

Die neue NATO – UNO in letzter Instanz?

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren es vor allem die USA, die auf die Gründung einer neuen Weltorganisation drangen, die anders als der Völkerbund in die Lage versetzt werden sollte, Frieden und Sicherheit für alle Staaten zu garantieren. Wesentlicher Baustein der neuen Ordnung sollte die Zusammenarbeit der Alliierten sein, die sich im gemeinsamen Kampf gegen den Nationalsozialismus bewährt hatte. Doch zerbrach angesichts des sich dramatisch verschärfenden neuen Systemgegensatzes diese Hoffnung schnell. So schlossen sich die demokratischen Staaten des Westens 1949 in Washington zur Nordatlantischen Allianz (NATO) und die kommunistischen Staaten des Ostens ihrerseits 1954 im Warschauer Pakt zu Verteidigungsallianzen zusammen.

Mit dem Ende des Kalten Kriegs ist eine völlig neue Situation entstanden. Der Warschauer Pakt existiert nicht mehr. Viele Staaten, die ihm angehörten, haben sich wie die Sowjetunion aufgelöst. In der Charta von Paris haben sich die Mitglieder der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zu der westlichen Interpretation von Menschenrechten und Demokratie bekannt. Für eine kurze Zeit schien es möglich, jene Ordnung zu realisieren, die den Gründungsvätern der UNO vor Augen stand. Es wurde darüber nachgedacht, ob es überhaupt einen sinnvollen Grund gebe, die NATO aufrechtzuerhalten, und worin ihre zukünftige Rolle ohne die Bedrohung durch den Warschauer Pakt bestehen könne. Krieg in Europa schien aus dem Bereich des Möglichen verbannt. Die kriegesischen Ereignisse auf dem Balkan haben diese Hoffnung zerstört.

Zugleich demonstrieren diese Ereignisse die neuen sicherheitspolitischen Realitäten. Die Bedrohungen, denen sich die NATO-Staaten heute ausgesetzt sehen, sind anderer Natur als die während des Kalten Kriegs. Damals ging es vor allem um die Fähigkeit, einen bewaffneten, groß angelegten Angriff von seiten des Warschauer Pakts abzuwehren. Eine vergleichbare Gefahr besteht heute nicht mehr. Die kriegsartigen Auseinandersetzungen im ehemaligen und heutigen Jugoslawien weisen hingegen auf neue Bedrohungstypen hin. Innerstaatliche Konflikte können sich ausweiten, ganze Regionen anstecken oder zum Beispiel durch Flüchtlingsströme Nachbarstaaten destabilisieren. Diese Entwicklungen drohen auch die Grenzen der NATO zu überschreiten. Die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright hat die Bedrohungslage vor dem Nordatlantik-Rat am 8. Dezember 1998 in der ihr eigenen Direktheit zum Ausdruck gebracht:

„Die Bedrohungen, vor denen wir heute und morgen stehen, können von einer Zahl unterschiedlicher Quellen ausgehen, einschließlich von Gebieten jenseits der unmittelbaren NATO-Grenzen. ... Wir müssen vorbereitet sein, weil wir wissen, daß Ereignisse jenseits der unmittelbaren NATO-Grenzen die vitalen Interessen der Allianz betreffen können. Aus diesem Grund sind wir in Bosnien aktiv geworden. Aus diesem Grund sind wir zusammengekommen, um einen neuen Ausbruch von Gewalt im Kosovo zu verhindern.“

Daher stellt sich für die NATO die Frage, wie sie in Zukunft ihrem Verteidigungsauftrag nachkommen kann. Soll sie den neuen Bedrohungen dort entgegen treten, wo sie entstehen, bevor sie sich ausweiten können, nämlich auf dem Territorium souveräner Staaten, die nicht zur NATO gehören? In diese Richtung jedenfalls gingen die Vorstellungen der Amerikaner. So fuhr Albright fort:

„Gesunder Menschenverstand sagt uns, daß es manchmal besser ist, auf Instabilität zu reagieren, so lange sie auf Armlänge entfernt ist, als zu warten, bis sie vor unserer Haustür ist. Wie Präsident Clinton in Berlin vergangenen Mai sagte: ‚Die NATO von gestern schützte unsere Grenzen gegen eine direkte militärische Invasion. Die NATO von morgen muß die erweiterten Grenzen gegen Bedrohungen der Sicherheit jenseits von ihnen verteidigen – die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, ethnische Gewalt und regionale Konflikte.‘“¹

Spannungen zwischen NATO und UNO

Diese Darlegungen deuten das Spannungsfeld an, das sich zwischen der NATO und der UNO aufgebaut hat. Nach der UN-Charta ist es die Aufgabe des Sicherheitsrats und nur des Sicherheitsrats, gegen Bedrohungen der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens notfalls mit militärischen Mitteln vorzugehen. Wie hat die NATO zu reagieren, wenn der Sicherheitsrat nach dem Urteil der Mitglieder des transatlantischen Verteidigungsbündnisses in seiner Aufgabe versagt und die gebotenen militärischen Sanktionen nicht verhängt?

Die dramatische Eskalation des Konfliktes zwischen Serben und Albanern im Kosovo stellte nach Auffassung der NATO-Staaten einen derartigen Fall dar. So hat der Deutsche Bundestag in seinem Beschluß zur Beteiligung deutscher Soldaten an Luftoperationen in Jugoslawien ausdrücklich den Vorwurf der NATO an den Sicherheitsrat rekapituliert: Obwohl der Sicherheitsrat eine Bedrohung des Friedens festgestellt und Jugoslawien dessen Forderungen nicht erfüllt habe, sei „in absehbarer Zeit ... keine weitere Resolution des UN-Sicherheitsrats zu erwarten, die Zwangsmaßnahmen mit Blick auf den Kosovo enthält“². Ohne es ausdrücklich auszuführen, wird hier an die Erklärungen Chinas und Rußlands im Sicherheitsrat erinnert, einen Beschluß über militärische Sanktionsmaßnahmen zu verhindern³.

Diese Argumentation wirft die Frage auf, wie die NATO in Zukunft reagieren wird, wenn der Sicherheitsrat in den Augen der Allianz durch die Blockade bestimmter Mitglieder an der Wahrnehmung seines Friedensauftrages gehindert wird. Soll die NATO in diesen Fällen wiederum ohne UN-Mandat Bedrohungen

notfalls durch militärische Interventionen abwenden? Mit ihren Bombardements im ehemaligen Jugoslawien hat sich die NATO über das internationale Gewaltverbot der UN-Charta hinweggesetzt. War dies eine Ausnahme oder zeichnet sich hier eine Regel ab?

Am 23. und 24. April 1999 trafen sich die Regierungschefs der 19 NATO-Staaten in Washington. Ihr Ziel war es, einerseits ihre Entschiedenheit zum Ausdruck zu bringen, an der NATO als einem Sicherheits- und Wertebündnis auch über die Zeit des Kalten Krieges hinaus festzuhalten. Andererseits wollte man den Kurs der NATO einer Revision unterziehen. „Einer neuen Allianz“ sollte „Form und Gestalt gegeben“⁴ werden. Auf diese Weise wollten die Mitgliedsstaaten die Allianz in die Lage versetzen, auch in Zukunft Sicherheit zu garantieren. Das Ergebnis bilden fünf Dokumente: The Washington Declaration, Washington Summit Communiqué, The Alliance's Strategic Concept, Membership Action Plan (MAP) sowie Defence Capabilities Initiative⁵.

Diese Texte berufen sich immer wieder auf den Washingtoner Gründungsvertrag von 1949 als Grundnorm ihrer Hermeneutik. So entsteht der Eindruck, die 1949 proklamierten Prinzipien würden weiter gelten und durch den Gipfel von 1999 nur auf eine veränderte Situation hin neu konkretisiert. Die NATO bestehe also in ihren Grundlagen und ihrer Substanz unverändert weiter und ihr Auftrag würde lediglich der neuen Situation nach 1990 angepaßt. In Wirklichkeit aber, dies ist meine These, wird hier eine grundlegend neue Organisation geschaffen. Diese Veränderung betrifft nicht nur die NATO. Im Grunde entbindet sich hier – zugegebenermaßen eine zugespitzte Interpretation – die Weltvormacht der westlichen Allianz von dem völkerrechtlich kodifizierten internationalen Gewaltverbot und bricht damit einen Eckstein aus der UN-Ordnung heraus. Die Allianz versteht sich jetzt als letzte Instanz der europäischen Friedenssicherung oberhalb des UN-Sicherheitsrates.

Der Washingtoner Gründungsvertrag von 1949 anerkannte demgegenüber die UNO als ausschließlichen Garanten des Weltfriedens und ordnete sich ihr unter. Die Nordatlantische Allianz verstand sich bis vor kurzem als ein in der UN-Charta ausdrücklich vorgesehenes kollektives Verteidigungsbündnis, das das Recht hat, sich gegen bewaffnete Angriffe zu verteidigen, bis der UN-Sicherheitsrat entsprechende Maßnahmen einleitet. Ein derartiges Selbstverteidigungsrecht kommt jedem Staat nach der UN-Charta natürlicherweise zu. Heute erhebt die NATO den Anspruch, eine Autorität oberhalb der UNO abzugeben, die deren Amtsführung überwacht und notfalls sozusagen subsidiär deren Funktion übernimmt. Der militärische Einsatz in Jugoslawien weist hier die Richtung.

Damit stellt sich die Frage nach der Legitimation neu. Kann nicht jeder beliebige Staat oder eine jede Gruppe von Staaten das gleiche Recht für sich in Anspruch nehmen? Die neuen Dokumente geben keine direkte Antwort auf dieses Problem, deuten aber eine an. Auffällig ist nämlich, daß gegenüber dem Grün-

dungsvertrag von 1949 die demokratische Verfassung der NATO-Mitglieder eine viel stärkere Bedeutung erhält. Die NATO stellt sich selbst dar als eine institutionell gesicherte Insel der Menschenrechte, des Friedens und des Wohlstandes. Insofern ist die NATO auch – dies scheint die Überlegung – in ihrem Verhalten gegenüber Staaten, die nicht Mitglied der Allianz sind, strukturell auf eine Menschenrechtspolitik festgelegt. Dies gilt auch für ihr militärisches Vorgehen. Derartige Vorstellungen haben im politischen Denken der USA Tradition.

Diese Interpretation der neuen Selbstdefinition der NATO fordert zu einem eigenen Urteil über den Zusammenhang von Frieden und Demokratie heraus. Ist die neue Selbstdefinition der NATO begrüßenswert oder eher problematisch? Die Sorge um den Fortgang der Dinge im Kosovo mag es erklären, warum die neuen NATO-Dokumente so wenig öffentliches Interesse finden. In der Sache ist dies nicht begründet. Für die Zukunft des Friedens in Europa ist die Frage nach dem, was die NATO letztlich ist und welche Autorität ihr hieraus erwächst und welche Politik dem entspricht, von entscheidender Bedeutung. Wie also versteht sich die NATO heute?

Die neue NATO – Garant des Friedens in Europa

Der Gipfel von Washington 1999 gibt vor, den Washingtoner Vertrag von 1949 auf die neue Situation hin auszulegen. Nach meiner These wird der Gründungsvertrag hingegen uminterpretiert. Hier sind zunächst zwei Dinge zu nennen: das neue Sicherheitsverständnis und die Überordnung der NATO über die UNO.

Das neue strategische Konzept nimmt eine wesentliche Erweiterung des Verteidigungsauftrags gegenüber dem NATO-Gründungsvertrag vor. 1949 beschränkte sich dieser auf die Abwehr bewaffneter Angriffe. Heute sieht die NATO ihre Sicherheit durch andersartige Bedrohungen gefährdet, die mit der gewachsenen Interdependenz der modernen Welt zusammenhängen:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet der Bündnispartner, aus welcher Richtung auch immer, finden Artikel 5 und 6 des Vertrags von Washington Anwendung. Die Sicherheit des Bündnisses muß jedoch auch den globalen Kontext berücksichtigen. Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken umfassenderer Natur berührt werden, einschließlich Terrorakte, Sabotage und organisiertes Verbrechen sowie der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen. Die unkontrollierte Bewegung einer großen Zahl von Menschen, insbesondere als Folge bewaffneter Konflikte, kann ebenfalls Probleme für die Sicherheit und Stabilität des Bündnisses aufwerfen. Im Bündnis gibt es Mechanismen für Konsultationen nach Artikel 4 des Washingtoner Vertrags sowie gegebenenfalls zur Koordinierung der Maßnahmen der Bündnispartner einschließlich ihrer Reaktionen auf derartige Risiken.“⁶

Auch die neuartigen Bedrohungen gilt es notfalls militärisch abzuwenden. Hier liegt die größte Herausforderung für die westliche Sicherheitspolitik:

„Zukünftige militärische Operationen der Allianz, einschließlich Nicht-Artikel-5-Krisenreaktionsoperationen, werden ... neue Anforderungen an die Kapazitäten stellen, die von militärischen Kräften der Allianz gefordert werden, insbesondere auf dem Feld der Zusammenarbeit.“⁷

Diese Ausführungen belegen, daß sich die Allianz der Analyse der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright hinsichtlich neuartiger Bedrohungen jenseits des NATO-Territoriums angeschlossen hat. Darüber hinaus teilen die Mitgliedsstaaten die Entschlossenheit der Amerikaner, die neuartigen Bedrohungen notfalls auch durch eine Intervention in einen anderen, souveränen Staat abzuwenden, ohne daß dem ein Angriff von seiten dieses Staates vorausgegangen sein muß. Mit diesem Anspruch gerät die NATO in Konflikt mit der UN-Charta.

In Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta verpflichten sich alle Mitglieder, „in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“ zu unterlassen.

Allerdings deckt das Gewaltverbot nicht jeden Einsatz militärischer Gewalt durch Mitgliedsstaaten der UNO ab. So bleibt den Staaten „im Falle eines bewaffneten Angriffs ... das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrnehmung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“ (Art. 51).

Eine weitere Möglichkeit erlaubten Gewalteinsatzes von seiten der UN-Mitglieder besteht in der Durchsetzung militärischer Sanktionsmaßnahmen, die vom Sicherheitsrat beschlossen wurden (Art. 42) und zu deren Realisierung er auf die Mitgliedsstaaten angewiesen ist (Art. 106). Der Sicherheitsrat kann militärische Sanktionen verhängen, wenn nach seinem Urteil zwei Bedingungen erfüllt sind. Die erste besteht darin, daß „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39). Die zweite Bedingung ist gegeben, wenn friedliche Sanktionsmaßnahmen „unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben“ (Art. 41).

NATO-Interventionen ohne UN-Mandat

Entscheidend ist, daß die NATO nach dem Washingtoner Gipfel von 1999 für sich das Recht in Anspruch nimmt, eine Bedrohung ihrer Sicherheit notfalls militärisch abzuwenden, ohne daß eine der Bedingungen der UN-Charta für die Anwendung militärischer Gewalt erfüllt ist: ein bewaffneter Angriff auf ein Mitglied des Bündnisses oder ein Mandat des UN-Sicherheitsrates. Damit entbinden sich die NATO-Mitglieder vom Gewaltverbot der UN-Charta und bestreiten dem Si-

cherheitsrat die ausschließliche Kompetenz, militärische Sanktionen einzuleiten. Mit den Luftoperationen in Jugoslawien hat die NATO ihre Entschlossenheit hierzu unter Beweis gestellt. Mit dem Washingtoner Gipfel beansprucht die NATO eine Autorität oberhalb der UNO. Demgegenüber legte der Gründungsvertrag von 1949 die NATO auf die von der UN-Charta gezogenen Grenzen legitimer Gewaltanwendung fest. Dies gilt es näher zu begründen.

Im NATO-Vertrag vom 4. April 1949 wird mehrfach auf die UN-Charta und deren Einschränkungen Bezug genommen, die diese der Anwendung von Gewalt auferlegt hat. Gleich im ersten Satz des NATO-Vertrages bringen die Parteien „ihren Glauben an die Ziele und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen“ zum Ausdruck. In Art. 5 legitimieren die NATO-Staaten ihre militärische Beistandsverpflichtung durch ausdrücklichen Verweis auf das „in Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannte Recht zur ... Selbstverteidigung“. Art. 7 unterstreicht die „Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens und der Sicherheit.“⁸ Mit dieser Formulierung nimmt der Vertrag Art. 24 der UN-Charta auf: Die Mitglieder übertragen dem Sicherheitsrat „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“. Dies bedeutet, daß der Sicherheitsrat „im Hinblick auf die Vornahme effektiver verbindlicher Maßnahmen, insbesondere Zwangsmaßnahmen, ... eine ausschließliche Zuständigkeit besitzt“⁹. Der Gründungsvertrag der NATO legt diese auf die Grenzen fest, die die UN-Charta militärischen Allianzen zieht¹⁰.

Meine These ist nun, daß die NATO diese strikte Einbindung in die UN-Ordnung in ihren Dokumenten von 1999 aufgegeben hat. Zwar ist auch dort von der „primäre(n) Verantwortung“¹¹ des Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit die Rede. Darunter ist allerdings nicht mehr ein ausnahmsloses Monopol militärischer Friedenssicherung zu verstehen. Vielmehr geht es um eine Art Erstzuständigkeit der UNO, der die NATO als Letztzuständige für den europäischen Frieden übergeordnet ist.

Diese Interpretation läßt sich nicht ausdrücklich aus den Dokumenten von Washington 1999 erschließen. Aber es lassen sich dennoch gute Gründe für diese Auslegung angeben. Die Kernfrage an die Washingtoner Dokumente lautet im Kontext des militärischen Einsatzes in Jugoslawien: Handelt es sich hier um eine Ausnahme, die „nicht zum Präzedenzfall werden“¹² darf – wie es der damalige Außenminister Klaus Kinkel in seiner Begründung für die Teilnahme der Bundeswehr an diesem Einsatz formulierte? Oder wird die NATO künftig unter vergleichbaren Bedingungen wiederum ohne UN-Mandat militärisch intervenieren? Vor dem Hintergrund dieser Frage ist das Schweigen der Texte vielsagend. Von einer strengen Bindung von militärischen Interventionen der NATO an ein Mandat des UN-Sicherheitsrates ist nirgends die Rede.

Vielmehr verweisen die Dokumente der NATO auf deren Einsatz auf dem Balkan als Exempel ihres neuen Selbstverständnisses: „Ihr auf dem Balkan gezeigtes

Eintreten für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung... spiegelt (exemplifies) die Entschlossenheit des Bündnisses wider, sein Sicherheitsumfeld zu gestalten sowie Frieden und Stabilität des euro-atlantischen Raums zu erhöhen.“¹³ Gerade das Vorgehen in Jugoslawien demonstriert die Entschiedenheit der westlichen Allianz, im Selbstmandat militärische Gewalt anzuwenden, wenn der Sicherheitsrat nach dem Urteil der NATO-Mitglieder dessen Aufgabe, die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit, nicht in der gebührenden Weise wahrnimmt.

Im Licht dieser Ausführungen erschließt sich der Sinn der Passage des „Washington Summit Communiqué“ zum Krisenmanagement:

Die Allianz „steht bereit, von Fall zu Fall und im Konsens im Einklang mit Art. 7 des Washingtoner Vertrages“ – in dem von der Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für Frieden und Sicherheit die Rede ist – „zu wirksamer Konfliktverhütung beizutragen und aktive Krisenbewältigung zu betreiben, auch Krisenreaktionseinsätze“¹⁴.

Die Allianz erklärt hier ihre Bereitschaft, von Fall zu Fall und auf der Basis der Zustimmung sämtlicher Mitglieder der Allianz darüber zu entscheiden, erstens, ob der Sicherheitsrat seiner Aufgabe angesichts einer Bedrohung des Weltfriedens nachgekommen ist oder nicht, und zweitens, falls dies nicht der Fall ist, ob die Allianz aus eigener Autorität und notfalls militärisch zu intervenieren hat.

Schließlich kann als Argument für meine These auf die klare Haltung der NATO-Führungsmacht, der USA, zu Interventionen ohne UN-Mandat verwiesen werden. In unzweideutigen Worten hatte der stellvertretende amerikanische Außenminister Strobe Talbott vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik im Februar 1999 diese grundlegende Veränderung des NATO-Selbstverständnisses angekündigt:

„Wir werden uns bemühen, Hand in Hand mit anderen Organisationen zu arbeiten, aber das Bündnis muß sich das Recht und die Freiheit vorbehalten, immer dann zu handeln, wenn seine Mitglieder es im Konsens für notwendig erachten.“¹⁵

In die gleiche Richtung weisen Aussagen von Bundeskanzler Gerhard Schröder, in denen er unter Anspielung auf den Kosovo-Konflikt von „künftigen Ausnahmen“¹⁶ spricht.

Die „Hauptverantwortung“ des Sicherheitsrates für den Weltfrieden wird jetzt also nicht mehr im Sinn einer ausschließlichen Entscheidungskompetenz über die Anwendung militärischer Sanktionsmaßnahmen interpretiert, die über die Abwendung eines unmittelbaren gewaltsamen Angriffes hinausgehen. Vielmehr wird dem Sicherheitsrat sozusagen im Sinn des Subsidiaritätsprinzips eine Erstzuständigkeit zugestanden. Versagt der Sicherheitsrat in dieser Aufgabe, wird die NATO subsidiär an seiner Stelle handeln. Damit nimmt die NATO grundsätzlich und in allen Fällen für sich in Anspruch, über die Kompetenz und die Autorität zu verfügen, ein Urteil über die Amtsführung des Sicherheitsrates zu fällen. Sie glaubt beurteilen zu können, ob ein Nicht-Beschließen von Sanktionsmaßnah-

men in der rechten Wahrnehmung der Friedensverantwortung des Sicherheitsrates geschieht, oder ob es sich hier um einen Mißbrauch von dessen Kompetenz handelt.

Mit welchem Recht nimmt die NATO diese Kompetenz für sich in Anspruch? Müßte die Allianz nicht jedem beliebigen Zusammenschluß von Staaten das gleiche Recht zubilligen? Viele Fragen ließen sich hier anschließen. Antworten deuten sich an, wenn man der Bedeutung nachgeht, die die Allianz in Washington 1999 der demokratischen Verfassung ihrer Mitglieder zuweist.

Die NATO – ein Hort der Demokratie, der Menschenrechte und des Friedens?

Es ist noch ein weiterer Aspekt der Umgewichtung zu nennen, den die Urkunden von 1999 gegenüber dem Gründungsvertrag des Bündnisses vornehmen, nämlich der Bedeutungsgewinn der demokratischen Verfassungen der Mitgliedsstaaten. Nach der Präambel des Gründungsvertrages ist die NATO „gegründet auf die Prinzipien der Demokratie, auf die Freiheit des einzelnen und die Grundsätze des Rechts“. Mit dieser Formulierung soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die NATO weit mehr ist als eine rein funktional bestimmte Verteidigungsallianz. Sie versteht sich als Wertebündnis.

Die Mitgliedsstaaten bekennen sich also mit ihrem Beitritt zur Demokratie als einem Prinzip. Diese Aussage gilt es in unserem Zusammenhang in drei Richtungen zu qualifizieren. Erstens verfolgt der Bezug auf Demokratie nicht den Sinn, den Zusammenschluß der Mitgliedsstaaten zu einer Verteidigungsallianz zu legitimieren. Indem sich Art. 6 des Gründungsvertrages auf UN-Charta Art. 51 bezieht, beruft sich die NATO auf das jedem Mitglied der UN zustehende „naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ unabhängig von der Art seiner Verfassung.

Zweitens hat der Demokratiebezug des Gründungsvertrages nicht zum Auschluß Griechenlands oder der Türkei geführt, als in diesen Ländern Militärregime die Regierung übernahmen. Die Präambel wurde also nicht in dem Sinn ausgelegt, daß ausschließlich Demokratien Mitglied des Bündnisses sein können. Dieser Beobachtung entspricht Art. 10 des Gründungsvertrages, dem zufolge ein Staat Mitglied werden kann, wenn er „in der Lage ist, die Grundsätze des Vertrages zu fördern“. Es wird also keineswegs eine demokratische Staatsverfassung als strenge sine-qua-non-Bedingung für die Mitgliedschaft vereinbart.

Schließlich ist drittens festzuhalten, daß die Mitgliedsstaaten sich das Recht vorbehalten, die Aufnahme auch demokratischer Staaten von einem „einstimmig getroffenen Übereinkommen“ (Art. 10) abhängig zu machen. Nach ihrem Gründungsvertrag sieht sich die NATO also keineswegs verpflichtet, jeder europäischen Demokratie die Möglichkeit zum Bündnisbeitritt zu eröffnen.

In Washington 1999 haben die Mitglieder der NATO einen viel engeren Zusammenhang zwischen Demokratie und der Zugehörigkeit zu ihrem Bündnis hergestellt. Jetzt versteht sich die NATO als eine „Gemeinschaft von Demokratien“¹⁷. Voraussetzung für die Aufnahme ist jetzt, daß ein Aspirant „den Prinzipien, enthalten im Washington Vertrag (von 1949, d. Verf.), wie Demokratie ... entsprechen muß“¹⁸.

Demokratische Verfassung gilt nun nicht nur als notwendige, sondern auch als hinreichende Bedingung, um einen Anspruch auf Zulassung zur Allianz erheben zu können. So heißt es in der Washington Declaration:

„Unsere Allianz bleibt offen für alle europäischen Demokratien, unabhängig von ihrer geographischen Lage, die gewillt und in der Lage sind, die Verpflichtungen einer Mitgliedschaft zu erfüllen und deren Aufnahme die Gesamtsicherheit und Stabilität in Europa fördern würde.“

Die einzige Einschränkung für die Aufnahme neuer Demokratien besteht also darin, daß nicht auf diese Weise die Sicherheitsarchitektur, die zwischen der Allianz und den Staaten besteht, die ihr nicht angehören, gefährlich gestört wird. Die Aufnahme von Demokratien in die Sicherheitsallianz darf nicht zu größerer Unsicherheit für die Aspiranten und das Bündnis führen. Diese Einschränkung ergibt sich aus dem Bündniszweck selbst, stellt keine darüber hinausgehende Zugangsbeschränkung dar. Die Allianz bekennt sich also zu der moralischen Verpflichtung, Demokratien, soweit eben möglich, aufzunehmen.

Warum ist der NATO die demokratische Verfassung ihrer Mitglieder so wichtig? Die Antwort findet sich in der Washington Declaration: Die Allianz ist eine „Euro-Atlantische Gemeinschaft von Demokratien, eine Gemeinschaft, in der die Menschenrechte und die fundamentalen Freiheiten anerkannt sind, wo Grenzen im wachsenden Maße für Menschen, Ideen und Handel offen werden, wo Krieg undenkbar wird“. Demokratisch verfaßte Staaten sind also in ihrem Inneren und untereinander strukturell auf den Menschenrechtsschutz und den freien Austausch von Gütern und Ideen zum allgemeinen Wohlstand festgelegt. Hier deutet sich auch an, wodurch sich die NATO zu militärischen Interventionen ohne UN-Mandat legitimiert sieht.

Auf die Frage, wer das Recht hat, die Amtsführung des Sicherheitsrates zu überwachen, gibt es zwei mögliche Antworten. Die erste besteht darin, daß jeder Staat berechtigt ist, subsidiär die Aufgaben der UNO wahrzunehmen, wenn nach seinem Urteil diese bzw. eines ihrer Organe versagt. Das Problem besteht dann darin, daß ein Staat zu der Ansicht gelangen kann, daß der UN-Sicherheitsrat in einer bestimmten Situation zu Recht keine militärischen Sanktionen verhängt – im Beispiel des Balkans China und Rußland –, während die NATO der gegenteiligen Ansicht ist und militärisch eingreift. Hätten dann nicht in diesem Beispiel Rußland und China das Recht, wenn nicht gar die Pflicht, zunächst das militärische Vorgehen der NATO vor den Sicherheitsrat zu bringen und, wenn dieser

keine militärischen Sanktionen gegen die NATO einleitet, ihrerseits hierzu zu schreiten? Würde dies nicht auf die Rückkehr eines für beide Seiten gerechten Krieges oder, noch schlimmer, zum freien Kriegsführungsrecht von vor 1920 hinauslaufen, das es in das freie und ungehaltene Ermessen eines jeden Staates stellte, Krieg zu führen?

Die einzige Alternative besteht darin, daß nur Staaten bzw. Bündnisse, die bestimmte Bedingungen erfüllen, die Kompetenz in Anspruch nehmen können, die Amtsführung des Sicherheitsrates zu überwachen. Die Aussagen der NATO über die Bedeutung der demokratischen Verfassung ihrer Mitglieder deuten in diese Richtung. Wenn eine demokratische Verfassung strukturell sicherstellt, daß die Mitgliedsstaaten der NATO in ihrem Inneren und ihrem Verhalten untereinander von den Menschenrechten bestimmt sind, dann ist es nur ein kleiner Schritt zu der These, daß dieses Bündnis in seinem Verhalten gegenüber anderen Staaten Gewalt nur im Dienst einer legitimen Verteidigung seiner Insel des Friedens und der Freiheit einsetzen wird.

Genau dies war jedenfalls die feste Überzeugung des ehemaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson, des Vaters des Völkerbundes: Die Verfassung ihrer Mitglieder legt eine Föderation von Demokratien nicht nur von Fall zu Fall, sondern strukturell-grundsätzlich auf eine Menschenrechtspolitik fest und verleiht ihr daher eine rechts- und friedenswahrende Autorität über nicht-demokratische Staaten. Weil sich politische Meinungsbildungsprozesse in Demokratien strukturell an den Menschenrechten aller orientieren, kann es nicht sein, daß eine militärische Intervention der Föderation in andere Staaten etwa der illegitimen Interessendurchsetzung dient. Ein derartiges Vorgehen dient notwendigerweise ausschließlich der legitimen Verteidigung der demokratischen Insel realisierter Menschenrechte, die allen prinzipiell offensteht. So heißt es in der berühmten Rede von 1917, mit der der 28. Präsident sein Land in den Ersten Weltkrieg führte:

„Die Welt muß für die Demokratie gesichert werden. ... Wir dienen keinen egoistischen Zwecken. Wir streben keine Eroberungen und keine Herrschaft an. ... Wir sind nichts als Vorkämpfer für die Rechte der Menschheit.“¹⁹

Der Einfluß des Wilsonianismus in den USA ist nach wie vor groß. So attestierte Gordon A. Craig der Bush-Administration vor dem Hintergrund des Golfkrieges einen „Internationalismus im Geiste Woodrow Wilsons“²⁰. Madeleine Albright spricht von den USA als der „unverzichtbaren Nation“, was weit mehr als nur machtpolitisch gemeint ist: „Wir stehen erhobenen Hauptes (stand tall), und daher sehen wir weiter als andere Nationen.“²¹

Und selbst Samuel Huntington, der wegen seiner Thesen zum angeblich fast unvermeidlichen Zusammenprall der Kulturen des ultra-realpolitischen Denkens gezielte Harvard-Professor, sieht offensichtlich nicht einmal einen Begründungsbedarf für seine These, daß oft keine Kongruenz zwischen amerikanischen

Interessen und Werten und denen anderer Nationen besteht, „teilweise wegen der einzigartigen moralischen Komponente in der amerikanischen Politik“²².

Wenn auch ein derartiges Selbstbewußtsein für europäische Ohren fremd klingt, muß man sich doch fragen, ob nicht gerade unser Jahrhundert den amerikanischen Glauben an Demokratie ins Recht setzt. War es nicht die Demokratie, die unter größten eigenen Opfern die Menschenrechte gegenüber den Imperialismen, Faschismen und Totalitarismen Europas verteidigt hat? Kann irgendein Zweifel daran bestehen, daß die Demokratie die Zukunft des Friedens ist?

Pax democratica – Hoffnung für die Welt?

Die hier vorgetragenen Überlegungen wollen darauf aufmerksam machen, daß sich in den Dokumenten des NATO-Gipfeltreffens von 1999 eine grundlegende Veränderung im Selbstverständnis der Nordatlantischen Allianz vollzogen hat. Sie versteht sich jetzt nicht mehr nur als eine Verteidigungsallianz, die durch das von der UN-Charta ausdrücklich anerkannte Selbstverteidigungsrecht aller Staaten legitimiert ist. Heute sieht sich die NATO als Bündnis von Demokratien, die in ihrem Inneren wie in ihrem Verhalten untereinander für immer eine Insel des Friedens, der Menschenrechte und des Wohlstandes errichtet haben. Die NATO nimmt darüber hinaus für sich das Recht in Anspruch, die Sicherheit ihrer Mitglieder notfalls durch militärische Interventionen in souveränen Staaten außerhalb des Bündnisses und auch ohne UN-Mandat zu verteidigen, wenn der Sicherheitsrat keine entsprechenden Maßnahmen einleitet. Diese neue Selbstdefinition des Bündnisses läßt sich im Rahmen eines bestimmten, in den USA einflußreichen Glaubens an die Demokratie zwanglos zu einem kohärenten Ganzen zusammenfügen.

Man mag gegen die Interpretation eine Fülle von Gründen einwenden: Die Passagen, in denen die NATO die strikte Bindung an ein UN-Mandat behutsam und mehr indirekt lockert, werden überinterpretiert, während das wiederholte Bekenntnis zur UN-Ordnung zu wenig Achtung gewinnt. Der Zusammenhang zwischen dem demokratischen Charakter der NATO-Mitglieder, ihrer Kooperation untereinander einerseits und militärischer Interventionen ohne UN-Mandat ist durch den Text nicht belegt. Der Einfluß des Wilsonianismus wird überschätzt. Man wird dies im einzelnen diskutieren müssen.

Kaum jedoch wird man den grundsätzlichen Anspruch der NATO bezweifeln können, die Tätigkeit des UN-Sicherheitsrates zu überwachen und notfalls durch eigenes Handeln zu korrigieren. Damit nimmt sie für sich in Anspruch, eine Autorität oberhalb des Sicherheitsrates zu besitzen. Eine ganz andere Frage ist, in welcher Weise diese Autorität ausgeübt werden wird. Damit stellt sich unausweichlich die Frage nach der Legitimität dieses Anspruches. Wie will man begrün-

den, daß 19 NATO-Mitglieder, von denen jedes ein Veto-Recht besitzt, besser als der UN-Sicherheitsrat mit seinen 15 Mitgliedern, von denen nur fünf über ein Veto-Recht verfügen, geeignet sind, Friedensbedrohungen rechtzeitig abzuwenden? Die ganze Plausibilität und Legitimität der neuen NATO hängt an der These von der besonderen Friedenstauglichkeit demokratischer Staaten.

Die Problematik dieses Glaubens an einen derartigen Zusammenhang wurde, wahrscheinlich ungewollt, auf der Titelseite der *International Herald Tribune* vom 12. März 1999, also vierzehn Tage vor Beginn der Luftoperationen der NATO im ehemaligen Jugoslawien, sozusagen plastisch herausgestellt. Man findet dort einen Bericht vom offiziellen Beitritt der drei neuen Mitglieder in die NATO. „Diese neuen Mitglieder werden helfen, die westlichen Werte der Demokratie zu verbreiten und zu schützen...“ Der folgende Beitrag steht unter der Überschrift: „Clinton entschuldigt sich für die US-Politik im Guatemala-Krieg“. Dem war die Veröffentlichung des Berichts der guatemaltekischen Wahrheitskommission vorausgegangen, der „die Teilnahme des CIA an dem Bürgerkrieg bestätigt, in dem mehr als 200 000 Menschen getötet wurden“.

Selbstverständlich kann der historische Rekurs die These von der besonderen Friedensdienlichkeit von Demokratien weder widerlegen noch bestätigen. Denn es bleibt ja die Frage offen, ob ein rechtsbrecherisches Verhalten heutiger Demokratien ihren Grund darin hat, daß diese Staaten noch nicht hinreichend und konsequent demokratisiert sind. Dennoch kann ein Bericht wie der aus Guatemala die Skepsis gegenüber der These nähren, Demokratien, insbesondere in ihrer heutigen Verfaßtheit, wären sozusagen mit Notwendigkeit auf eine menschenrechtsorientierte Politik festgelegt.

Letztlich stößt der Gedankengang hier auf Grundfragen einer Friedensethik. Wie friedensfähig ist der Mensch? Welche Bedeutung kommt der Demokratie für die Sicherung des Friedens zu? Vermag sie negative Neigungen des Menschen zu neutralisieren oder gar eine moralische Besserung herbeizuführen? Darf man darauf hoffen, daß irgendwann Freiheit „nicht mehr zu Fall kommt, sondern von Generation zu Generation im Erreichten stehenbleibt“²³? Die Suche nach einer neuen europäischen Sicherheitsordnung nach dem Kalten Krieg führt mit Notwendigkeit auf diese Ebene. Selbstverständlich kann es nicht die Aufgabe dieser Überlegungen sein, diese Fragen zu diskutieren. Ich muß es bei dem Hinweis belassen, daß wir dringend eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Grundlagen des Friedens brauchen. Es darf nicht sein, daß über die Zukunft des Friedens – im Schatten kriegerischer Ereignisse – in einem kleinen Zirkel von Politikern und Fachleuten ohne Beteiligung der Öffentlichkeit entschieden wird, gerade um der Demokratie willen!

ANMERKUNGEN

- ¹ Public Diplomacy Query, in: <http://pdq2.usa.gov/scripts>, Document 32 of 100, 2/19/1999, 5; Übersetzung d. Verf.
- ² Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt. Beschluß des Bundestages vom 16. Oktober 1998 (Wortlaut), in: Blätter für deutsche und internationale Politik 43 (1998) 1507.
- ³ Zur Argumentation der NATO und der Problematik derartiger Begründungsfiguren vgl. G. Beestermöller, Zeit zum Abschied von der UNO? Anfragen an militärische Einsätze der NATO ohne UN-Mandat, in: Die Neue Ordnung 53 (1999) 164–185.
- ⁴ Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz (A. 5) 2.
- ⁵ Diese Dokumente wurden mir freundlicherweise vom Auswärtigen Amt zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus erhielt ich in deutscher Fassung: Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz sowie Das Strategische Konzept des Bündnisses. Ich übernehme diese Übersetzungen. Dokumente, zu denen keine regierungsamtliche Übersetzung vorliegt, gebe ich in eigener wieder.
- ⁶ Das Strategische Konzept des Bündnisses, 24.
- ⁷ Defence Capabilities Initiative, 3.
- ⁸ Übersetzung d. Verf.
- ⁹ J. Delbrück, Kommentar zu Art. 24, in: Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, hg. v. B. Simma (München 1991) 369 (im Original in Fettdruck).
- ¹⁰ Vgl. K. Ipsen, Die Ausrichtung des Vertrages nach der Satzung der Vereinten Nationen, Rechtsgrundlagen u. Institutionalisierung der Atlantisch-Westeuropäischen Verteidigung (Kiel 1967) 22–32.
- ¹¹ Das Strategische Konzept des Bündnisses, 15.
- ¹² Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, 248. Sitzung, Bonn, 16. 10. 1998, Plenarprotokoll 13/248, 231429 (C).
- ¹³ Das Strategische Konzept des Bündnisses, 12.
- ¹⁴ Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz, 6. Nach der Begriffsbestimmung des neuen Strategischen Konzepts schließt Krisenbewältigung notfalls auch militärische Einsätze ein: „Krisenbewältigung: Es (sc. das Bündnis, d.Verf.) steht bereit, ... aktive Konfliktbewältigung zu betreiben, auch durch Krisenreaktionskräfte“ (ebd.10).
- ¹⁵ Das neue Europa und die neue Nato, in: FAZ 5.2.1999.
- ¹⁶ Zit. n. „Vorbeugung, Krisenmanagement, Kriseneindämmung. Die NATO beschreibt neue Aufgaben“, in: FAZ 26.4.1999.
- ¹⁷ The Washington Declaration, 3.
- ¹⁸ Membership Action Plan (MAP), 12.
- ¹⁹ Rede an den Kongreß vom 2.4.1917, in: The Public Papers of Woodrow Wilson, War and Peace I, hg. v. R. S. Baker (New York 1968).
- ²⁰ G. A. Craig, Zu stark, um sich zurückzuziehen. Die Zukunft der Vereinigten Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges, in: FAZ 26.10.1991.
- ²¹ Zit. nach S. Huntington, Pity the Lonely Superpower That Can't Do Much Alone, in: International Herald Tribune 30.3.1999.
- ²² Ebd.
- ²³ J. Ratzinger, Das Ende der Zeit, in: T. R. Peters, Das Ende der Zeit? Die Provokation der Rede von Gott (Mainz 1999) 22.