

Heiko Reiter

»Die neue Sicherheitsarchitektur der NATO«

Vom Verteidigungsbündnis zur Interessengemeinschaft

Seit nahezu zwei Jahrzehnten hat sich die NATO in Strategie und Einsatzpraxis zunehmend vom Bild eines »Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit« mit dem Schwerpunkt auf Territorialverteidigung entfernt. Mit dem Hinweis, dass unsere Sicherheit am Hindukusch verteidigt werden muss, lassen sich – wie der aktuelle Konflikt um den Tornado-Einsatz in Afghanistan zeigt – weder die politischen noch die rechtlichen Probleme aus der Welt schaffen. Hier soll daher der Strategiewandel von der Territorialverteidigung zur out-of-area-Verteidigung der westlichen Interessen und Lebensform nachgezeichnet und von einer Vergewisserung der verfassungsrechtlichen Grundlagen begleitet werden.

I. Die rechtliche Einordnung der NATO

1. Verfassungsrechtliche Grundlage der Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen der NATO

Die verfassungsrechtliche Einordnung ist für die Frage von Bedeutung, ob und unter welchen Voraussetzungen sich die Bundeswehr von Verfassungen wegen an NATO-Einsätzen beteiligen darf. Als mögliche verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr kommt einerseits Art. 87a II GG und andererseits Art. 24 II GG in Betracht. Es kann offen bleiben, ob letzteres einen Tatbestand i.S.d. Art. 87a II GG darstellt oder gegenüber Art. 87a GG *lex specialis* ist.¹ Sofern Auslandseinsätze gemäß Art. 24 II GG zulässig sind, kann ebenfalls dahinstehen, ob sich Art. 87a II GG nur auf Einsätze der Bundeswehr im Inland oder auf jegliche Einsätze bezieht.

Gemäß Art. 24 II GG kann der Bund sich zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit einordnen. Daher ist zu fragen, inwiefern die NATO ein solches darstellt. Die Ansicht, der das Bundesverfassungsgericht folgt,² legt dem Begriff des Systems kollektiver Sicherheit eine weite, verfassungsrechtliche Auslegung zu Grunde. Ein solches System kennzeichne sich dadurch, dass es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt.³ Die NATO verpflichtet sich in ihrem Gründungsvertrag zur Wahrung des Friedens und zur friedlichen Streitbeilegung und enthält eine

1 Schmidt-Bleibtreu/Klein (Brockmeyer), GG, Art. 24, Rn. 4b.

2 BVerfGE 9, 286 (349).

3 V. Münch/Kunig (Rojahn), GG, Art. 24, Rn. 88; Dreier (Pernice), GG, Art. 24, Rn. 57.

Beistandsverpflichtung für den Fall eines Angriffs auf einen der Mitgliedstaaten. Sie gilt somit als ein System kollektiver Sicherheit.⁴ Als »Grundnorm« für Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von NATO-Missionen und auch für die Übernahme jeglicher typischer Aufgaben der Mitgliedstaaten des Systems kommt mithin Art. 24 II GG in Betracht.⁵

Der Bundestag hat dem Beitritt der BRD zur NATO durch Zustimmung zum Gründungsvertrag zugestimmt. Fraglich ist gleichwohl, ob jeder konkrete Einsatz unserer Streitkräfte vom Einverständnis des Bundestages abhängig ist. Der Vorbehalt gilt kraft Verfassung und sah früher mangels einfachgesetzlicher Ausgestaltung des Verfahrens vor, dass die Zustimmung des Bundestages bei jedem konkreten Einsatz einzuholen war, unabhängig davon, ob es sich um eine Bündnisverpflichtung handelte oder nicht.⁶ Eine Ausnahme galt für Situationen, in welchen Gefahr im Verzug herrschte und somit keine Zeit für eine vorherige Beteiligung des Bundestages blieb, sollte nicht die Handlungsfähigkeit der Bundeswehr beeinträchtigt werden.⁷ Mangels einfachgesetzlicher Ausgestaltung galt der Vorbehalt unmittelbar kraft Verfassung,⁸ wobei die Empfehlung abgegeben wurde, die parlamentarische Mitwirkung im Einzelnen gesetzlich festlegen zu lassen.⁹

Dieser Empfehlung ist der Gesetzgeber durch das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (ParlBG) vom 18.03.2005 nachgekommen. Das Gesetz regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, § 1 I ParlBG. Es bleibt auch nach diesem Gesetz dabei, dass der Bundestag an jedem konkreten Einsatz, entweder durch das »reguläre« oder das »vereinfachte« Verfahren, zu beteiligen ist.

2. NATO als Regionalorganisation nach Kapitel VIII UN-Charta

Bezüglich der NATO-Einsätze auf der Grundlage eines UN-Mandats ist das Verhältnis der NATO zu den Vereinten Nationen zu klären. Zur Frage, ob die NATO eine Regionalorganisation der UN ist, gibt es divergierende Ansichten. Gegen eine solche Annahme spreche, dass die NATO keine konkret ausgestalteten Mechanismen zur Streitbeilegung besitze, die aber wegen der in Art. 52 II UN-Charta geforderten Bemühung zur friedlichen Streitbeilegung notwendig erscheinen.¹⁰ Weiterhin beziehe sich der NATO-Vertrag auf Art. 51 UN-Charta ohne Verweis auf das achte Kapitel, in welchem gerade das Verhältnis zu Regionalorganisationen geregelt ist. Das bedeute, dass die NATO gerade in dem Fall tätig werden solle, in welchem das Sicherungssystem der UN nicht greife. Dies sei aber ein eklatanter Widerspruch zu Maßnahmen von Regionalorganisationen i.S.d. Kapitels VIII.¹¹ Außerdem zeige die Praxis, etwa beim Kosovo-Einsatz, dass sich die NATO gerade nicht, wie die Regionalorganisationen, an die UN gebunden fühlten.¹² Von den Vertretern der Gegenansicht wird hiergegen aber vorgetragen, dass die Praxis der UN gerade beweise, dass sie die NATO als

4 Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 24, Rn. 162.

5 Leibholz/Rinck/Hesselberger, GG, Art. 24 Rn. 160; Blumenwitz, ZRP 2002, S. 103.

6 BVerfGE 90, 286 (387).

7 BVerfGE 90, 286 (388).

8 BVerfGE 90, 286 (390).

9 BVerfGE 90, 286 (389).

10 Pernice, Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen, S. 38.

11 Warg, Von der Verteidigung zu kollektiver Sicherheit: der NATO-Vertrag auf Rädern, S. 37 f.

12 Pernice (Fn. 10), S. 62.

Regionalorganisation ansehe. Denn das gegen Bosnien verhängte Flugverbot konnte praktisch nur durch die NATO durchgesetzt werden, auch wenn sie nicht explizit genannt wurde. Die UN griff hier also auf die NATO als Regionalorganisation zurück.¹³ Auch wird dem Argument der fehlenden Strukturelemente entgegengehalten, dass Art. 52 II UN-Charta keine über Art. 52 I UN-Charta hinausgehenden Elemente fordere, weil erstgenannter der Zuständigkeitsverteilung diene. Somit seien solche Mechanismen kein zwingendes Wesensmerkmal einer Regionalorganisation i.S.d. Kapitels VIII UN-Charta.¹⁴ Auch die Entstehungsgeschichte der Charta spricht für letztere Ansicht. Denn der im NATO-Vertrag genannte Art. 51 UN-Charta wurde lange im Rahmen von Kapitel VIII diskutiert, jedoch aus anderweitigen systematischen Gründen hieraus gestrichen.¹⁵ Letztlich spricht mehr dafür, die NATO als Regionalorganisation i.S.d. der UN-Charta anzusehen.

II. Von der Territorial- zur Interessenverteidigung

Im Folgenden sollen nun der Wandel der strategischen Ausrichtung und damit die *raison d'être* der NATO näher beleuchtet werden. Dies geschieht historisch-chronologisch, um die Etappen des Strategiewechsels schrittweise zu erfassen.

1. Strategie bis 1967

Als Produkt des Kalten Krieges war die NATO zu Beginn gegen die Sowjetunion und das Lager des Kommunismus ausgerichtet. Sie besaß demnach einen Hauptgegner. Ziel war gemäß Art. 5 I NATO-Vertrag die kollektive Selbstverteidigung zum Zwecke der territorialen Verteidigung gegen massive militärische Bedrohungen.¹⁶ Das Konzept fußte auf den zwei Säulen Verteidigung und Abschreckung.¹⁷ Sicherheit sollte realisiert werden durch die Strategie der massiven Vergeltung (»massive retaliation«) und basierte auf dem enormen Nuklearpotential der Vereinigten Staaten. Die angestrebte »balance of power«, also die strategische Stabilität durch militärisches Gleichgewicht sollte aufgrund der Unterlegenheit der NATO auf der Ebene der konventionellen Kriegsführung auf diesem Wege erreicht werden.¹⁸

2. Strategie 1967 – 1990

Die Strategie der NATO änderte sich offiziell im Jahre 1967, als die neue Strategie der USA übernommen wurde. Dies ergab sich zwangsläufig aus dem Umstand, dass die Vereinigten Staaten das Gros der NATO-Einsatzkräfte stellten. Außerdem schienen mit der neuen Strategie die Ziele des ebenfalls in diesem Jahr verabschiedeten Harmel-Berichts eher realisierbar zu sein als mit einer »massive retaliation«.¹⁹ Die NATO erhielt durch den Harmel-Bericht den Auftrag, auch durch politische Maßnahmen in Form eines konstruktiven Dialogs die Sicherheit der Bündnispartner zu gewährleisten.²⁰ Erklärtes politisches Ziel wurde die Suche nach einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in

¹³ Warg (Fn. 11), S. 41.

¹⁴ Warg (Fn. 11), S. 45.

¹⁵ Warg (Fn. 11), S. 44.

¹⁶ Schwarz, in: Die Zukunft der NATO, S. 63.

¹⁷ Campbell, in: Die Zukunft der NATO, S. 59.

¹⁸ Woyke, Die NATO in den siebziger Jahren, S. 112.

¹⁹ Woyke (Fn. 18), S. 114.

²⁰ Theiler, Die NATO im Umbruch, S. 248.

Europa mit geeigneten Sicherheitsgarantien.²¹ Die neue Strategie basierte auf dem Konzept der flexiblen Reaktion (»flexible response«). Hintergrund der Änderung war das nukleare Patt zwischen den USA und der Sowjetunion. Letztere hatte mit dem Sputnik 1957 bewiesen, dass sie fähig war, Interkontinentalraketen einzusetzen. Hierdurch wuchs die Angst der USA vor einer nuklearen Gegenreaktion des kommunistischen Gegners auf amerikanisches Territorium. Die flexible-response-Strategie hatte einerseits also eine begrenzende Funktion, denn konventionelle Angriffe sollten nun zunächst mit konventionellen Mitteln abgewehrt werden, auch wenn weiterhin die Bereitschaft einer nuklearen Eskalation als letztem Ausweg bestand, sofern eine Niederlage auf konventioneller Ebene nicht zu vermeiden war.²² Andererseits wurde die neue Strategie aber als Erweiterung der ursprünglichen massiven Vergeltung betrachtet, da die NATO nun zum Zwecke der Verringerung nuklearer Risiken²³ bei der Abwehr eventueller Angriffe flexibler zu reagieren gedachte. Seit Beginn der 1980er Jahre wuchs jedoch die Kritik an der Strategie der NATO wegen der sinkenden Akzeptanz nuklearer Kriegsführung, welche durch die Abrüstungsvorschläge des damaligen KPdSU-Chefs Gorbatschow weiteren Nährboden erhielt.²⁴

3. Strategie 1990 – 1999

Durch die Auflösung des Warschauer Paktes und die Wiedervereinigung Deutschlands wurde der vorrangige Verteidigungszweck des Bündnisses in den Hintergrund gedrängt. Der Zweck der NATO und deren Verhältnis zu anderen Organisationen mussten daher neu bestimmt werden.²⁵ Den bisherigen zentralen Elementen, die aus dem Harmel-Bericht resultierten, nämlich der Verteidigungs- und der Dialogbereitschaft, wurde ein Element hinzugefügt, das als Kooperationsbereitschaft insbesondere im Hinblick auf die mittel- und osteuropäischen Staaten bezeichnet werden kann.²⁶ Sie war Ergebnis der Auflösung der bisherigen Blockbildung. Es bestanden nun weit größere und erfolgversprechendere Möglichkeiten, die Ziele der NATO mit politischen und diplomatischen Mitteln durchzusetzen.²⁷ Allerdings bedeutete dies auch das Ende der territorial gebundenen und verteidigungsorientierten Bündnisstrategie. Die neuen Risiken, wie es in Punkt 9 und 10 des damals neuen strategischen Konzeptes heißt, seien vielgestaltig, kämen aus vielen Richtungen und seien ein Resultat der aus gesellschaftlichen Problemen herrührenden Instabilität der mittel- und osteuropäischen Länder.²⁸ Trotzdem wurde bekräftigt, dass die Strategie, die Anfang der neunziger Jahre beschlossen wurde, keine Abkehr vom Verständnis eines reinen Defensivbündnisses darstellte. Die Stärkung der politischen Komponente aus Art. 2 NATO-Vertrag wurde durch weitergehende Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa gestärkt,²⁹ was u. a. im Partnership for Peace (PfP), dem Nordatlantischen Kooperationsrat und der bei der NATO-Konferenz in Turnberry 1991 beschlossenen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa seinen Niederschlag fand. Die NATO sollte der Angelpunkt einer Sicherheitsge-

21 Woyke (Kahl), Handwörterbuch Intern. Politik, S. 329.

22 Woyke (Kahl) (Fn. 21), S. 331.

23 Varwick/Woyke, NATO 2000, S. 85.

24 Varwick/Woyke (Fn. 23), S. 85.

25 Warg (Fn. 11), S. 173.

26 Varwick/Woyke (Fn. 23), S. 86.

27 Karádi, Die Reform der Atlantischen Allianz, S. 56.

28 Bull. d. BReg 1991, 1040.

29 Karádi (Fn. 27), S. 48 f.

meinschaft werden, die sowohl den Westen als auch den Osten einschloss. Eine weitere neue Aufgabe des Bündnisses sollte das Krisenmanagement sein. Dies drückte sich darin aus, dass nunmehr auch die Teilnahme an peace-keeping- und peace-making-Einsätzen der UNO oder KSZE ausdrücklich gebilligt wurde, falls eine friedliche Streitbeilegung scheitern sollte.³⁰ Es stellt sich hier die Frage, ob dies nicht als Widerspruch zum ausdrücklichen Bekenntnis als reines Defensivbündnis gewertet werden muss. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass im strategischen Konzept von 1990 von einem weiten Verständnis des Verteidigungsbegriffs ausgegangen wurde. Der Bündnisfall sollte schon dann eintreten, wenn lediglich Bündnisinteressen tangiert wurden. Dies umfasste also auch Sicherheitsbedrohungen.³¹ Es fand damit ein Übergang von der Territorial- zur Interessenverteidigung statt.³² Dies widerspricht nicht unbedingt Art. 6 NATO-Vertrag, der keinen räumlichen Handlungsrahmen der NATO festlegt, sondern lediglich definiert, wann ein bewaffneter Angriff auf einen der Bündnispartner i.S.d. Art. 5 NATO-Vertrag vorliegt.³³ Das neue Konzept gründete sich auf einer geänderten militärischen Strategie, in deren Mittelpunkt neue schnelle Eingreiftruppen standen.

Trotzdem ist zu erkennen, dass das Konzept noch immer durch den Ost-West-Konflikt beeinflusst war. Gemäß Punkt 4 der Erklärung von Rom sei es ein Gebot der Vorsicht, ein strategisches Gesamtgleichgewicht zu erhalten.³⁴ Es müsse das Potential der Sowjetunion im Bereich nuklearer Waffen und konventioneller Streitkräfte bei der Schaffung eines friedlichen Europas weiterhin beachtet werden.³⁵

4. Strategie seit 1999

Auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs zum 50. Jahrestag der NATO am 23. und 24.04.1999 wurde wiederum ein neues strategisches Konzept beschlossen, welches aber nur als Überarbeitung des alten betrachtet werden sollte. Das bisherige, erst acht Jahre alte Konzept konnte noch nicht als völlig losgelöst vom früheren Ost-West-Konflikt betrachtet werden. Diese Orientierung wurde aber durch das Ende der Sowjetunion hinfällig.³⁶ In den Verhandlungen über das neue Konzept von 1999 gab es freilich einige Streitpunkte, die beigelegt werden mussten. Unter anderem ging es um die Notwendigkeit der Zustimmung des Sicherheitsrates zu NATO-Einsätzen. Einerseits sollte der Spielraum der NATO nicht durch die Vetorechte der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat Russland und China beschnitten werden. Andererseits zeichnete sich ab, dass man sich durch einen Verzicht auf ein entsprechendes Mandat außerhalb des rechtlichen Rahmens bewegen würde.³⁷

Die Praxis hat gezeigt, dass notfalls auch ohne die Zustimmung des Sicherheitsrates gehandelt werden sollte. Uneinigkeit bestand weiterhin über die Kernfunktionen der Allianz,³⁸ da befürchtet wurde, eine weitere Ausdehnung der Aufgaben auf die Interessenverteidigung und die Verteidigung der westlichen

30 Bull. d. BReg 1992, S. 1312.

31 Bull. d. BReg 1991, S. 1042.

32 Paech, in: Der gerechte Krieg, S. 52.

33 Blumenwitz, ZRP 2002, S. 106.

34 Bull. d. BReg 1991, S. 1033.

35 Bull. d. BReg 1991, S. 1040.

36 Theiler (Fn. 20), S. 244.

37 Varwick/Woyke (Fn. 23), S. 88 f.

38 Varwick/Woyke (Fn. 23), S. 88.

Lebensform könnte die NATO möglicherweise überfordern.³⁹ Ein weiterer Grund war wohl auch die Angst, das Bündnis zu einem Instrument der amerikanischen Verteidigungspolitik zu machen.⁴⁰ Trotzdem wurde im Konzept von 1999 von einer Bedrohung der Sicherheitsinteressen nicht nur durch bewaffnete Angriffe ausgegangen, sondern auch durch Risiken umfassenderer Natur.⁴¹ Man ging also nunmehr von einem gewandelten Bedrohungsszenario aus. Es wurde deshalb nötig, nun auch einen Beitrag zu Frieden und Stabilität zu leisten, um diese Gefahren einzudämmen.⁴² Dies drückt sich u.a. im Bündnisziel der Krisenbewältigung⁴³ aus, was auch 1991 schon benannt wurde. Es wurden jedoch auch neue Grundsätze eingefügt, die der Friedens- und Stabilitätssicherung dienen sollten, nämlich die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen⁴⁴ sowie der Schutz vor Terrorismus. Bemerkenswert ist, dass man erstmals zur Erfüllung des erweiterten Aufgabenspektrums auch Einsätze jenseits von Art. 5 NATO-Vertrag als möglich ansah.⁴⁵ Es kann aufgrund der neuen Bedrohungen und der veränderten Einsatzszenarien deshalb von einer Globalisierung des inhaltlichen und geographischen Handlungsrahmens gesprochen werden. Der dritte Streitpunkt betraf die künftige Rolle der Atomwaffen,⁴⁶ denen von Teilen der NATO-Mitglieder die Sinnhaftigkeit aufgrund der neuartigen Bedrohungen abgesprochen wurde. Jedoch wurden sie im neuen Konzept weiterhin als Rückhalt gegen Angriffe durch ABC-Waffen eingestuft.⁴⁷

5. Mögliche Vertragsänderung und die verfassungsrechtlichen Konsequenzen

Bezüglich der neuen strategischen Konzepte stellt sich die Frage, wie die Veränderungen verfassungsrechtlich zu beurteilen sind. Ob die Einsätze der NATO-Truppen auch ohne entsprechenden Niederschlag im Wortlaut trotzdem auf Grundlage des ursprünglichen Vertrages erfolgt sind, könnte dahinstehen, wenn in den jeweils verabschiedeten neuen Konzepten eine Vertragsänderung zu sehen ist. Die Vertragspartner des Nordatlantikvertrages sind gemäß Art. 39 WVRK berechtigt, den NATO-Vertrag jederzeit zu ändern. Dies kann förmlich, Normalfall ist die Schriftform, oder formlos geschehen.⁴⁸ Entscheidend ist der übereinstimmende Wille der Vertragspartner, den Vertrag zu ändern.⁴⁹ Dieser Wille müsste in den Ministerratstagungen, in denen die neuen strategischen Konzepte Thema waren, ausdrücklich oder konkludent vorgebracht worden sein.

In den ersten Tagungen Anfang der neunziger Jahre bekräftigten die Minister ihr Bekenntnis zur NATO als reines Defensivbündnis.⁵⁰ Auch bei Benennung der neuen Kernfunktionen 1991 in Kopenhagen wurde die Umorientierung als vom Vertrag umfasst angesehen.⁵¹ Bei Verabschiedung des ersten neuen strategischen Konzeptes in Rom 1991 wurde betont, die Aufgaben des Bündnisses blieben unverändert.⁵² Die Waffen sollten lediglich zur Selbstverteidigung eingesetzt

39 Theiler (Fn. 20), S. 250.

40 Theiler (Fn. 20), S. 251.

41 Bull. d. BReg 1999, S. 224.

42 Warg (Fn. 11), S. 193; Theiler (Fn. 20), S. 249.

43 Bull. d. BReg 1999, S. 223.

44 Bull. d. BReg 1999, S. 221.

45 Bull. d. BReg 1999, S. 225, 227.

46 Warwick/Woyke (Fn. 23), S. 90.

47 Weisser, Sicherheit für ganz Europa, S. 197.

48 Stein/von Buttlar, Völkerrecht, 11. Aufl., Rn. 87.

49 Stein/von Buttlar (Fn. 48), Rn. 87.

50 Bull. d. BReg 1990, S. 777 f.

51 Bull. d. BReg 1991, S. 528.

52 Bull. d. BReg 1991, S. 1041 f.

werden.⁵³ Trotz der Jugoslawienkrise und den dortigen Einsätzen der NATO unter UN-Mandat wurde eine Vertragsänderung nicht in Betracht gezogen. Rechtliche Probleme wurden dabei nicht gesehen. Als 1994 die Notwendigkeit der Erneuerung der NATO diskutiert wurde, wurde nur auf die notwendige Änderung der politischen und militärischen Strukturen verwiesen, nicht aber auf eine Änderung der rechtlichen Grundlagen.⁵⁴ 1996 in Berlin wurde von der »neuen« NATO gesprochen. Erstmals Erwähnung fanden auch die Nicht-Art. 5-Operationen, die dem Ziel der Erhaltung des Friedens dienen sollten. Dieses Ziel sei nunmehr Hauptzweck des Bündnisses.⁵⁵ Eine Änderung des bisherigen Vertrages wurde auch hier nicht in Betracht gezogen. Ein diesbezüglicher Wille ist deshalb nicht ersichtlich. Aufgrund des Beschlusses zur Schaffung einer europäischen Verteidigungsidentität⁵⁶ wurde auf der Tagung des Verteidigungsplanungsausschusses von der Notwendigkeit gesprochen, die militärischen Strukturen dem gesamten Aufgabenspektrum anzupassen.⁵⁷ Auch hier wurden die neuen Aufgaben als dem bisherigen Aufgabenspektrum immanent angesehen.

Es wurde somit nicht für nötig erachtet, den Gründungsvertrag zu ändern. Dies wurde auf der Tagung des Nordatlantikrates in Luxemburg bestätigt.⁵⁸ Bei der Verabschiedung des neuen strategischen Konzeptes 1999 wurde schließlich festgestellt, dies sollte ohne Änderung des Wesens der Allianz erfolgen.⁵⁹ Merkmal der nun ermöglichten Krisenreaktionseinsätze war, dass die Mitgliedstaaten auf Grundlage ihrer Verfassung selbst zu entscheiden hatten, ob eine Teilnahme in Betracht kommt.⁶⁰ Es kann daher nicht von einer Pflicht gesprochen werden, die das Bündnis mit sich bringen würde.⁶¹ Außerdem wurde angekündigt, bezüglich friedenserhaltender Maßnahmen ad-hoc-Entscheidungen zu treffen. Dies ist keine eindeutige Regelung, die auf den Willen zu einer rechtlichen Bindung schließen lassen könnte. Aufgrund der oben genannten Streitpunkte über das neue strategische Konzept von 1999 ist zudem davon auszugehen, dass wegen des Kompromisscharakters des neuen Konzeptes der Rechtsbindungswille der einzelnen Mitgliedstaaten nicht vorhanden ist. Es kann daher nicht von einer ausdrücklichen oder konkludenten Änderung des Washingtoner Vertrages auf den NATO-Ratssitzungen gesprochen werden.

Verfassungsrechtlich ist dies wie folgt zu beurteilen: Da es sich bei den beiden strategischen Konzepten von 1991 und 1999 nicht um Vertragsänderungen handelt, bedarf es für die verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit grundsätzlich keines Zustimmungsgesetzes des Bundestages gemäß Art. 59 II 1 GG.⁶² Es muss jedoch gefragt werden, ob dies ebenso auf eine Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 II GG unterhalb der Ebene von Vertragsänderungen zutrifft. Für eine Zustimmungsbedürftigkeit könnte hier sprechen, dass auch auf diese Weise eine allmähliche Vertragsänderung stattfinden kann. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Bundestag gegen eine solche schleichende Änderung nicht schutzlos ist. Sowohl bei Beschlüssen über

53 Bull. d. BReg 1991, S. 1042.

54 Bull. d. BReg 1994, S. 20.

55 Bull. d. BReg 1996, S. 505.

56 Bull. d. BReg 1996, S. 506.

57 Bull. d. BReg 1997, S. 1258 f.

58 Bull. d. BReg 1998, S. 543.

59 Bull. d. BReg 1999, 222 f.

60 Bull. d. BReg 1999, 225.

61 Warg (Fn. 11), S. 196.

62 BVerfGE 104, 151 (1999).

Beiträge zur Aufstellung von NATO–Streitkräften, weil diese sich im Verteidigungshaushalt niederschlagen, als auch bei Erweiterungen des Bündnisses⁶³ aufgrund der notwendigen Zustimmung zum Beitrittsprotokoll, und bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Rahmen der NATO,⁶⁴ wegen der Zustimmungspflicht gemäß dem ParlBG, stehen dem Bundestag entsprechende Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. Außerdem würde bei einer Zustimmungspflicht auch zu unterhalb der Vertragsänderung liegenden Weiterentwicklungen die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erheblich eingeschränkt.⁶⁵ Es ist daher davon auszugehen, dass es in diesen Fällen einer Zustimmung durch den Bundestag nicht bedarf.

Bei einer solchen Fortentwicklung stellt sich weiterhin die Frage, ob nicht dadurch die Grenze des Art. 24 II GG überschritten wird und damit die Bundesrepublik verfassungswidriger Weise Teil eines über diesen Artikel hinausgehenden transnationalen Bündnisses ist. Art. 24 II GG schließt aus, dass die Bundesrepublik sich an einem System beteiligt, welches nicht der Wahrung des Friedens dient. Sowohl Art. 87a II GG als auch das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot, welches durch Art. 25 GG auch innerstaatlich gilt, verbieten eine Beteiligung an einem System, welches Angriffskriege führt. Das Gewaltverbot wird auch durch das neue strategische Konzept gewahrt, welches gemäß Art. 7 NATO-Vertrag in Übereinstimmung mit den Normen der UN-Charta, und somit auch in Übereinstimmung mit Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta, auszuführen ist. Auch ist ausdrücklich hervorgehoben, dass die Streitkräfte der NATO nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht tätig werden dürfen.⁶⁶ Des Weiteren wird mit dem neuen Konzept eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung in Europa angestrebt,⁶⁷ was verdeutlicht, dass mit jeglichen Einsätzen, seien es solche im Rahmen von Art. 5 NATO-Vertrag oder Nicht-Art. 5-Operationen, der Erhaltung des Friedens gedient werden soll und deshalb keine aggressiven Absichten erkennbar sind. Es gibt im strategischen Konzept von Washington somit keine Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei der »neuen NATO« um eine transnationale Organisation handelt, die den Rahmen des Art. 24 II GG überschreitet. Die Bundesrepublik bleibt vielmehr nach herrschender Auffassung durch die Mitgliedschaft im Nordatlantikpakt Mitglied eines Systems kollektiver Verteidigung.

6. Kritische Betrachtung

Obwohl sich die jüngste Entwicklung der NATO innerhalb des rechtlichen Rahmens bewegt, sollte deren kritische Betrachtung nicht unterbleiben. Zwar handelte es sich bei der NATO von Anfang an um eine Kombination aus Wertübereinkunft und Interessenallianz,⁶⁸ trotzdem stellt der Wandel von der Territorial- zur Interessenverteidigung einen gravierenden Einschnitt in der Geschichte dieser Institution dar. Handelt es sich bei der »ursprünglichen« NATO um eine Interessenallianz, die auch ihre Werte und ihre politische Überzeugung gegenüber einem mächtigen Gegner zu verteidigen gedachte, lauern in besagtem Wandel durchaus Gefahren. Die immer mehr zunehmenden interna-

63 BVerfGE 104, 151 (208).

64 BVerfGE 90, 286 (363 ff).

65 BVerfGE 104, 151 (207).

66 Bull. d. BReg 1999, S. 225.

67 Bull. d. BReg 1999, S. 222.

68 Kuehnhardt, in: Die Zukunft der NATO, S. 25.

tionalen Verflechtungen führen zu einer Politisierung der NATO und einer Entgrenzung ihres Einsatzbereichs. Wird nun auch der Bündnisfall proklamiert, wenn Sicherheitsbedrohungen zu registrieren und damit Bündnisinteressen tangiert sind, kann das in Verbindung mit der eigenen Politisierung dazu führen, dass nicht mehr lediglich militärische Konflikte oder Menschenrechtsverletzungen als solche Bedrohungen betrachtet werden. Vielmehr könnten dann auch zum Beispiel Regime, die von den Mitgliedstaaten nicht tolerierte Politik betreiben, solche Sicherheitsbedrohungen darstellen. Treten diese Fälle ein, wäre die NATO nicht mehr Verteidigungsbündnis, auch nicht im weitesten Sinne, sondern als flexibel einsetzbare Militärpolizei gewissermaßen »Globalisator« westlicher Ideologie, der diese politisch anders orientierten Staaten oktroyiert. So wünschenswert eine Ausweitung des Handlungsrahmens des Nordatlantikpaktes auch sein mag, eine oben aufgezeigte Entwicklung gilt es zu verhindern. Im Zweifel auch mit einer restriktiveren Auslegung des Gründungsvertrages.

III. Rechtliche Beurteilung der bisherigen Einsätze

Nach Ende des Kalten Krieges ist die NATO bisher mehrfach auf Grundlage der neuen strategischen Konzepte militärisch in Erscheinung getreten. Diese Operationen der NATO-Einsatzkräfte gilt es nun rechtlich zu beurteilen. Hierbei werden auch die beiden jüngsten Kriege in Afghanistan und im Irak näher beleuchtet, die jedoch weitgehend von US-amerikanischen Streitkräften geführt wurden und daher für die rechtliche Beurteilung der NATO-Einsätze außer Betracht bleiben.

1. Jugoslawien (1992)

Der erste Einsatz der NATO fand ab 1992 im Rahmen des »Peace-Keeping« der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien statt. 1995 mündete diese Beteiligung in ein militärisches Eingreifen.

Die jugoslawische Verfassung von 1974 sah einen Bundesstaat in Form einer Staatengemeinschaft freiwillig vereinter sozialistischer Republiken vor, die Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Slowenien, die Vojvodina sowie den Kosovo umfasste. Nach dem Tod von Tito 1980 traten die Spannungen zwischen den einzelnen Volksgruppen noch offener zu Tage. Im Jahre 1990 entschied der Verfassungsgerichtshof, jede Teilrepublik habe das Recht zur Sezession, sofern die restlichen Teilrepubliken ihr Einverständnis gäben. Als Folge davon verabschiedeten im Laufe des Jahres 1990 Kroatien, Slowenien und die autonome Region Krajna eigene Verfassungen. Die anschließenden Volksabstimmungen zeigten, dass auch die jeweiligen Bevölkerungen die Eigenständigkeit befürworteten. Daher verabschiedeten Kroatien und Slowenien Unabhängigkeitserklärungen, worauf es 1991 zu Gefechten der jugoslawischen Bundesarmee und der slowenischen Armee in der Nähe der österreichischen Grenze kam. Dieser Konflikt wurde jedoch nach kurzer Zeit durch einen Waffenstillstand beendet, um Verhandlungen einzuleiten. Ebenfalls 1991 kam es jedoch auch zu Angriffen serbischer Freischärler gegen kroatische Bürger. Kurz darauf begannen Gefechte der jugoslawischen Bundesarmee und der kroatischen Miliz, welche Stimmen laut werden ließen, die Bundesarmee unterstütze die Freischärler. Am 27. August 1991 beschloss die EG eine Friedenskonferenz einzuberufen, der am 1. September desselben Jahres eine umfas-

sende Waffenstillstandsvereinbarung und eine Friedenskonferenz in Den Haag folgten. Dies führte jedoch nicht zur Einstellung der Gefechte. Die Kämpfe, vor allem in Kroatien, wurden mit unverminderter Härte weitergeführt. Im Jahr 1995 kam es aufgrund mehrerer Resolutionen der Vereinten Nationen zu Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 UN-Charta. Nachdem auch dieses Vorhaben scheiterte, folgte die Einsetzung der UN-Truppe UNPROFOR unter Beteiligung der NATO.

Diese Einsätze könnten ein Handeln *ultra vires* seitens der NATO darstellen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Einsätze nicht vom Gründungsvertrag der NATO und den dortigen Zielen gedeckt wären. Für ein *ultra vires*-Handeln spricht, dass die Einsätze nicht lediglich eine Reaktion auf einen Angriff darstellen und sich die NATO damit außerhalb des Vertragswortlautes zu bewegen scheint. Gegen diese Ansicht spricht zwar, dass Art. 2 NATO-Vertrag zeigt, dass sich die NATO selbst nicht nur als System kollektiver Sicherheit versteht, sondern auch als politisches Bündnis. Hieraus können jedoch keine weitergehenden Aufgabenzuweisungen abgelesen werden.⁶⁹ Gegen ein Handeln *ultra vires* könnte jedoch Art. 4 NATO-Vertrag sprechen, der Konsultationen der Mitglieder auch dann für notwendig hält, wenn die Sicherheit der Mitglieder betroffen ist. Dies verdeutlicht, dass der NATO-Vertrag eine Betätigung der Organisation auch schon bei Sicherheitsbeeinträchtigungen vorsieht. Hiergegen spricht bei einer Bedrohung außerhalb des Bündnisgebietes wie oben dargestellt auch nicht Art. 6 NATO-Vertrag. Das heißt, dass bei einer entsprechenden Tangierung der Sicherheitsinteressen der Bündnismitglieder ein Einsatz doch vom Vertrag gedeckt sein könnte. Das kann jedoch möglicherweise dahinstehen.

Denn eine Entscheidung, ob der Einsatz der NATO in Jugoslawien *ultra vires* geschah, ist dann nicht vonnöten, wenn sich die Mitgliedstaaten *inter partes* geeinigt hätten, dass diese Art von Einsatz vom NATO-Vertrag umfasst sein soll. Eine solche Einigung bedeutet, dass das Recht wird, was die Vertragsparteien ausdrücklich oder stillschweigend⁷⁰ wollen. Die Möglichkeit einer solchen Vertragsänderung folgt aus Art. 39 WVRK. Sie ist dann möglich, wenn nicht gegen geltendes Völkerrecht verstoßen wird. Zieht man jedoch die Möglichkeit einer solchen Einigung im vorliegenden Fall in Betracht, muss das vor dem Hintergrund geschehen, dass die Grundlage dieses Einsatzes, das strategische Konzept der NATO von 1990, lediglich als Kompromisslösung zwischen den weitläufigen Interessen der USA und den restriktiveren Ansichten der Europäer angesehen werden kann. Daher musste auch schon zum Zeitpunkt der Einsätze die Dauerhaftigkeit dieses Konzeptes in Frage gestellt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass alle Seiten versuchten, ihre Ansichten doch noch in optimierter Weise in ein entsprechendes Konzept einzubringen. Von einer *Einigung* *inter partes* in dem Sinne, dass die gefundenen Lösungen geltendes Völkerrecht werden sollten, kann daher nicht gesprochen werden.

Ein Handeln *ultra vires* könnte daher letztlich nur dann ausgeschlossen werden, wenn Einsätze der vorliegenden Art als »implied powers« schon im Vertrag angelegt wären. Bei der »implied powers«-Regel handelt es sich um eine Auslegungstheorie, die aus den festgelegten Aufgaben Rechte herleitet, die zur Erfüllung eben dieser Aufgaben erforderlich sind. Voraussetzung ist nicht, dass diese Rechte durch Textinterpretation als dem Vertrag immanent angesehen werden können.⁷¹ Bei der Auslegung des NATO-Vertrages ist auch jede spätere Über-

⁶⁹ Warg (Fn. 11), S. 147.

⁷⁰ Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., § 13, Rn. 5

einkunft zwischen den Parteien über die Auslegung sowie jede spätere Übung bei Anwendung des Vertrages zu berücksichtigen, aus der die Übereinstimmung der Vertragspartner über die Auslegung hervorgeht, Art. 31 III a, b WVRK. Hintergrund ist, dass internationale Organisationen auf eine dynamische Auslegung deshalb angewiesen sind, weil sich die dem Vertrag zugrunde liegende politische Situation ändern kann und die Organisationen dadurch nicht ihre Funktion und damit Legitimation verlieren sollen. Grenze dieser Auslegungsregel ist der Zweck der Organisation.⁷²

Es gilt daher nun zu prüfen, ob der NATO-Vertrag durch eine entsprechende Auslegung auch Einsätze des Typs, wie er im damaligen Jugoslawien vorlag, umfasst. Art. 4 NATO-Vertrag spricht von Konsultationen bei Sicherheitsbedrohungen. Neue Mitglieder der NATO müssen gemäß Art. 10 NATO-Vertrag in der Lage sein, zur Sicherheit des nordatlantischen Gebietes beizutragen. Auch die Präambel spricht als Ziel von der Erhaltung der Sicherheit. Es kann daher festgehalten werden, dass zumindest die Grenze der Auslegung nicht überschritten würde, wäre man der Auffassung, der Einsatz in Jugoslawien sei vom Vertrag umfasst. Selbst wenn man annimmt, dass Art. 5 NATO-Vertrag kein erweiterter Verteidigungsbegriff zugrunde liege, muss doch der historische Hintergrund berücksichtigt werden. Wie aufgezeigt, lag dem Vertrag eine Situation zugrunde, in welcher sich zwei militärische Blöcke gegenüberstanden. Das wahrscheinlichste Szenario für den Bündnisfall war ein Angriff der anderen Seite auf einen NATO-Mitgliedstaat. Dieser Fall musste detailliert geregelt werden und fand seinen Niederschlag in Art. 5 NATO-Vertrag. Trotzdem wurde die Sicherheit der Mitglieder im weiteren Sinne weder bei Ausarbeitung des Vertragstextes, siehe den Wortlaut der Art. 4, 10, 12 NATO-Vertrag, noch bei Beratungen der Ausschüsse in der folgenden Zeit des Kalten Krieges außer Acht gelassen. Dies spricht dafür, dass erkannt wurde, dass Sicherheitsgefährdungen durchaus auch anderen Ursprungs sein konnten als ein bewaffneter Angriff der Sowjetunion oder einer ihrer Verbündeten und diese Gefährdungen vom Vertrag mit umfasst sein sollten, auch wenn lediglich der aus damaliger Sicht wahrscheinlichste Fall explizit genannt wurde. Art. 5 NATO-Vertrag stellt somit keine abschließende Regelung dar.⁷³ Ein Einsatz der NATO-Truppen im Rahmen des UN-Mandats in Jugoslawien wäre also dann aufgrund der implied powers-Regel zulässig, wenn durch diese Krise eine Bedrohung der Sicherheit eines oder mehrerer Mitglieder bekämpft wurde und der Sicherheit eben dieser diene.

Zum damaligen Zeitpunkt waren von den in unmittelbarer geographischer Nähe liegenden Staaten Italien und Griechenland Mitglieder des Nordatlantikpaktes. Wie erwähnt, fanden zu anfangs in Slowenien nahe der österreichischen Grenze und damit auch nicht weit entfernt der italienischen Grenze Gefechte statt. Ebenfalls war unter den ihre Unabhängigkeit erklärenden Teilstaaten der Nachbarstaat Griechenlands Mazedonien. Da es sich bei der Balkanregion um eine sehr instabile Region handelt, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Kämpfe bei Nichtbeachtung der Waffenstillstandsvereinbarung unkontrolliert ausweiteten und sich noch weiter den Grenzen Griechenlands und Italiens näherten. Dann jedoch hätten grenzüberschreitende Zwischenfälle nicht ausgeschlossen werden können. Eine Bedrohung der NATO-Mitglieder muss deshalb auch schon zum Zeitpunkt der NATO-Intervention aufgrund der instabilen

71 Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, 7. Aufl., S. 248.

72 Warg (Fn. 11), S. 160 f.

73 Darstellung bei: Warg (Fn. 11), S. 166.

2. Kosovo (1999)

Die zweite militärische Intervention der NATO fand im Jahre 1999 im Kosovo statt. Dem Kosovo-Krieg voraus gingen schon längere Zeit Spannungen zwischen der dortigen Bevölkerungsmehrheit der Kosovo-Albaner und den Serben, welche im restlichen Staatsgebiet die Mehrheit bilden. Dem bis 1996 friedlichen Protest gegen die serbische Repressionspolitik folgten Operationen der Kosovo-Befreiungsarmee UCK sowohl gegen staatliche Einrichtungen und die Zivilbevölkerung und ebensolche Operationen der serbischen Armee im Kosovo. Hintergrund war die Forderung der Kosovo-Albaner, den Kosovo zu einem autonomen Staat zu erklären. Auf Vermittlung der NATO kam es zu Friedensgesprächen zwischen Jugoslawien und den Kosovo-Albanern in Rambouillet. Während die Kosovo-Albaner den vorgelegten Friedensvertrag unterzeichneten, weigerte sich die jugoslawische Führung. Trotz nachträglichen Einlenkens Jugoslawiens wurde weiterhin abgelehnt, dass NATO-Truppen im Kosovo stationiert und über jugoslawisches Gebiet versorgt werden durften. Einen Tag später, am 24. März 1999, begann die erste Angriffswelle der NATO-Luftstreitkräfte, obwohl Russland und China ein UN-Mandat zur Durchführung dieser Einsätze verhindert hatten. Der UN-Generalsekretär Kofi Annan hob bei Beginn der Angriffe hervor, dass die vorrangige Verantwortung zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Frieden bei der UN liege und dies auch im NATO-Vertrag anerkannt sei.

Auch dieser Einsatz der NATO könnte ein Handeln *ultra vires* darstellen. Jedoch kann auch hier wiederum der oben aufgezeigte Streit dahinstehen, wenn der Kosovo-Einsatz aufgrund der implied powers-Regel innerhalb der rechtlichen Grenzen des NATO-Vertrages stattfand. Hierbei muss ebenfalls darauf verwiesen werden, dass aufgrund dieser Auslegungsregel Sicherheitsbeeinträchtigungen einzelner oder mehrerer Mitglieder des NATO-Bündnisses als vom Vertrag umfasst angesehen werden müssen. Ob dies in diesem Konflikt der Fall wäre, könnte aber möglicherweise dahingestellt bleiben.

Nämlich dann, wenn im Rahmen des Art. 5 NATO-Vertrag auch humanitäre Interventionen zur Bekämpfung der Menschenrechtsverletzungen im Kosovo zulässig wären. Als bewaffneter Angriff könnte jede grenzüberschreitende Gewaltanwendung angesehen werden. Die Menschenrechtsverletzungen und sonstigen Auseinandersetzungen im Kosovo traten nicht über die innerstaatlichen Grenzen hinaus. Von einer grenzüberschreitenden Gewaltanwendung kann in diesem Falle also nicht gesprochen werden. Dieser Meinung folgend, würde Art. 5 NATO-Vertrag solche Einsätze nicht umfassen. Eine zweite Auffassung sieht Art. 51 UN-Charta als Ausdruck des allgemeinen Rechtsgedankens an, dass alle Verletzungen von grundlegenden Interessen der Gemeinschaft nothilfefähig seien. Hierunter fallen auch Menschenrechtsverletzungen. Art. 5 NATO-Vertrag verweist auf Art. 51 UN-Charta. Somit würde oben genannter Grundsatz auch für diesen Artikel gelten. Diese Meinung setzt damit die Frage der Zulässigkeit einer unilateralen humanitären Intervention im Rahmen der UN-Charta der Frage nach der Zulässigkeit im Rahmen des NATO-Vertrages gleich. Folgte man dieser Meinung, wäre der NATO-Einsatz im Kosovo dann als humanitäre Intervention von Art. 5 NATO-Vertrag gedeckt, wenn man diese aufgrund des Art. 51 UN-Charta anerkennt. Hierfür wird vorgebracht, dass die

partielle Völkerrechtssubjektivität des Einzelnen in Bezug auf die Menschenrechte dessen Notwehrrecht begründe. Besitze jeder Einzelne aber dieses Recht, müsse ihm auch von jeglichen anderen Völkerrechtssubjekten Nothilfe geleistet werden dürfen.⁷⁴

Allerdings müsse diese Nothilfe im Wege praktischer Konkordanz mit dem entgegenstehenden Gewaltverbot und dem Interventionsverbot abgewogen werden.⁷⁵ In diesem Rahmen wird angeführt, dass humanitäre Interventionen dem Ziel dienen, internationale Probleme humanitärer Art zu lösen und die Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen.⁷⁶ Diese Ziele werden in Art. 1 Ziff. 3 UN-Charta genannt, welcher als Ausnahme des Gewaltverbots betrachtet wird. Begründet werden könnte der Ausnahmecharakter damit, dass das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta gemäß Art. 31 I WVRK im Lichte des Ziels – in diesem Fall ist eines der Ziele der Menschenrechtsschutz – ausgelegt werden muss.⁷⁷ Auf dieses Ziel des Menschenrechtsschutzes wurde bei den Resolutionen im Rahmen des Einsatzes in Somalia ausdrücklich verwiesen. Im Falle einer Abwägung zugunsten des Menschenrechtsschutzes muss die Zulässigkeit einer humanitären Intervention dieser Ansicht nach bejaht werden. Ob diese Abwägung auch im vorliegend diskutierten Fall zugunsten der humanitären Intervention ausfällt, kann aber dahinstehen, wenn der aufgeführten Meinung nicht gefolgt werden kann. Es muss nämlich gegen die Zulässigkeit im Rahmen von Art. 51 UN-Charta eingewandt werden, dass man die Rechtspflicht des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta ebenso als Gegensatz zum Menschenrechtsschutz des Art. 1 Ziff. 3 UN-Charta betrachten kann. Dann müsste dem Grundsatz des Gewaltverbots Vorrang vor dem Ziel des Menschenrechtsschutzes eingeräumt werden, denn in Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta wird ausdrücklich festgelegt, dass militärische Gewalt nur noch in normierten Ausnahmefällen zulässig sein soll.⁷⁸

Weiterhin kann auch der Wortlaut des Art. 51 UN-Charta, welcher von einem bewaffneten Angriff spricht, gegen die Subsumierung einer humanitären Intervention unter diesen Paragraphen angeführt werden. Ein solcher Angriff liegt bei einer humanitären Notlage regelmäßig nicht vor. Auch muss gegen erstere Ansicht das Argument angeführt werden, dass, vor dem Hintergrund der früheren Politik der Staaten, humanitäre Interventionen gerade keine Rolle mehr spielen sollten, weil diese in der Vergangenheit oft zur Durchsetzung kolonialer Ansprüche missbraucht wurden.⁷⁹ Zwar ist die Durchsetzung kolonialer Ansprüche heute eher unwahrscheinlich. Es bleiben aber Bedenken, ob eine solche Intervention nicht doch zur Durchsetzung anderer politischer Ziele missbraucht wird. Das Ziel der Charta ist aber gerade, die Möglichkeit von Gewalt zur Durchsetzung von Politik den Staaten zu entziehen. Und hierunter fällt auch Gewalt zugunsten der Menschenrechtspolitik. Die Zulässigkeit einer humanitären Intervention im Rahmen der UN-Charta ist damit abzulehnen. Beide Ansichten führen damit zum gleichen Ergebnis. Eine humanitäre Intervention im Rahmen von Art. 5 NATO-Vertrag könnte somit nur dann doch zulässig sein, wenn dieser Rechtfertigungstatbestand völkergewohnheitsrecht-

74 Doehring, Völkerrecht, Rn. 1015; Ipsen, in: Merkel (Hrsg.), Der Kosovokrieg und das Völkerrecht, S. 164; Volk, Die Begrenzung kriegerischer Konflikte durch das moderne Völkerrecht, S. 175.

75 Volk (Fn. 74), S. 175.

76 Stone, Aggression and World Order, S. 43; Doehring (Fn. 74), Rn. 1012 ff.

77 Ipsen (Fn. 74), S. 162 f.

78 Kimminich/Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., S. 340.

79 Warg (Fn. 11), S. 117; Denninger, ZRP 2000, S. 194.

lich anerkannt ist. Die Ergänzung von Gründungsverträgen, hier des NATO-Vertrags, durch Völkergewohnheitsrecht ist möglich.⁸⁰ Völkergewohnheitsrecht entsteht, wenn erstens eine wiederholte, gefestigte oder regelmäßige Übung vorliegt und zweitens die Überzeugung vorhanden ist, zu diesem Verhalten völkerrechtlich verpflichtet zu sein, *opinio iuris*.⁸¹ Es handelt sich bei dem hier in Frage stehenden Recht um ein solches, welches eine Regelung über den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen trifft. Wie sich gezeigt hat, sind unter anderem die ständigen und mit einem Vetorecht ausgestatteten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates Russland und China gerade gegen die Zulässigkeit solcher humanitären Interventionen.⁸² Es kann aufgrund des Gewichts dieser beiden Staaten daher nicht von einem Konsens bezüglich humanitären Einsätzen gesprochen werden. Völkergewohnheitsrechtlich sind solche Einsätze bis jetzt also auch nicht anerkannt. Ein Recht auf humanitäre Intervention im Rahmen des Art. 5 NATO-Vertrag ist damit abzulehnen.

Möglicherweise könnte die Frage nach Sicherheitsbeeinträchtigungen einzelner oder mehrerer NATO-Mitglieder durch den Kosovo-Konflikt trotzdem dahinstehen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob trotz der grundsätzlichen Möglichkeit der Durchführung solcher Einsätze auf Grundlage des NATO-Vertrages die Intervention der NATO in diesem speziellen Fall ohnehin völkerrechtswidrig war. Denn die NATO hat durch ihren Einsatz im Kosovo einen Präzedenzfall geschaffen. Es handelt sich bei dem Kosovo-Einsatz um die erste militärische Intervention der NATO, die ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates durchgeführt wurde.⁸³ Es stellt sich deshalb die Frage, inwiefern ein solches Mandat notwendig ist, ob also der UN-Sicherheitsrat in dieser Beziehung eine Monopolstellung innehat. Gegen eine Notwendigkeit eines solchen Mandats wird ins Feld geführt, dass dies bei Berührungen der Sicherheitsinteressen der NATO deshalb nicht akzeptabel sei, weil man dann darauf angewiesen sei, dass die politische Situation innerhalb des Rates ein Votum zulässt. Innerhalb des Bündnisses wurde weiterhin argumentiert, dass die humanitäre Notlage, die Missachtung von Menschenrechten und die Missachtung der entsprechenden UN-Resolution 1199 ein Eingreifen rechtfertigten, wobei dies der hier vertretenen Auffassung widerspricht, dass humanitäre Interventionen gerade nicht zulässig sind. Diese Auffassung der meisten NATO-Mitglieder wird durch das neue strategische Konzept von Washington 1999 untermauert. Punkt 15 des Konzeptes spricht lediglich von einer primären Verantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens, nicht von einer ausschließlichen.⁸⁴ Teilweise wird auch vertreten, der Einsatz sei durch die ergangenen Resolutionen gedeckt. Dagegen muss angeführt werden, dass diese keine Autorisierung zur Gewaltanwendung enthalten. Eine Rechtfertigung kann deshalb nicht aus diesen Resolutionen herausgelesen werden, weil bei Zustimmung der maßgeblichen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates zur Gewaltanwendung, diese beschlossen worden wäre. Da dies nicht der Fall ist, würde die Rechtfertigung der Gewaltanwendung durch diese Resolutionen gegen Art. 27 III UN-Charta verstoßen.⁸⁵

⁸⁰ Meng, Das Recht der Internationalen Organisationen, eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts, S. 56.

⁸¹ Vitzthum (Vitzthum), Völkerrecht, 3. Aufl., Rn. 131.

⁸² Kimminich/Hobe (Fn. 78), S. 339.

⁸³ Ziegler, in: Blumenwitz (Hrsg.), Schritte in eine neue Rechtsordnung. Die aktuelle Entwicklung des Völker- und Europarechts mit ihren historischen Bezügen, S. 127.

⁸⁴ Bull. d. BReg 1999, S. 223.

⁸⁵ Ziegler (Fn. 83), S. 126.

Gegen die Auffassung, eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat sei nicht vonnöten, muss der Wortlaut des Art. 53 I 2 UN-Charta angeführt werden, welcher besagt, dass Zwangsmaßnahmen durch regionale Einrichtungen, wie die NATO eine darstellt, ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates nicht ergriffen werden dürfen. Ebenso widerspricht ein Einsatz ohne Mandat Art. 103 UN-Charta. Mithin ergebe sich die Notwendigkeit eines Mandats aus der Verletzung des unter das *ius cogens* fallenden Gewaltverbots. Eine solche Verletzung zwingenden Rechts bedürfe einer Rechtfertigung, welche die Satzung einer Regionalorganisation nicht begründen kann.⁸⁶ Vielmehr stellen solche Ausnahmen vom Gewaltverbot lediglich Art. 42 und 51 UN-Charta dar. Aufgrund dessen, dass alles andere als die Notwendigkeit eines Mandats zu einer Gefährdung der Autorität des Sicherheitsrates führen würde, ist von der Notwendigkeit einer Autorisierung auszugehen.⁸⁷ Diese lag im vorliegenden Fall nicht vor.

Die Frage, ob eine nachträgliche Zustimmung zum NATO-Einsatz im Kosovo vorliegt, muss also mit nein beantwortet werden. Eine erst nachträgliche Zustimmung ist mit der UN-Charta unvereinbar.⁸⁸ Sie verstieße gegen Art. 39 UN-Charta. Außerdem wäre die Maßnahme im Zeitpunkt der Vornahme nicht mit Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta vereinbar.

3. *Rechtliche Beurteilung des Afghanistankrieges*

Der Afghanistankrieg war die Antwort der USA auf die Anschläge vom 11. September 2001. Ob dieser Krieg jedoch dem geltenden Völkerrecht entsprach, ist fraglich. Die Ausrufung des Bündnisfalles setzt gemäß Art. 5 NATO-Vertrag voraus, dass der Anwendungsbereich des Art. 51 UN-Charta eröffnet ist. Dieser spricht von einem bewaffneten Angriff auf einen Mitgliedstaat der UN. Dieser Angriff muss von einem anderen Staat ausgehen. Zweifelhaft ist, ob die Anschläge des 11. September einen Angriff im Sinne der Norm darstellen. In der UN-Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974 werden verschiedene Tatbestände genannt, die die Voraussetzungen eines Angriffs erfüllen. Hierunter fallen u. a. Handlungen, die in der Duldung eines Staates bestehen, sein Staatsgebiet zwecks Angriffen auf einen Drittstaat einem anderen Staat zur Verfügung zu stellen. Weiterhin fällt unter das Tatbestandsmerkmal Angriff das Entsenden bewaffneter Banden durch einen Staat zur Vornahme von solch starken Handlungen mit Waffengewalt, dass sie einem Angriff durch einen Staat gleichkommen.

Das Taliban-Regime hat für die Anschläge des 11. September keinem Staat sein eigenes Staatsgebiet zur Verfügung gestellt. Auch ist zweifelhaft, ob das Regime Al Quaida zur Durchführung dieser Angriffe entsendet hat. Betrachtet man jedoch das Erlassdatum obiger Resolution, stellt sich die Frage, ob die genannten Grundsätze nicht aufgrund der Weiterentwicklung insbesondere des internationalen Terrorismus heutzutage extensiv interpretiert werden müssen. Gefahren gehen heute nicht mehr nur von Staaten aus. Weitaus gefährlicher sind für die westliche Staatenwelt Angriffe terroristischer Gruppierungen, die global und in Zellen organisiert operieren. Die Zur-Verfügung-Stellung des eigenen Staatsgebiets für Aktivitäten einer solchen Gruppierung muss daher heute dem Überlassen des eigenen Staatsgebiets an einen anderen Staat gleichgestellt werden. Auch war die Intensität der Anschläge durchaus mit der eines Angriffs durch einen

⁸⁶ Warg (Fn. 11), S. 111 f.

⁸⁷ Wolfrum, <http://www.bildungsserver.de/db/mlesen.html?Id=17842>, S. 7.

⁸⁸ Wellhausen, *Humanitäre Intervention*, S. 248.

Staat vergleichbar, da heute die strategische Kriegsführung ebenfalls die Bombardierung strategischer Punkte vorsieht und nicht zwangsläufig noch verheerendere Ausmaße annehmen muss. Ein Angriff im Sinne des Art. 51 UN-Charta durch das Taliban-Regime kann somit angenommen werden. Der Krieg gegen Afghanistan war somit grundsätzlich durch Art. 51 UN-Charta gedeckt, und somit war auch die Ausrufung des Bündnisfalles durch die NATO rechtmäßig.

4. *Rechtliche Beurteilung des von den USA geführten Irakkrieges*

Im Folgenden gilt es nun, den von den USA geführten Irakkrieg rechtlich zu beurteilen. Rechtfertigen könnte den Irakkrieg möglicherweise das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta. Art. 51 UN-Charta gilt seit dem Caroline-Urteil anerkanntermaßen auch für die präventive Selbstverteidigung. Hierfür müsste eine unmittelbare Bedrohung vorgelegen haben. Diese ist nur unter drei Voraussetzungen anzunehmen: eine erkennbare Kriegsvorbereitung des anzugreifenden Staates, die Absicht des anzugreifenden Staates, einem anderen Staat Schaden zufügen zu wollen, sowie eine Situation, in der alle diplomatischen Mittel ausgeschöpft wurden und Abwarten im Gegensatz zum Kämpfen das Risiko, Opfer einer Aggression zu werden, erhöht.⁸⁹ Auch wenn man der Lüge der USA, der Irak besitze Massenvernichtungswaffen, Glauben schenkte, wäre hierin trotzdem keine Absicht, einem anderen Staat Schaden zuzufügen, geschweige denn eine erkennbare Kriegsvorbereitung zu sehen. Die Voraussetzungen eines Präventivkrieges im Rahmen des Art. 51 UN-Charta lagen somit nicht vor.

Die USA selbst argumentieren damit, dass das Recht auf Selbstverteidigung aus Art. 51 UN-Charta aufgrund der Veränderungen der Waffensysteme, deren schnellerer und effektiverer Einsetzbarkeit und deren höherer Wirkungskraft eine Vorverlagerung der Selbstverteidigung stattfinden muss. US-Präsident Bush bezeichnete dies als preemptive self-defense.⁹⁰ Dies wird unter anderem damit zu begründen versucht, dass auch in der Vergangenheit Präventivkriege geführt worden seien und dieses Recht dadurch zum Völkergewohnheitsrecht erstarkt sei. Ein Konsens der Mitglieder der Vereinten Nationen ist diesbezüglich aber nicht zu erkennen. Ebenso wenig besteht ein Konsens darüber, dass das Gewaltverbot insgesamt aufgrund der seit 1945 über einhundert zwischenstaatlichen Kriege aufgehoben sein soll, wie es vereinzelt von amerikanischen Völkerrechtlern propagiert wird.⁹¹ Weiterhin spricht gegen die vorsorgliche Selbstverteidigung, dass diese zur Disposition des jeweiligen Staates gestellt würde. Das bedeutet, die Frage, ob ein Angriff i.S.d. Art. 51 UN-Charta vorliegt, stünde im Ermessen des jeweils potentiell eingreifenden Staates. Dies würde dem Recht auf Selbstverteidigung eine subjektive Einschätzung zu Grunde legen, und die jetzt objektive Wertung eines bewaffneten Angriffs des Art. 51 UN-Charta würde marginalisiert.⁹² Das Recht auf präemptive Selbstverteidigung lässt sich daher völkerrechtlich nicht begründen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika begründen ihr Eingreifen im Irak weiterhin mit den dortigen Menschenrechtsverletzungen. Dies würde den Angriff aber nur dann rechtfertigen, wenn man eine humanitäre Intervention als völkerrecht-

89 Arnswald, Präventiv-Krieg oder Präemptiv-Krieg? Der Irakkrieg als Beispiel für die "Enthegung des Völkerrechts", <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Voelkerrecht/arnswald.html>.

90 White House, The National Security Strategy of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, S. 6.

91 Paech, Bedrohungs-lügen, Präventivkriegsdoktrin und die Doktrin der "humanitären Intervention", <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Irak/tribunal/paech.html>.

92 Wolfrum, <http://www.bildungsserver.de/db/mlesen.html?Id=17842>, S. 6.

lich zulässig erachtet. Gegen die unter III 1. c) dargestellte Ansicht, eine humanitäre Intervention sei gemäß Art. 51 UN-Charta zulässig, sprechen jedoch die oben erwähnten gewichtigen Bedenken. Denn das Gewaltverbot aus Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta muss insoweit als Ausdruck des Grundsatzes betrachtet werden, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen militärische Eingriffe nicht mehr zur Durchsetzung von Politik angewandt werden dürfen.⁹³ Insoweit können sich die Vereinigten Staaten nicht auf den Rechtfertigungsgrund der humanitären Intervention stützen. Der Angriff der Vereinigten Staaten auf den Irak verstieß somit gegen geltendes Völkerrecht.⁹⁴

IV. Ausblick

1. Bedrohungsbild

Wie ausgeführt, ist seit dem Ende des Kalten Krieges die Sicherheit der Bündnismitglieder der NATO gestiegen. Es gibt keinen Ost-West-Konflikt in dem Sinne mehr, dass sich zwei Supermächte gegenüberstehen und eine Eskalation der Spannungen vermieden werden müsste. Die ehemals zentrale Aufgabe des Nordatlantikbündnisses ist damit hinfällig geworden. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Partner des Bündnisses keinen Risiken mehr ausgesetzt sind. Diese bestehen aber nicht mehr für alle Mitglieder gleichermaßen, sondern betreffen hauptsächlich Bündnismitglieder, die am Rande des NATO-Territoriums liegen. Diese Risiken, die als regionale Bedrohungen bezeichnet werden könnten, sind vielfältig. Als Ursache für solche Bedrohungen kann nicht zuletzt die Globalisierung angeführt werden, die in politisch und sozial nicht gefestigten Staaten zur Verbreitung von Radikalismus führt. Politische und wirtschaftliche Abläufe großen Umfangs werden durch die globalen Zusammenhänge der demokratischen Kontrolle zusehends entzogen. Dadurch wird nichtstaatlichen Substituten der Nährboden bereitet, was noch dadurch verstärkt wird, dass es manche Regierungen nicht schafften, ihre innerstaatlichen Strukturen in einer Weise funktionstüchtig zu halten, dass Rechtsstaatlichkeit gewährleistet ist. Als Beispiele solcher Krisenregionen seien hier der Balkan, einige afrikanische Staaten oder der Kaukasus genannt.⁹⁵ In Kombination mit anderen Folgen der Globalisierung, wie zum Beispiel den globalen Informationsstrukturen oder in jüngerer Vergangenheit entstandener oder weiterentwickelter Technologien, wie zum Beispiel der Computertechnologie mit ihren vielfältigen Möglichkeiten und den atomaren, biologischen oder chemischen Waffen, entstehen schwer kalkulierbare Risiken für die Staaten des NATO-Bündnisses.

Zu einer weiteren Erschwerung der Bekämpfung führt die Wandlung der Motive des Terrorismus. Früher hatte der Terrorismus klare Ziele, wie am Beispiel der RAF deutlich wird, die gegen den Staatsapparat der Bundesrepublik kämpfte, weil die RAF-Mitglieder in ihm unter anderem noch faschistoide Tendenzen zu sehen glaubten und aufgrund ihrer neomarxistischen Einstellung von tiefem Hass gegenüber dem System erfüllt waren. Terroristen von heute verfolgen überwiegend lediglich das eine Ziel, die westliche Gesellschaft in ihren Grundfesten zu erschüttern und zu zerstören. Grund hierfür ist, dass sie die Werte der westlichen Staaten als Gefahr betrachten. Und diese Zielsetzung bedeutet wei-

93 Wolfrum, <http://www.bildungsserver.de/db/mlesen.html?Id=17842>, S. 7.

94 Volk (Fn. 74), S. 145; Blumenwitz, *ZfP* 50 (2003), S. 333; Schaller, *ZaÖRV* 62 (2002), S. 663.

95 Weisser (Fn. 47), S. 152.

terhin, dass für einen Anschlag nicht mehr bestimmte repräsentative Personen oder Wahrzeichen ausgesucht werden müssen, sondern sich die Attentate in weit größerem Umfang gegen alles und jeden richten können, der die westliche Gesellschaftsordnung in irgendeiner Weise verkörpert. Die Anschläge vom 11. September 2001 und die zahlreichen Anschläge in Afghanistan und im Irak verdeutlichen, dass Identität und Zahl der Opfer keine Rolle mehr spielen. Dem Umfang der Attentate sind demnach nur durch die Grenzen der Technik selbst Grenzen gesetzt.

2. *Struktur­mängel der NATO*

Durch die Wandlung der Bedrohungslage sieht sich die NATO immer noch Struktur­mängeln ausgesetzt, deren Behebung Voraussetzung für die effektive Bekämpfung des Terrorismus ist. Zwar ist der Einsatz von NATO-Streitkräften out of area wie aufgezeigt vom ursprünglichen NATO-Vertrag gedeckt, jedoch kommen in den strategischen Konzepten der NATO nach Ende des Kalten Krieges die Tendenzen der europäischen Mitglieder zum Ausdruck, den geographischen Handlungsrahmen der NATO als beschränkt zu betrachten. Dies führt jedoch zu einer Diskrepanz in Bezug auf das geäußerte Ziel, den Terrorismus zu bekämpfen. Denn dieser hat eine globale Dimension, die nicht regional bekämpft werden kann. Sofern Terroristen global agieren, darf der eigene Handlungsspielraum nicht künstlich beeinträchtigt werden. Ein weiterer Struktur­mangel tritt zu Tage, wenn man den Verteidigungsetat der Vereinigten Staaten von Amerika im Vergleich zu dem der europäischen Staaten betrachtet. Der US-Etat ist größer als der der vierzehn folgenden Staaten zusammen.⁹⁶ Allein das verdeutlicht, dass die militärischen Fähigkeiten Europas kaum beachtlich sind. In Europa herrscht das Prinzip »design to budget«. Die europäischen Staaten lassen sich bei der Aufstellung des Verteidigungshaushalts von ihren chronischen Finanzproblemen leiten und betrachten diesen Sektor als denjenigen, an dem am ehesten Einsparungen vorgenommen werden können. Das Ziel der Einsparungen mag finanzpolitisch notwendig erscheinen, ist aber wohl von der unglücklichen Vorstellung beeinflusst, dass dies deshalb akzeptabel sei, weil ein klassischer Krieg unter Beteiligung der europäischen Staaten nicht vorstellbar ist. Denn die heutigen Anforderungen, die an die Gewährleistung der Sicherheit zu stellen sind, bedürfen durchaus auch großer finanzieller Anstrengungen.

3. *Irak- und Afghanistankrieg*

Noch deutlicher wurde diese Ungleichheit aber im Afghanistan- und im Irakkrieg. Obwohl nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington von der NATO erstmals in ihrer Geschichte der Bündnisfall ausgerufen wurde, stand die Antwort auf die Anschläge, der Afghanistankrieg, hauptsächlich im Zeichen der amerikanischen Streitkräfte. Sofern Militärs unter anderer Flagge beteiligt waren, sind diese »Bündnisse« eher als bilateral zu bezeichnen. Es handelte sich hier um so genannte ad-hoc-Koalitionen der USA. Die NATO war als Militärbündnis nicht beteiligt. Auf sie wurde erst im Rahmen des nation-building zurückgegriffen. Diese Vorgehensweise war Folge der Wider- und Rückständigkeit der europäischen Militärs, weshalb sich die USA vorwiegend auf ihre eigenen Streitkräfte stützen wollte und musste. Der Irakkrieg war wiederum hauptsächlich unilaterales Vorgehen der Vereinigten Staa-

⁹⁶ Hacke, in: Die Zukunft der NATO, S. 16.

ten. Auch er fand nicht unter Beteiligung der NATO als Militärbündnis statt. Dies nicht zuletzt deshalb, weil einige der europäischen NATO-Mitglieder nicht bereit waren, an Einsätzen im Irak mitzuwirken.

4. Standpunkte der USA und Europas

Der Alleingang der USA führte zu einer Verunsicherung innerhalb des NATO-Bündnisses. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 tendieren die Vereinigten Staaten zu unilateralem Vorgehen im Kampf gegen Terrorismus. Es stellt sich daher die Frage, wie es zu diesem Zerwürfnis kommen konnte. Die USA sehen sich durch die fehlenden adäquaten Mittel der europäischen Mitgliedstaaten zu solchem Vorgehen veranlasst. Zumindest ein Teil der amerikanischen Entscheidungsträger sehen die NATO in ihrem derzeitigen Zustand als Beschränkung der eigenen Handlungsfähigkeiten.⁹⁷ Deshalb kam es zu »Koalitionen à la carte«.⁹⁸ Ursache für dieses Vorgehen ist aber nicht nur die militärische Rückständigkeit der europäischen Staaten, sondern es sind auch die verschiedenen Auffassungen über die wirksame Bekämpfung des Terrorismus und mangelnde Konsultationen. Den Vereinigten Staaten wurde mit den Anschlägen vom 11. September 2001 ihre eigene Machtlosigkeit bei Anschlägen dieser Dimension vor Augen geführt. Sie setzen alles daran, diesen Terrorismus zu bekämpfen, und zwar dort, wo er angetroffen wird.⁹⁹ Das bedeutet, es kann zu Einsätzen überall auf der Welt kommen. Die Europäer hingegen waren, abgesehen von England und Spanien, (noch) nicht Opfer solcher Gräueltaten. Für sie stellt sich die Gefahr weitaus abstrakter dar, weshalb sie bei der Bekämpfung des Terrorismus vorsichtiger vorgehen und in erster Linie auf Diplomatie und die Beseitigung der Ursachen zu setzen versuchen.¹⁰⁰ Jedoch wurden diese unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen bisher nicht in ausreichendem Maße diskutiert und über sinnvolle gemeinsame Lösungsmöglichkeiten gesprochen.

Summary:

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die oben ausgeführten Änderungen notwendig sind, um dafür zu sorgen, dass die NATO trotz neuartiger Gefahren in der Lage ist, für das Ziel der Sicherheit aller Bündnismitglieder zu sorgen. Die NATO wird, wie ausgeführt, zunehmend politischer. Nichtsdestotrotz bleibt das militärische Potential wichtig.¹⁰¹ Denn wie Friedrich der Große es schon formulierte: »Diplomatie ohne Streitkräfte ist wie ein Orchester ohne Instrumente«. Die neue Strategie muss daher aus Prävention und militärischer Gewalt bestehen. Allerdings droht erneut eine Entfremdung. Nämlich dann, wenn die Vereinigten Staaten von Amerika weiterhin ihren hegemonialen Kurs der »coalition of the willing and able« fahren sollten. Diese ad-hoc-Koalitionen scheinen attraktiver für die Durchsetzung eines Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus als eine Institution, deren Entscheidungsfindung nach dem Konsensprinzip stattfindet. Das bedeutet, dass die Zukunft der NATO nicht nur von den militärischen Voraussetzungen und einer Einigung über die strategische Vorgehensweise abhängt, sondern die Handlungsfähigkeit der NATO auch durch geeignete Entscheidungsfindungsprozesse gesichert werden muss. Innerhalb des Nordatlantik-

97 Schwarz, in: Die Zukunft der NATO, S. 64.

98 Staack, in: Die Zukunft der NATO, S. 45.

99 Theiler (Fn. 20), S. 268.

100 Reiter, in: Die Zukunft der NATO, S. 70; Theiler (Fn. 20), S. 268.

101 Genschler, in: Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften, S. 320.

paktes dürfte dies bei einer Einigung der Mitgliedstaaten über die jeweiligen Vorgehensweisen der Fall sein.

Es wurde aber auch festgestellt, dass der rechtliche Rahmen es gebietet, dass die NATO als Regionalorganisation der Vereinten Nationen nur mit entsprechendem UN-Mandat zu handeln berechtigt ist. Wie der Kosovo-Konflikt gezeigt hat, ist ein Konsens im UN-Sicherheitsrat aber aufgrund divergierender politischer Orientierungen der ständigen Ratsmitglieder nicht immer zu erreichen. Der neue Imperialismus der USA, der sich einerseits im Wandel von der Verteidigung zur Interessen- und Krisenintervention, welcher sich auch im Sicherheitskonzept der NATO widerspiegelt, und andererseits in der Bereitschaft, auch ohne die Vereinten Nationen zu handeln, ausdrückt, stellt außerdem eine Abkehr vom bisherigen System der kollektiven Sicherheit dar. Die USA scheinen sich in einer Weise an ihren hegemonialen Interessen zu orientieren, die dazu führt, dass die Elemente der UN wenn nützlich beachtet, wenn hinderlich ignoriert werden. Dies würde aber zu einem Zerfall oder zumindest zu einer Abwertung der Vereinten Nationen führen.¹⁰² Betrachtet man sich neben dem langwierigen Entscheidungsfindungsprozess der UN den weiteren Grund für diese unilaterale Politik, die capability gap, ist zweifelhaft, ob die Bündnispartner die USA wieder von ihrem Weg abbringen und zu einer multilateralen Politik in Übereinstimmung mit den Normen der UN bewegen können. Ist dies nicht der Fall und es kommt schlimmstenfalls zu einem Zerfall der UN, verliert einerseits Art. 5 NATO-Vertrag seinen Anwendungsbereich und werden andererseits Nicht-Art. 5-Operationen mangels UN-Mandat unmöglich.

Tritt der worst case nicht ein und sind die USA bereit, sich in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Normen zu verhalten, bleibt die NATO trotz allem von einem Mandat des Sicherheitsrates abhängig, was bedeutet, dass ein Konsens der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Vorgehensweisen vonnöten ist. In welche Richtung auch immer sich die Beziehungen der Beteiligten entwickeln, die Zukunft der NATO hängt von der Zukunft bzw. der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen ab.

102 Norman Paech, Der Irakkrieg oder der Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Irak/paech.html>.