

Kapitel I: Die Gründung der NATO

Die Geschichte der internationalen Beziehungen ist seit jeher dadurch gekennzeichnet, dass Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen Gewalt anwenden. Gleichwohl wurde immer wieder versucht, die durch Kriege verursachten Störungen und Schäden in den betroffenen Staaten wie auch im internationalen System zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen. Nichtangriffspakte, Verteidigungsallianzen, Rückversicherungsverträge und austarierte Gleichgewichtskonstellationen zwischen Großmächten erwiesen sich allerdings bis in die Katastrophe des Ersten Weltkriegs hinein als zu fragil, um den Willen von Staaten zur gewaltsamen Interessendurchsetzung dauerhaft zu bändigen. Vor allem das Fehlen international akzeptierter Verbotsnormen und machtvoller Instanzen zur Aufrechterhaltung einer auf Normen aufbauenden Friedensordnung erlaubte den Staaten unter Berufung auf ihre Souveränität immer wieder den Rückgriff auf die *«ultima ratio regum»*, den Krieg (Gareis/Varwick 2006: 81–112).

Nachdem verschiedene Versuche zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit gescheitert waren – so z. B. die Idee der kollektiven Sicherheit in Form des Völkerbunds –, bildeten sich nach dem Zweiten Weltkrieg Regionalpakte heraus, die gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen das Recht zur Selbstverteidigung besitzen. In Artikel 51 der VN-Charta heißt es: «Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.»

I.1: Kollektive Sicherheit und Regionalpakte als Eckpfeiler internationaler Sicherheit

Unter diesen Regionalpakten wurde die NATO die bedeutsamste Allianz. Die Vertragsparteien wollten mit dem NATO-Vertrag nicht in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten, sondern eine Regionalorganisation im Sinne der VN-Charta gründen. Die Entstehung der NATO ist ohne die Herausbildung des Kalten Krieges nicht nachvollziehbar. Bevor allerdings auf diese miteinander verknüpften Entwicklungen eingegangen wird, soll zunächst ein wichtiges Prinzip internationaler Sicherheit, die ‚kollektive Sicherheit‘, vorgestellt werden. Der Ansatz der kollektiven Sicherheit, wie er mit dem Völkerbund nach dem Ersten Weltkrieg erstmals in die internationale Politik eingeführt wurde, versucht die Defizite der fragilen sicherheitspolitischen Gleichgewichtskonstellationen zu beseitigen.

Dieses anspruchsvolle politiktheoretische Konzept geht davon aus, dass alle Staaten bereit sein könnten, ihren Souveränitätsanspruch, ihre partikularen Interessen und Bedürfnisse hinter ein gemeinsames Interesse an friedlichen und stabilen internationalen Beziehungen zurückzustellen und sich an der Errichtung eines globalen Systems zu beteiligen, das seine Mitglieder von der Androhung und Anwendung von Gewalt abzuhalten in der Lage ist. Im Gegensatz zu einem kollektiven Verteidigungssystem (wie es die NATO klassischerweise war), dessen Mitglieder einander Beistand bei Bedrohung oder Aggression von außen zusichern, wendet sich ein kollektives Sicherheitssystem mit seinen Verpflichtungen und Sanktionsandrohungen an die in ihm selbst organisierten Staaten. Idealerweise müsste ein solches System wie ein Weltstaat mit Gewaltmonopol und exekutiven Befugnissen gegenüber den Einzelstaaten beschaffen sein. Weil jedoch die Errichtung eines derartigen Weltstaates wenig wahrscheinlich ist, bleibt für die Verwirklichung in der Praxis nur die freiwillige Selbsteinbindung der Staaten auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages, der die Parteien zur friedlichen Austragung ihrer Streitigkeiten normativ verpflichtet. Durch ihn wird eine Instanz geschaffen, die über Art und Ausmaß möglicher Pflichtverletzungen einzelner Vertragsparteien sowie die daraus resultierenden Folgen zu entscheiden befugt ist. Schließlich werden in ihm Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Entscheidungen festgelegt.

Die Funktionsfähigkeit eines so beschaffenen Systems ist jedoch von einer ganzen Reihe von Voraussetzungen abhängig, die in der praktischen Politik offenkundig so nicht gegeben sind. Zum einen müssen alle Staaten bereit sein, ihre Interessen an einer gewaltsamen Veränderung des politischen und territorialen Status quo zurückzustellen, selbst wenn sie ihr Anliegen für noch so berechtigt halten. Zum anderen müssen sie bereit sein, kollektiv gegen einen Friedensbrecher vorzugehen. Auf jeden Fall bedarf es eines institutionalisierten friedlichen Verfahrens zur Beilegung des Konflikts sowie der Ausstattung einer zentralen Instanz mit hinreichender – auch militärischer – Macht zur Durchsetzung getroffener Entscheidungen. Für den Friedensbruch und die zu seiner Beseitigung zu ergreifenden Maßnahmen müssen nicht nur eindeutige und von allen Staaten akzeptierte Rechtsnormen und Regeln, sondern auch Prozeduren zu deren Fortentwicklung vereinbart werden.

Der entscheidende Faktor für die Funktionsfähigkeit eines Systems kollektiver Sicherheit aber ist Vertrauen. Jeder Staat muss sich darauf verlassen können, dass sich zumindest die überwältigende Mehrheit der Mitglieder des Systems dauerhaft und verlässlich an die gemeinsamen Regeln hält. Zudem muss jeder friedliebende Staat darauf vertrauen können, im Falle einer Aggression Beistand zu erhalten, was wiederum mit großen Ansprüchen an die Mitgliedstaaten wie auch an die Effektivität und die Unparteilichkeit der zentralen Entscheidungs- und Durchsetzungsinanz des Systems verbunden ist. Es sind vor allem diese komplexen Voraussetzungen, an denen sich ein Großteil der Kritik an dem Prinzip der kollektiven Sicherheit entzündet. Von Seiten der realistischen Schule wird eingewandt, dass dieser Sicherheitsansatz zwar die internationale Anarchie mit egoistischen Staaten als den entscheidenden Akteuren als Ausgangsvoraussetzung akzeptiert, aber eine schlüssige Antwort auf die Frage schuldig bleibt, warum Staaten ihr gegenseitiges Misstrauen und die daraus resultierende Notwendigkeit der eigenständigen Sicherheitsvorsorge überwinden sollten. Schließlich geht auch der Ansatz der kollektiven Sicherheit gerade davon aus, dass es Staaten gibt, die sich aggressiv verhalten, und bestärkt so die realistische Sichtweise der fortbestehenden zwischenstaatlichen Unsicherheit und des permanenten Sicherheitsdilemmas.

Diesem grundsätzlichen Einwand werden weitere Bedenken bezüglich der Effektivität und der Effizienz eines kollektiven Sicherheits-

systems hinzugefügt: In einem von Staaten gebildeten System mit von diesen kontrollierten Institutionen sind Entscheidungen stets von den Interessen der handelnden Akteure abhängig. Die notwendige Unterscheidung zwischen Aggressor und Opfer fällt angesichts der meist sehr komplexen Kriegsursachen und der direkten und indirekten Verwicklung einer mehr oder minder großen Zahl weiterer Staaten alles andere als leicht. Klientelismus und fehlende Interessenkongruenz zwischen den in der Entscheidungsinstanz vertretenen Staaten lassen internationale Gremien als Mediatoren oder unparteiische Schiedsrichter tendenziell ungeeignet erscheinen. Zudem tritt selbst in relativ eindeutigen Fällen das Problem auf, dass zwar viele Staaten an der Beendigung einer Aggression interessiert sein mögen, die Vorstellungen über die Verteilung der damit verbundenen Lasten aber auseinanderdriften. Das bei kollektiven Maßnahmen regelmäßig auftretende Phänomen des Trittbrettfahrertums unterminiert gemeinsame Aktionen selbst bei weitgehender Übereinstimmung in den Notwendigkeiten und Zielen. Zumindest aber sorgt die Verweigerung von Unterstützung bereits durch eine relativ kleine Zahl von Mitgliedern des Systems für eine Verlangsamung oder gar Lähmung des kollektiven Sicherheitsmechanismus. Verschärft wird dieses Problem zusätzlich, wenn das System nicht einem, sondern mehreren Regelverstößen gleichzeitig begegnen muss. Denn wenn versucht wird, jeder Aggression mit der gleichen Entschlossenheit zu begegnen, gerät das System rasch an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit.

Hinzu kommt das Problem, dass kollektive Sicherheit tendenziell nur gegenüber kleineren Mächten erfolgversprechend erscheint. Tritt eine Großmacht mit einem entsprechenden militärischen Potenzial als Aggressor auf, werden die Kosten eines Einschreitens schnell höher als der zu erwartende Nutzen. Ihre besondere Stellung kann Großmächte zudem verleiten, ein kollektives Sicherheitssystem für ihre Zwecke zu missbrauchen, indem sie sich seiner Entscheidungsmechanismen bemächtigen und ihre Politik unter dem Vorwand, im kollektiven Interesse zu handeln, verfolgen. Ist es aber nicht möglich, auch Großmächte zwingend in ein kollektives Sicherheitssystem und seine Regeln einzubinden, bleibt – jedenfalls aus der Sicht des Realismus – als Ausweg kaum mehr als der Rückgriff auf die klassischen Verteidigungsallianzen, Gleichgewichtspolitik, Großmächtekonzerne oder Ad-hoc-Koalitionen. Das Konzept der kollektiven Sicherheit

erscheint in diesem Lichte somit unrealistisch, ja gar weltfremd und für die politische Praxis ungeeignet. Auf einen Wirkungszusammenhang, der im globalen Maßstab nicht wirke, könne man sich eben nicht verlassen.

Zielen diese Einwände darauf, den kollektiven Sicherheitsansatz mit seinen vielfältigen und komplexen Voraussetzungen in den Bereich der politischen Utopie zu rücken, setzen andere Kritiken an den immanenten Problemen selbst eines funktionierenden kollektiven Sicherheitssystems an. Wenn Gewalt in den internationalen Beziehungen grundsätzlich als Übel gilt, ein kollektives Sicherheitssystem seiner zentralen Machtinstantz aber dennoch die Legitimation zur Anwendung bzw. zur Ermächtigung von Gewalt verleiht, besteht immer auch die Gefahr des Missbrauchs dieser Befugnisse. Naturgemäß können in einem globalen System die diesem zu Grunde liegenden Normen nur sehr abstrakter Natur sein und bedürfen im konkreten Entscheidungsfall der politischen Interpretation. In einer komplexen Welt sind damit Werte- und Interessenkonflikte quasi vorprogrammiert: Was der einen Gruppe von Staaten als legitimes Vorgehen im Sinne des Friedens gilt, ist für andere möglicherweise der Versuch der Oktroyierung fremder Vorstellungen. Die vielfältigen und ernstzunehmenden Einwände gegen den kollektiven Sicherheitsansatz lassen sich in der Frage zuspitzen, ob dieser nicht etwas schlechterdings Unmögliches versucht, nämlich ein alle partikularen Bedürfnisse absorbierendes Interesse hervorzubringen, das von einer zentralen Instanz mit dauerhaftem Legitimationsanspruch verfolgt werden soll. Ist kollektive Sicherheit also ein «Mythos», der nie funktioniert hat und auch nicht funktionieren kann? Müssen sich Staaten und Mächte nicht vielmehr darauf konzentrieren, ihre nationalen Interessen zu formulieren und zu realisieren? Und sollten sie nicht besser durch klugen Umgang mit ihrer Macht und den Einsatz bewährter Instrumente dafür sorgen, dass sich globale Stabilität quasi als Summe der so gegeneinander austarierten Interessen einstellt?

Das Konzept der kollektiven Sicherheit ist theoriegeschichtlich ein großer Fortschritt, es hat sich dennoch global in der politischen Realität als unzureichend erwiesen. Ernst-Otto Czempiel (1994: 184) bringt es auf die Formel: «Entweder wird es nicht gebraucht oder es funktioniert nicht». Denn der Mechanismus kann nur funktionieren, wenn alle Teilnehmer die kollektive Sicherheit als höchstes Gut achten, sie also mit einer Stimme sprechen. Gewalt wird nur für den Fall

bereitgehalten, dass ein Teilnehmer seinerseits regelwidrig Gewalt einsetzt. Ist dies nicht der Fall, funktioniert das System, oder besser gesagt: Es braucht nicht zu funktionieren. Allerdings wird es dann auch nicht benötigt. Im Konfliktfall jedoch, für den Grund, für den es eigentlich konstruiert ist – den Bruch des Friedens durch einen oder mehrere Teilnehmer –, ist hingegen der systemimmanente und notwendige Grundkonsens aufgeköndigt, und es kann nicht mehr funktionieren. Der Wert des Prinzips kollektiver Sicherheit liegt demnach nicht so sehr in seiner praktischen Anwendbarkeit im globalen Rahmen, sondern in seiner möglichen langfristigen Strahlungskraft: «Nimmt man sie nicht als Prinzip, sondern als Zielwert internationaler Beziehungen, verliert kollektive Sicherheit ihren utopischen Anstrich. Wer kollektive Sicherheit verwirklichen will, muss zunächst die Rahmenbedingungen dafür verbessern. Zu diesen gehört unter anderem die Verbreitung des Bewusstseins vom gemeinsamen Interesse an der Vermeidung von Kriegen sowie, noch wichtiger, die institutionell abgesicherte Möglichkeit zur Veränderung bestehender Verhältnisse im internationalen System ohne Gewalt» (von Bredow 1994: 73). Das klassische Motto des römischen Militärtheoretikers Vegetius «si vis pacem para bellum» (wenn Du den Frieden willst, dann rüste für den Krieg) soll also umgewandelt werden in den Grundsatz «si vis pacem para libertatem et iustitiam» (wenn Du den Frieden willst, dann Sorge für Freiheit und Gerechtigkeit). Es ergibt sich allerdings eine weitere Problematik von Systemen kollektiver Sicherheit: Wenn ein konstitutiver Grundsatz die Anerkennung der bestehenden Grenzen ist, wie kann dann in einen innerstaatlichen Konflikt eingegriffen werden? Systeme kollektiver Sicherheit sind also auf eine «Staatenwelt» ausgerichtet, die zunehmend brüchig wird.

Die Vereinten Nationen als Trägerin kollektiver Sicherheit haben mit der Übertragung kollektiver Selbstverteidigungsfunktionen auf Regionalbündnisse selbst versucht, diese Konstruktionsmängel des Prinzips kollektiver Sicherheit abzumildern. Völkerrechtler sind sich allerdings nicht einig, was eine regionale Abmachung im Sinne der Charta ist. Während einerseits eine enge Auffassung vertreten wird, die insbesondere Militärbündnisse wie die NATO nicht zu dieser Gruppe zählt, hat sich in der Praxis eine Definition entwickelt, die sich lediglich auf einen regionalen Zusammenhang und eine Mitgliedschaft bezieht, die geringer als die der VN ist. Galten zunächst Einrichtungen wie die Arabische Liga, die Organisation Amerikanischer

Staaten (OAS), die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als solche Abkommen, so wird heute auch die NATO zu dieser Kategorie gezählt. Die Vereinten Nationen haben in zahlreichen Fällen Regionalorganisationen mit der Durchführung von Friedensmissionen beauftragt bzw. sie dazu ermächtigt. Als prominente Beispiele gelten die Durchsetzung des Friedensabkommens von Dayton ab Dezember 1995 in Bosnien-Herzegowina (IFOR/SFOR) sowie die Einsetzung der Friedenstruppe im Kosovo (KFOR) seit Juni 1999, die jeweils unter Führung der NATO standen. Einige Völkerrechtler sind gar der Auffassung, dass die Schaffung der NATO «auf den Vertrauensverlust in die Funktionsfähigkeit des Friedenssicherungsmechanismus der Vereinten Nationen zurückzuführen» sei (Nolte 1994: 99; Gegenposition: Deiseroth 2000). Gemäß der Charta der Vereinten Nationen haben diese Regionalpakete eine Doppelfunktion. Sie sollen erstens eine friedliche Regelung der Beziehungen geographisch benachbarter Staaten erleichtern und eventuell innerhalb eines Paktes aufkommende Konflikte intern lösen und zweitens als Vollzugsorgane des Sicherheitsrates auf dessen Anweisung und unter dessen Kontrolle handeln.

Die stärkere Einbeziehung von regionalen Abmachungen bietet sowohl Risiken als auch Chancen. Befürworter betonen die Entlastung der Vereinten Nationen sowie eine bessere internationale Arbeitsteilung und regen sogar an, stärker über regionale Autorisierungsmechanismen für Zwangsmaßnahmen nachzudenken, während Kritiker darin eine Aushöhlung der Zuständigkeit der VN in ihrem Kernbereich sehen, die eher zu Unübersichtlichkeit und Chaos führt. Regionalpakete können aber durchaus als kollektive Selbstverteidigungsbündnisse angesehen werden, in denen das Prinzip kollektiver Sicherheit tatsächlich funktioniert. Die Interessen aller Mitgliedstaaten, einem Aggressor gegenüberzutreten, sind gegeben, und auch über den Begriff der Aggression ist relativ leicht Übereinstimmung zu erzielen, da die politischen Systeme meistens auf den gleichen Wertvorstellungen beruhen. Auch das Bundesverfassungsgericht (1994) erklärt in seinem Urteil zur Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr vom 12. Juli 1994, dass ein System kollektiver Sicherheit dadurch gekennzeichnet ist, dass es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit be-

gründet, die wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantiert oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichtet soll, ist unerheblich: «Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit [...] sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind». In diesem Kontext ist die Gründung der NATO 1949 und vor allem ihre Entwicklung seit den 1990er Jahren zu sehen.