Rwanda durch eine hinlänglich starke und mit einem Kampfauftrag ausgestattete UN-Mission zu stoppen. Boutros-Ghalis Versuch scheiterte am Widerspruch der USA.

USA, NATO und UN-Friedensmissionen

In Europa fiel derweil die verstärkte Diskussion über die Zukunft von Friedensmissionen zum einen mit einer tiefen Sinn- und Legitimationkrise der von den Blockstrukturen des Kalten Krieges geprägten Organisationen europäischer Sicherheit zusammen. Diese standen sämtlich vor der Neubestimmung ihrer Funktion und Aufgaben. Dies galt vor allem für die militärischen Bündnisse, NATO und WEU. Hinzu kam erheblicher äußerer Handlungsdruck. Mit den Sezessions- und Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien gab es innerhalb Europas einen Herd ständig eskalierender Konflikte, dem sich alle sicherheitspolitischen Organisationen zunächst nicht gewachsen zeigten.

WEU und NATO

Bald erkannten die NATO und die WEU, daß eine aktive Beteiligung an Friedensmissionen der angeschlagenen öffentlichen Reputation dienlich sein konnte. Es entspann sich ein Wettlauf. Während zunächst die NATO auf der Ministertagung des Nordatlantikrats in Oslo am 4. Juni 1992⁸ erstmals ihre Bereitschaft erklärte, traditionelle »friedenserhaltende Missionen in Verantwortung der KSZE – von Fall zu Fall und in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahrenswesen – zu unterstützen«, folgte die WEU anlässlich ihrer Außen- und Verteidigungsministertagung auf dem Petersberg bei Bonn am 19. Juni 1992⁹ mit einem deutlich weitergehenden Angebot. Die WEU erklärte ihre Bereitschaft, auf Basis eines Mandats der KSZE oder des UN-Sicherheitsrats militärisch tätig zu werden und Streitkräfte für »humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben (und) Kampfeinsätze bei Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens (peacemaking)« bereitzustellen. Zugleich wurde der Beschluß gefaßt, einen Planungsstab für solche Einsätze am WEU-Sitz in Brüssel einzurichten. Kurz zuvor, im Mai 1992, hatten Frankreich und Deutschland den Aufbau eines gemeinsamen militärischen Großverbandes, des Eurokorps, bekanntgegeben, der für die Durchführung solcher Einsätze gut geeignet schien. Hinter diesem Angebot stand die Überlegung Frankreichs, daß Aufgaben des Krisenmanagements, vor allem Kampfeinsätze zur Friedens erzwingung, künftig das bedeutendste und wahrscheinlichste Segment militärischer Operationen darstellen würden. Die WEU gewann für das Krisenmanagement mit diesen Beschlüssen also politisch legitimierte Handlungsmöglichkeiten, die beispielsweise der NATO noch nicht gegeben waren. Sie konnte nicht nur zur Unterstützung der KSZE, sondern auch der Vereinten Nationen tätig werden. Zudem war sie nun befugt, ein erheblich breiteres Spektrum militärischer Einsätze wahrzunehmen als die NATO. Hatte die NATO ihr Angebot an die KSZE auf herkömmliche friedenssichernde Maßnahmen beschränkt, so hatte die WEU grünes Licht auch für Kampfeinsätze zur Friedensschaffung und -erzwingung nach Kapitel VII der Charta gegeben, also das Gesamtspektrum militärischer Operationen, auf das Boutros-Ghalis »Agenda für den Frieden« abhob, durch ihr Kooperationsangebot abgedeckt.

Dies brachte die USA zu der Befürchtung, die WEU könne auf Kosten der NATO an politischem Gewicht gewinnen. Im Dezember 1992 erklärte sich deshalb auch die NATO bereit, Friedensmissionen »unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats« durchzuführen. Es sollte aber noch bis zum NATO-Gipfel vom Januar 1994 in Brüssel¹⁰ dauern, bis die Allianz ihr Angebot nochmals erweiterte und sich bereit erklärte, »von Fall zu Fall friedenswahrende und andere Operationen« – gemeint sind friedens erzwingende und friedensschaffende Maßnahmen – »unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der KSZE zu unterstützen«. In Brüssel wurde zudem auf Initiative der Vereinten Staaten die Erarbeitung eines Konzepts »trennbare(r),

jedoch nicht getrennte(r) militärische(r) Fähigkeiten, die durch die NATO oder die WEU« für das Krisenmanagement nutzbar sein sollten, beschlossen.

Aus europäischer Perspektive war es Ziel dieses Vorhabens, eine eigenständige militärische Handlungsfähigkeit Europas zum Krisenmanagement aufzubauen und für diese auch militärische Fähigkeiten der NATO in Anspruch nehmen zu können, wenn die USA sich an einer solchen Operation nicht beteiligen wollen. Aus Sicht der USA zielte die Initiative darauf, den politischen Willen Europas zur Beteiligung an und Durchführung von Operationen außerhalb des Bündnisgebiets zu stärken, den Anteil Europas an den militärischen Lasten zu vergrößern und zugleich sicherzustellen, daß das Primat der NATO als von den USA geführtes Instrument regionaler europäischer Sicherheit nicht durch ein unabhängiges europäisches Krisenmanagement in Frage gestellt würde. Als Diskussion über die Stärkung der ›Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität‹ (ESVI) im Kontext der NATO wurde diese Debatte zu einem prägenden Element der sicherheitspolitischen Diskussion der Folgejahre.

Während die europäischen Staaten im Kontext der WEU wechselnd ernsthafte Bemühungen unternahmen, die militärischen Voraussetzungen für eine eigenständige europäische Handlungsoption beim militärischen Krisenmanagement zu schaffen und – für den Fall des Falles – ein gesichertes Recht des Zugriffs auf die militärischen Kapazitäten der NATO zu erhalten, galt das Augenmerk der USA vorrangig der Verhinderung echter politisch-militärischer Eigenständigkeit der europäischen Staaten durch Anbindung an Entscheidungen der NATO.

In langwierigen Diskussionen unter anderem über ein Abkommen zu den Aufgaben des Eurokorps in NATO und WEU (SACEUR-Abkommen), ein Abkommen über den Austausch von Aufklärungsinformationen und den damit verbundenen Geheimschutz, über eine mit dem Ziel des Krisenmanagements kompatible Neugliederung und Straffung der multinationalen Kommandostrukturen des Bündnisses und schließlich über die Erarbeitung eines Konzepts für multinationale teilstreitkraftübergreifende Einsatzkräfte und deren Hauptquartiere¹¹ gelang es den USA bis zum NATO-Gipfel im April 1999, ihre Vorstellungen über eine politisch-militärische Ein- und Anbindung des WEU-Krisenmanagements weitgehend durchzusetzen und auf diese Weise das Primat der NATO als regionale militärische Institution für die Durchführung von Operationen zum Krisenmanagement sicherzustellen. Mangels eigener militärischer Kapazitäten und gebunden durch Abkommen aus der Frühzeit von NATO und WEU, die unter anderem den Aufbau einer eigenen militärischen Struktur der WEU untersagen, war die WEU in einer vergleichsweise unkomfortablen und schwachen Verhandlungsposition. Die USA konnten über die NATO sicherstellen, daß ein Beschluß des NATO-Rates Voraussetzung jeder europäischen Krisenmanagement-Operation ist, die auf Ressourcen der NATO zurückgreifen will. Der vorrangige Zugriff der NATO auf ihre militärischen Mittel bleibt auch dann gesichert, wenn diese der WEU bereits zur Verfügung gestellt wurden. Über das Modell der Herauslösung von Einsatzgruppenkommandos aus bestehenden NATO-Kommandos wird sichergestellt, daß die USA auch an Operationen beteiligt bleiben, zu denen sie keine Truppen beitragen.

Bemerkenswert ist, daß zwar 1992 die Bitte der Vereinten Nationen und der KSZE um eine verstärkte Mitarbeit militärisch leistungsfähiger Staaten und ihrer Bündnisse bei Friedensmissionen der Ausgangspunkt der Debatte war. Doch zeigte der weitere Gang der Entwicklung, daß die Bitten von UN und KSZE zwar willkommener Anlaß waren, eine Neubestimmung der Aufgaben der NATO und der WEU vorzunehmen und diesen eine erweiterte Daseinsberechtigung zu geben. Eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der Organe der kollektiven Sicherheit, also von UN und KSZE/OSZE, erfolgte dagegen

nicht. Diese wurden vielmehr zugunsten der untereinander konkurrierenden Verteidigungsorgane WEU und NATO zunächst geschwächt. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Blick auf das Binnenverhältnis von UN und NATO im Kontext der friedenserzwingenden militärischen Missionen im ehemaligen Jugoslawien. Die Rolle und Funktion der Vereinten Nationen wurde schrittweise auf die reine Mandatierung der Operationen zurückgedrängt; die konkrete Durchführung und Entscheidungsfindung oblag immer mehr der NATO-geführten Implementierungsmission IFOR/SFOR.

Ein ›Non-paper‹ aus Brüssel

Die Vereinigten Staaten hatten ihre Position und ihre Zielvorstellungen frühzeitig in die Debatte eingebracht. Bereits im Spätsommer 1993 zirkulierte in Brüssel ein inoffizielles Memorandum der US-Botschaft bei der NATO. Unter dem ausdrucksstarken Titel ›Mit den Vereinten Nationen, wenn möglich, ohne sie, falls erforderlich?‹ sprach das Dossier¹² bereits Wochen vor dem öffentlich als Wendepunkt der amerikanischen Politik im Blick auf die UN-Friedensmissionen gekennzeichneten Zwischenfall in Mogadischu Klartext über die längerfristigen Vorstellungen der Regierung Clinton:

»Seit den frühen Tagen der Involvierung der NATO in der ehemaligen Republik Jugoslawien haben die politischen Führungen der NATO-Mitglieder das Erfordernis, unter einem Mandat der Vereinten Nationen zu operieren, praktisch als unabdingbare Voraussetzung dargestellt. Diese Melodie wurde so oft wiederholt, so laut und deutlich gespielt, daß es für ›die 16‹ (NATO-Mitglieder) schwierig geworden ist, sich vorzustellen, daß die Allianz außerhalb des Vertragsgebiets und unter anderer Leitung eine Rolle spielen kann. Das ›Out-of-Area‹-Syndrom wurde überwunden – um sogleich von einem ›Nur-mit-den-UN‹-Syndrom gefolgt zu werden.«

Die Autoren des ›Non-paper‹ gehen von der Annahme aus,

»daß die Interessen der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P-5) einfach zu unterschiedlich sind, um erwarten zu können, daß diese jederzeit erfolgreich die erforderlichen Mandate hervorbringen ... oder den UN-Generalsekretär mit der erforderlichen Autorität ausstatten können, um bereits verabschiedete Mandate umzusetzen.«

Sie verweisen auf die Gefahr einer Blockade durch Vetos im Sicherheitsrat und fragen:

»Warum sollte eine Elite, die nominell das bevölkerungsreichste Land der Erde repräsentiert, in Wirklichkeit aber nur für sich selbst steht, sich der gleichen Veto-Macht erfreuen wie die Eliten, die aus demokratischen Wahlen hervorgegangen sind, wie es in allen NATO-Staaten der Fall ist? Was für die klar und demokratische Volksrepublik China wahr ist, gilt kaum weniger für das nur auf kryptische Weise demokratische Rußland.«

Das Dokument erläutere deshalb,

»warum die Notwendigkeit von UN-Mandaten demystifiziert werden muß und warum die Geschicke der globalen Organisation zunehmend von einer NATO abhängig sind, die sich ein autonomes Agieren vorstellen kann.«

Ein multilaterales Eingreifen der NATO könne die regionale Unterstützung für eine faire Konfliktlösung erheblich stärker vorantreiben, als dies die UN mit ihrer weit größeren und diffuseren Mitgliedschaft könnten, meinen die Autoren mit Blick auf das ehemalige Jugoslawien.

»Ein größeres Engagement der NATO sichert zudem eine größere Kohärenz von (politischen) Entscheidungen und (militärischen) Ressourcen. ... Die Vereinten Nationen sind am Ende.¹³ Die Entscheidungsfindung des UN-Sicherheitsrats spiegelt deshalb ein hohes Maß an Nicht-Übereinstimmung zwischen dem, was vor Ort in der Konfliktsituation erforderlich ist, und dem, was zur Erledigung der Aufgabe für notwendig gehalten wird. Bei einer relativ gut ausgestatteten Organisation wie der NATO ist dieses Risiko erheblich geringer.«

Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß ein Konsens zwischen Sicherheitsrat und NATO zwar erstrebenswert sei, die NATO aber zugleich auch die Bereitschaft zu eigenständigem Handeln benötige:

»Die NATO sollte die Rahmenbedingungen für die Entscheidungen der Vereinten Nationen festlegen, nicht umgekehrt. Wenn sie eigenständig handelt, dann muß die Allianz darüber hinaus betonen, daß die demokratische Natur ihrer Mitglieder und der multilaterale Charakter ihres Handelns es sind, die das in Art. 51 (der Charta) festgeschriebene Recht zur Selbstverteidigung zusätzlich untermauern.«

Eine solche Neugestaltung des Interaktionsverhältnisses zwischen Sicherheitsrat und NATO mache allerdings »eine größere Aktion zur Uminformation (reinformation)« erforderlich.

Ein Konzept für ein weitgehend von den Vereinten Nationen unabhängiges multilaterales Handeln bei friedenserzwingenden Einsätzen kommt also bereits 1993 (und vor dem Zwischenfall in Mogadischu) zum Vorschein. Gestützt auf regionale militärische Bündnisse und Ad-hoc-Koalitionen wird die Rolle der USA bei solchen Operationen gestärkt.

Vom NAKR zum EAPR

Eine willkommene Möglichkeit, diese Vorstellungen auch über den engeren Kreis der NATO-Mitglieder hinaus in der internationalen Staatengemeinschaft wirksam werden zu lassen, bot sich durch den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR), der später in den Euroatlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) überführt wurde, und seit dem NATO-Gipfel 1994 durch das schon genannte Programm ›Partnerschaft für den Frieden‹ (PfP). Diese Strukturen der Zusammenarbeit mit den Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts, den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und später den neutralen Staaten Europas bedurfte der praktischen Orientierung und Ausrichtung. Die Zusammenarbeit bei friedenserhaltenden Maßnahmen unter Mandat der Vereinten Nationen oder der OSZE lag auf der Hand. Sie bot – mit der Perspektive der Vorbereitung auf eine künftige Erweiterung der Allianz verknüpft – ideale Möglichkeiten, die Prozesse der Neugestaltung der Bündnisaufgaben und der Allianz selbst sowie deren Bemühungen um einen erweiterten Handlungsspielraum gegenüber den UN und der OSZE auf eine breitere multinationale Basis zu stellen.

Während der Außenministertagung des NAKR im Dezember 1992 nahm man sich der Aufgabe an, und im Februar 1993 begann eine Ad-hoc-Gruppe des NAKR mit der Arbeit. Auf Basis der in der NATO geleisteten Vorarbeit konnte sie bereits auf der folgenden NAKR-Ministertagung im Juni 1993 in Athen die Verabschiedung eines Berichts über die »Zusammenarbeit in bezug auf friedenserhaltende Maßnahmen« – ein politisches Rahmenkonzept des NAKR für solche Maßnahmen – herbeiführen. Kurz darauf wurde mit Arbeiten für eine gemeinsame Planung solcher Einsätze begonnen; ein umfangreiches multinationales Ausbildungs- und Manöverprogramm wurde initiiert.

Unter dem Druck der Ereignisse in Bosnien-Herzegowina und der Notwendigkeit, einen politisch geeigneten und militärisch hinlänglich durchsetzungsfähigen Mechanismus zur Implementierung des Dayton-Abkommens zu finden, wurde die Zusammenarbeit seitens der NATO bald auf andere Formen friedensunterstützender Maßnahmen erweitert, also auch auf friedenserzwingende Maßnahmen¹⁴. Dies wies – neben der breiteren Beteiligung an der Umsetzung des Dayton-Abkommens – aus Sicht Washingtons und der NATO erhebliche Vorteile auf. Denn mit der IFOR/SFOR wurde der Präzedenzfall einer NATO-geführten und UN-mandatierten Operation unter Beteiligung und politischer Unterstützung einer großen Zahl weiterer Staaten aus dem Kreis des NAKR und darüber hinaus geschaffen. Eine signifikante multilaterale Alternative zu Operationen unter politischer und militärischer Führung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) des UN-Sekretariats auf regionaler Basis war damit erstmals geschaffen. Ganz im Sinne Washingtons bildete die NATO den Kern dieser Alternativ-Option.

Einen Schritt weiter in die von den USA gewünschte Richtung führt der Präzedenzfall, der mit dem Einsatz der NATO im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt geschaffen wurde. Die von den UN nicht mandatierten Luftschläge der Allianz riefen zwar erhebliche Kritik am unilateralen Vorgehen des Bündnisses hervor – was aber nicht verhinderte, daß für die friedenserzwingende Implementie-

rungsmission KFOR ein UN-Mandat zustandekam. Nach Auffassung des US-Außenministeriums ist für die NATO damit der erforderliche künftige Spielraum gewahrt:

»Aus Sicht der USA verrate ich kein Geheimnis, wenn ich feststelle, daß wir, wie in den Fällen Bosnien und Kosovo, an die NATO denken, wenn amerikanische Truppen bei künftigen Friedensmissionen im euro-atlantischen Raum einbezogen sein werden... In der Tat, die NATO als Rahmen – das wird wahrscheinlich die unabdingbare Voraussetzung für jede Beteiligung amerikanischer Truppen mit Kampfauftrag bei jeder solchen Operation sein.«¹⁵

Blick in die Zukunft

Kann auf Grund der NATO-Einsätze auf dem Balkan nunmehr davon ausgegangen werden, daß die NATO im euro-atlantischen Raum primäres oder gar alleiniges Instrument des multilateralen militärischen Handelns sein wird? Hat sich das Konzept der Regierung Clinton, regionalen oder Ad-hoc-Gruppierungen, die unter Führung der USA stehen, zumindest für friedenserzwingende und friedensschaffende Kampfeinsätze Vorrang vor den Vereinten Nationen zu gewähren, endgültig durchgesetzt? Zunächst mag es so scheinen; auf mittlere Sicht könnte es sich auch so verhalten. Im Gefolge des Vorgehens der NATO im Kosovo-Konflikt zeigen sich aber auch bereits erste gegenläufige Tendenzen. Diese resultieren zu wesentlichen Teilen aus einer in Europa weitverbreiteten Unzufriedenheit mit den von den USA dominierten Entscheidungsabläufen und Entscheidungsprozessen während des Kosovo-Konflikts.

Selbstverständigung der Europäer

Die wichtigste neue Entwicklung geht von der EU aus. Sie soll sich nach dem Willen ihrer Mitglieder in den kommenden Jahren zu einem gewichtigen Akteur bei Friedensmissionen aller Art entwickeln. Ihre Mitgliedstaaten beschlossen anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Köln am 3./4. Juni 1999, in Umsetzung der aus dem Amsterdamer Vertrag resultierenden neuen Möglichkeiten zur Gestaltung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP), der EU die Möglichkeiten und Mittel zuzuordnen, die dieser eine eigenständige Durchführung von militärischen Einsätzen des Krisenmanagements im vollen Umfang der Petersberg-Aufgaben erlauben.

»Wir sind davon überzeugt, daß der Rat bei der Verfolgung der Ziele unserer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik die Möglichkeit haben sollte, Beschlüsse über die gesamte Palette der im Vertrag über die Europäische Union definierten Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der sogenannten Petersberg-Aufgaben, zu fassen. Im Hinblick darauf muß die Union die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf ein glaubwürdiges Militärpotential, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisen zu reagieren.«¹⁶

Politisch weist sich die EU damit genau jenen Aufgabenbereich im Krisenmanagement zu, den auch die NATO für sich reklamiert. Dies geht einher mit der Absicht, die dafür erforderlichen militärischen Elemente nunmehr bei der EU und nicht länger bei der WEU anzusiedeln. National in Absprache bereitgestellte militärische Mittel, von der WEU übernommene Kapazitäten wie das Satellitenzentrum und der Planungsstab sowie kooperativ oder kollektiv durch die EU aufzubauende, neue militärische Fähigkeiten sollen zu diesem Zweck integriert werden. Die EU soll zunächst im Krisenmanagement tätig werden, wenn die USA und damit die NATO als Akteur nicht zur Verfügung stehen. Operationen der EU sollen, wenn erforderlich, unter Rückgriff auf militärische Ressourcen der NATO, wenn möglich, aber auch alleine unter Rückgriff auf Mittel der EU und ihrer Mitglieder durchgeführt werden.

Diese Entwicklung wird von den USA im Grundsatz als Stärkung des europäischen Beitrags zur Sicherheit des euro-atlantischen Raumes begrüßt. Doch befürchtet Washington nicht ganz zu Un-

- 1 Geographisch umfaßt es das Territorium der Vertragsparteien in Europa und Nordamerika (und schloß bei Gründung auch »die algerischen Departements Frankreichs« ein) sowie »die der Gebietshoheit einer Partei unterstehenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses«. Mögliche Einsätze außerhalb dieses in Artikel 6 des Nordatlantikvertrags definierten Beistandsgebiets wurden zeitweise unter dem Stichwort »out of area« diskutiert.
- 2 Text: Bulletin (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) Nr. 24 v. 3.5.1999, S. 222ff.
- 3 Die Möglichkeit eines nicht- oder selbstmandatierten Einsatzes wird in dem Dokument nicht erwähnt, sie wird aber auch nicht explizit ausgeschlossen. Damit wird die Option zu einem solchen Vorgehen offengehalten – eine für die Beschlüßlagen der Allianz nicht ungewöhnliche Vorgehensweise. Auch die Option eines nuklearen Ersteinsatzes, d.h. die Option, im Konfliktfall seitens der NATO den Nuklearkrieg zu eröffnen, findet weder in den veröffentlichten noch in den internen Strategiedokumenten des Bündnisses expressis verbis ihren Niederschlag. Hinlänglich ist, daß eine solche Möglichkeit nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.
- 4 Siehe zur Vorgeschichte auch Rob de Wijk, NATO on the Brink of the New Millennium. The Battle for Consensus, London–Washington 1997, sowie Patricia Chilton, Otfried Nassauer et al., NATO, Peacekeeping and the United Nations, Washington – Berlin (BASIC-BITS Research Report 94.1) 1994. – Die NATO spricht in der Regel von »Krisenreaktionseinsätzen«, »Krisenbewältigung« oder »Krisenmanagement« und gibt damit zu erkennen, daß sie auch Kampfaufgaben jenseits der Friedensmissionen der Vereinten Nationen als ihren Auftrag sieht. Der Übergang zu Interventionseinsätzen, die den Charakter eines Angriffskriegs haben können, wird fließend.
- 5 Pressekonferenz am 25.4.1999 in Washington, Ausschrift in: Informationen zur Sicherheitspolitik (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), April 1999.
- 6 Siehe The White House, Key Elements of the Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations, Washington 1994. Die Zitate des folgenden Abschnitts entstammen alle diesem 13-seitigen Dokument (Übersetzung hier und in der Folge vom Verfasser).
- 7 Im Falle des für Krisenreaktionseinsätze besonders häufig in Frage kommenden NATO-Regionalkommandos Süd (AFSOUTH), zu dessen Zuständigkeitsbereich auch der Balkan gehört, steht zusätzlich ein US-Amerikaner an der Spitze des Regionalkommandos. Hier ist ein wesentlicher Grund dafür zu finden, daß die USA bislang alle Forderungen und Kompromißangebote abgelehnt haben, Frankreich für den Fall einer Rückkehr in die militärische Integration der Allianz mit dem Recht der (zeitweiligen) Besetzung dieses wichtigen NATO-Postens zu bedenken.
- 8 Bulletin Nr. 68 v. 23.6.1992, S. 649ff.
- 9 Stichworte zur Sicherheitspolitik (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 7 (Juli) 1992, S. 2ff.
- 10 Bulletin Nr. 3 v. 17.1.1994, S.20ff.
- 11 Es geht um die CJTF (Combined Joint Task Forces) und deren Kommandostruktur (CJTF-HQs). Die CJTF sind multinationale, die Teilstreitkräfte übergreifende Einsatzgruppen; die CJTF-HQs sind deren aus NATO-Stäben herauslösbare Hauptquartiere.
- 12 N.N., With the UN Whenever Possible, Without When Necessary?, Brüssel, 13.9.1993.
- 13 Wörtlich: »The UN is broke.«
- 14 De facto exemplifizierte die IFOR/SFOR-Mission eine weitere Debatte zu den Vorstellungen Washingtons über Friedensmissionen: Die USA betrachten das Gesamtspektrum potentieller Einsätze zum Konfliktmanagement als potentielles Eskalations-Kontinuum. Traditionelle friedenserhaltende Einsätze (mit der Erfordernis strikter Neutralität gegenüber den Konfliktparteien) und friedenserzwingende Maßnahmen (mit der Erfordernis militärischen Vorgehens gegen eine oder mehrere Konfliktparteien) können aus dieser Sicht ineinander übergehen, stellen unterschiedliche Varianten militärischer »Operations Other than War« dar. Diesem Konzept widersprechen in der NATO zunächst Großbritannien, Frankreich, Deutschland und andere Staaten mit dem anfänglich auch in der NATO und im NAKR auf Anklang stoßenden Argument: »Es muß betont werden, daß friedenserhaltende und friedenserzwingende Maßnahmen nicht Bestandteile desselben Operations-Kontinuums sind, bei dem eine Operation leicht von der einen zur anderen Form übergehen kann. Friedenserzwingende Maßnahmen unterscheiden sich grundsätzlich von friedenserhaltenden Maßnahmen, die einen Konsens (der Beteiligten) auf der strategischen Ebene und ein klares UN-Mandat erfordern, bevor sie unternommen werden können. Dieselben friedensunterstützenden militärischen Kräfte können normalerweise nicht von der einen zur andern Operationsform übergehen. Sind sie einmal parteiisch gegenüber einer oder mehreren Konfliktparteien geworden, so ist es zweifelhaft, daß sie je die unterstützende Zustimmung finden können, die erforderlich ist, um als friedenserhaltende Truppe agieren zu können.« (SHAPE, ACE-Doctrine for Peace Support Operations, Mons 1995 [NACC/PIP Unclassified, 22.9.1995], S.7f.) Während die USA ihre Vorstellung zunächst im Kontext der Erarbeitung des Dokuments des NATO-Militärausschusses »MC 327 NATO Military Planning for Peace Support Operations« vom August 1993 durchzusetzen suchten, fand dieses Dokument – u.a. auf Grund dieser Problematik – nie die Billigung des NATO-Rates. Während der Überarbeitung des Kerndokuments des NATO-Militärausschusses zur Umsetzung des Strategischen Konzepts der NATO »MC 400 MC Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept« wurden Kernelemente der Konzeption »friedensunterstützender Operationen« in die am 2.6.1996 in Berlin vom NATO-Rat gebilligte Neufassung MC 400/1 und damit in den militärischen Auftrag des Bündnisses übernommen. Zum Hintergrund dieses Streit es siehe Chilton/Nassauer (Anm. 4).
- 15 Ronald D. Asmus, Address to the OSCE Reinforced Permanent Joint Council, Vienna 23.7.1999.
- 16 Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Dokument des Europäischen Rates SN 1992/99, Köln, 3.6.1999, Ziffer 1.
- 17 Asmus (Anm. 15).
- 18 Der Grundgedanke, auf den Aufbau einer militärischen Fähigkeit zur Friedenserhaltung bei der OSZE zugunsten der NATO zu verzichten, geht auf einen Vorschlag der Niederlande von 1992 zurück. Dieser sah vor, NATO und WEU als militärisch implementierende Organisationen zu betrachten, während KSZE/OSZE und UN die Aufgabe der Mandatierung übernehmen sollten. Siehe de Wijk (Anm. 4), S. 53.
- 19 Zitiert nach einer Pressemitteilung des British American Security Information Council (BASIC), London, v. 19.7.1999: Peacekeeping Not NATO's Job, says Cohen.

recht, daß diesem Vorgehen auch ein erneutes Streben nach größerer europäischer Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von den USA zugrundeliegen könnte. Die Regierungen der meisten EU-Staaten werden zur Zeit sozialdemokratisch geführt; das sozialdemokratische Konzept einer »Selbstbehauptung Europas« klingt nach. Die Schaffung eigenständiger europäischer militärischer Fähigkeiten bei der EU könnte auch dem Zweck dienen, jene Einhegung der europäischen Handlungsmöglichkeiten, die den USA mittels der NATO bei der WEU durch verschiedene Kooperationsabkommen, die ein WEU-Handeln von einer NATO-Beschlußfassung abhängig machen, wieder aufzubrechen. Die EU ist an diese Übereinkünfte nicht gebunden. Der Handlungsspielraum der EU als Verhandlungspartner der NATO ist zudem weit größer als jener der WEU. Es stellt sich die Frage, ob auch die EU – wie die NATO – sich letztlich die Option zu nicht durch die UN mandatierten militärischen Einsätzen eröffnen wird. Bislang bindet sie sich an das Vorhandensein eines Mandats der UN oder der OSZE.

Die Rolle der OSZE

Zu klären bleibt auch die künftige Rolle der als Regionalorganisation unter Kapitel VIII der UN-Charta anerkannten OSZE. Hatte der Vorläufer KSZE noch 1992 eine wesentliche Rolle gespielt, um NATO und WEU den Weg zur Entdeckung und Übernahme neuer Aufgaben des Krisenmanagements mit internationaler Legitimation zu eröffnen, so stellt sich die Lage sieben Jahre später erheblich anders dar. Die OSZE ist als potentieller Akteur der militärisch gestützten Sicherheitspolitik respektive bei der Durchführung von militärischen Friedensmissionen weitgehend zurückgedrängt worden; als mandatsgebende Organisation für friedenserhaltende Missionen trat sie nicht in Erscheinung. Ihre Aufgaben sind zunehmend in Richtung Konfliktvorbeugung und -verhütung, Beobachtung sowie zivile Konfliktbearbeitung verlagert worden.

Dies entspricht den Vorstellungen der USA von der künftigen Rolle der OSZE und vom Primat der NATO als dem militärischen Akteur im euro-atlantischen Raum. In einer Rede vor dem Erweiterten Ständigen Rat der OSZE machte ein hochrangiger Mitarbeiter des US-Außenministeriums, Ronald Asmus, die Zielvorstellung der Vereinigten Staaten für die OSZE Ende Juli 1999 deutlich:

»Wir glauben, daß die OSZE eine entscheidende Rolle bei friedenserhaltenden Missionen spielen kann, diese Rolle sich aber zuallererst auf die OSZE als den entscheidenden zivilen Partner bei friedenserhaltenden Maßnahmen konzentrieren sollte und nicht darauf, daß die OSZE als die Institution fungiert, die die militärischen Fähigkeiten für solche Operationen bereitstellt.«¹⁷

Die OSZE solle damit nicht in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden; es handele sich lediglich um Realismus im Blick auf die Fähigkeiten der Organisation¹⁸. Deutlich wird, daß aus Sicht der USA die Rolle des militärischen Akteurs für die NATO und die EU reserviert bleibt; ein Interesse an einer zu eigenständigen friedenserhaltenden Missionen befähigten OSZE besteht nicht.

Die Zukunft des Nordatlantikpakts

Abschließend muß noch einmal die Frage nach der künftigen Rolle der NATO aufgeworfen werden. Wurde die NATO bei Friedensmissionen und Krisenmanagement durch die Entwicklungen des vergangenen Jahres auf Kosten der Vereinten Nationen gestärkt? Macht das Bündnis im Hinblick auf die Sicherheit des euro-atlantischen Raumes die UN auf längere Sicht überflüssig?

Der Luftwaffeneinsatz der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien ist mitnichten jener glänzende und vollständige Sieg gewesen, den die Allianz öffentlich präsentiert. Belgrad hat nicht bedingungslos kapituliert, wie manche westliche Militärs es gerne sugge-

rieren. Die militärische Handlungsfähigkeit Jugoslawiens besteht fort. Für die Rückkehr zu einem politischen Lösungsansatz bedurfte die NATO der tatkräftigen Mithilfe Rußlands und der Vereinten Nationen. Innerhalb der NATO stand diese Suche unter Führung wichtiger EU-Mitglieder. Die EU trat als eigenständiger Akteur auf. Die USA beteiligten sich erst aktiv, als bereits deutlich geworden war, daß dem Bündnis in der Tat eine politische Zerreißprobe mit dauerhaften Schäden drohte. Ein Einsatz von Landstreitkräften hätte diese ebenso nach sich gezogen wie eine erheblich längere Fortdauer der Luftangriffe. Ob der Einsatz der UN-mandatierten Friedenstruppe KFOR, die unter Führung der NATO steht, den gewünschten politischen Erfolg zeitigen wird, bleibt mit Sicherheit noch auf längere Zeit ungewiß. Sie bindet unterdessen mittel- bis längerfristig militärische Kräfte sowohl der USA als auch anderer Staaten in erheblichem Umfang und zu hohen Kosten auf dem Balkan. Dies schränkt die Handlungsfreiheit aller beteiligten NATO-Staaten ein. US-Verteidigungsminister William Cohen mahnte kürzlich bereits zur Vorsicht:

»Friedensmissionen durchzuführen stellt keine vorrangige Aufgabe dar – das gilt sicher für die US-Streitkräfte, und ich vermute, in vielen anderen NATO-Staaten ist das ebenso. Friedensmissionen erfordern einfach eine andere Art der Ausbildung und der Fähigkeiten (als Kriegführung).«¹⁹

Zugleich steht die Diskussion über die politischen Konsequenzen des nicht-mandatierten NATO-Einsatzes gegen die Bundesrepublik Jugoslawien weiter aus. Diese Diskussion betrifft nicht nur das Verhältnis der NATO zu den Vereinten Nationen, sondern sie wird vor allem auch als Debatte über die Zukunft und das künftige Selbstverständnis – und damit den Charakter – der Allianz geführt werden. Sie ist mit der Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts des

Bündnisses in Washington nicht abgeschlossen worden. Die Kernfragen sind bereits erkennbar:

- Wird die NATO die Aufgabe der politischen, militärischen und ökonomischen Stabilisierung des Balkans – einschließlich einer Mitgliedschaftsperspektive für alle Balkanstaaten, schließlich auch Serbien – übernehmen? Wie wird die Antwort auf diese Frage das Selbstverständnis und die Aufgabenstellung für die Allianz verändern?
- Welche Auswirkungen auf die NATO und auf das transatlantische Machtgefüge innerhalb der NATO wird die Entwicklung einer eigenständigen Kapazität der Europäischen Union zum Krisenmanagement haben? Wieviel europäische Eigenständigkeit werden die USA mittragen? Wieviel europäische Selbständigkeit ist die EU zu verwirklichen willens und fähig? Und in welchem Verhältnis zueinander werden die von EU zu entwickelnden nicht-militärischen und militärischen Instrumente des Konfliktmanagements stehen?
- Wie wird die NATO ihre weitere Politik gegenüber Rußland und dem gesamten post-sowjetischen Raum gestalten? Setzt sich letztlich die Ausgestaltung kooperativer und kollektiver Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit durch oder betrachtet die Allianz vor allem die rohstoffreichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Süden Rußlands als Einsatzraum für »friedensunterstützende Maßnahmen«, die Rußland als Interventionen betrachten würde?
- Und schließlich: Welche Konsequenzen wird der weitere Verlauf der KFOR-Mission respektive des NATO-Engagements auf dem Balkan für die Bereitschaft der Allianz und ihrer Mitglieder haben, sich erneut auf derartige Operationen einzulassen?

Deutlich wird, daß keine dieser Fragen in Kürze und endgültig beantwortet werden wird. Deutlich wird aber auch, daß die gegenwärtige Entwicklung die Grenzen der bisherigen Politik der NATO und der Regierung Clinton sichtbar macht. Eine neuerliche Überprüfung der Politik multilateraler Friedensoperationen wird dringlich. Eine erneute Aufwertung der Rolle der Vereinten Nationen bei Friedensmissionen kann dabei nicht ausgeschlossen werden.

In Kriegen sind Kinder allemal Opfer, ob als Kindersoldaten oder als durch Bomben und Minen Versehrte. Anfang dieses Jahres enthüllte vor dem UN-Sitz in New York der Opernsänger Luciano Pavarotti, ein »Friedensbote« der Vereinten Nationen, gemeinsam mit dem Schauspieler und Regisseur Spike Lee ein auf einen Bus aufgebrachtes Plakat zum Thema »Kinder des Krieges« für eine Anzeigenkampagne in den USA.

