

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Band: 132 (1966)

Heft: 10

Artikel: Rechtsprobleme der NATO-Integration

Autor: Schweinitz, Kurt von

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-43139>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

stanzen zu gruppieren, sowohl für die Planung wie für die Durchführung. Diese Aufgabe ist für den Erdkampf komplexer als für den Luftkrieg. Dazu kommt, daß in unserem Land das Ablösungssystem des höheren Kadern nicht unbedingt die zum Studium solcher Fragen günstigen Bedingungen schafft. Die für die Luftkampfführung unerläßlichen Informationen (Daten) sind in ziemlich beschränkter Anzahl notwendig. Neben dem an und für sich komplexen System der Erkennung sind die anderen Angaben ziemlich leicht zu erhalten und zu handhaben. Anders ist es im Erdkampf. Die Verwendung elektronischer Apparate gleich denen, die wir in Fliegerleitstellen oder bei der Flab antreffen, stellt in einem integrierten Nachrichtensystem um so kompliziertere Probleme, als die Nachrichten unter einer mit der elektronischen Datenverarbeitung vereinbaren Form aufgesetzt werden müssen. Wir haben also alle die Elemente, die von einem solchen System berührt würden, genau zu unterscheiden.

Wenn es sich darum handelt, festzulegen und zu wissen, ob solche Systeme nun unentbehrlich seien oder nicht, so glauben wir, daß dies das Ergebnis einer unvermeidlichen Entwicklung sei. Wir glauben auch, daß wir darüber genügend Beweise geliefert haben. Es ist also an der Zeit, sich darauf vorzubereiten. Es ist um so eher Zeit, als Probleme dieser Art in mehreren europäischen Staaten studiert werden und wir bereit sein müssen, den Wert der Lösungen anzuerkennen und zu messen, Lösungen, die man nicht versäumen wird, uns anzubieten, und die ihren Anreiz auf uns nicht verfehlen werden. Die gegenseitige Abhängigkeit der Bedürfnisse, also der einzelnen Lösungen zu den verschiedenen Funktionen solcher Systeme, erfordert eine sehr lange und äußerst tiefgreifende Gemeinschaftsarbeit. Wir haben bereits angeführt, daß unser Ablösungssystem des höheren Kadern keine günstigen Bedingungen für das Studium solcher Probleme schaffe. Daß man uns recht verstehe: Wir stellen hier nicht unser Milizsystem in Frage, im Gegenteil! Wir glauben sogar, daß es uns undiskutable Vorteile sichern kann, sogar auf diesem Spezialgebiet. Die Schweiz ist eines jener Länder, in denen die Verwendung elektronischer Apparate für die Leitung und Führung der Unternehmen am weitesten getrieben wird, und es wäre daher überraschend, wenn wir in diesem Gebiet für die militärischen Bedürfnisse die notwendigen Mittel in unserem Land nicht fänden. Unser Land verfügt auf dem Gebiet des Fernmeldewesens über eine Infrastruktur, die man zu den fortgeschrittensten zählen kann, dies dank der Entwicklung, sei es nun in demographischer, industrieller oder technischer Hinsicht. Wäre es da nicht überraschend, wenn wir die sich stellenden Probleme nicht meistern könnten?

Vielleicht wären noch der Sinn für die Gemeinschaftsarbeit zu fördern, einige Tendenzen zu Prestigekämpfen zu bannen und einige Eigenheiten zu ersticken. Vielleicht wäre noch zu lernen, gewissen Fähigkeiten besser zum Durchbruch zu verhelfen, zu gestehen, daß sehr junge Techniker in der Lage sind, Probleme routinierter Taktiker zu studieren und, was noch mehr wäre, gültige Lösungen anzubieten. Wir haben beide nötig: Die Übermittlungsspezialisten müßten Spezialisten über alle Fragen des Austausches, der Ausarbeitung und der Datenverarbeitung von Informationen sein; so wären und blieben sie die ersten Gehilfen der Führung, sie, deren Aufgabe für die Führung ja von äußerster Wichtigkeit ist.

4. *Schlußfolgerungen*

Wir waren bestrebt, in dem eben besprochenen Spezialgebiet aufzuzeigen, daß die Übermittlung – durch Berufung und Aufgabe – zu einer Annäherung zwischen Taktikern und Technikern berufen ist. Zwei Elemente sind besonders in Erscheinung getreten:

- die gegenseitige Abhängigkeit von Führung und Übermittlung;
- die Kenntnisse und Leistungsfähigkeit der Übermittlung auf einem Spezialgebiet, nämlich in der Anwendung der immer wichtiger werdenden Elektronik.

Die sich aufdrängenden Maßnahmen berühren die nachstehenden Gebiete:

- funktionelles und operationelles Bestimmen der Kompetenzen des Übermittlungsdienstes auf dem Gebiet der Kriegsvorbereitung in strategischer, wissenschaftlicher und technischer Sicht; hier eingeschlossen sind die Fragen der elektromagnetischen Aufklärungsmittel und der Datenverarbeitung;
- von seiten der Vertreter der Übermittlung besseres Bewußtwerden der gewachsenen Verantwortung; dies bedeutet für sie: Studium aller Führungsprobleme, nicht nur unter der beschränkten Sicht der für die Verbindung der Führungsinstanzen verfügbaren Mittel, sondern in einer vollständigeren Art und Weise durch Zusammenarbeit zur Lösung der durch den Einsatz moderner Führungsmittel aufgeworfenen Fragen zu gelangen; wir vermögen nicht zu ersehen, wer anders sich damit beschäftigen könnte. Dies bedeutet auch vermehrte Sorge gegenüber allen Problemen, welche die Einführung rationeller Mittel zur Vereinfachung der Stabsarbeit berühren.

Wir wären glücklich, die Aufmerksamkeit der Interessierten auf diese zwei Gebiete gelenkt und auch zu einem Bewußtwerden ihrerseits beigetragen zu haben.

Rechtsprobleme der NATO-Integration

Von Major Kurt Graf von Schweinitz

I. *Einführung*

Das Wort «Integration» ist lateinischen Ursprungs; im Duden ist es mit «Summierung», «Zusammenschluß» übersetzt. So klar, wie der Begriff in der Sprache der Mathematik ist, so vieldeutig ist er in anderen Bereichen. Im juristischen Sinne läßt er sich bei einem Staatenbund anwenden. Demnach gibt es von der vertraglichen Konstruktion her keine «NATO-Integration». Eine Teilintegration ist erst allmählich aus der Entwicklung heraus entstanden, und zwar im wesentlichen im Generalsekretariat mit dem internationalen Stab, in den höheren Kommandostäben und in der Infrastruktur. Im politischen Sinne läßt sich der Begriff der Integration schon weiter fassen; man kann darunter die

«Summierung» gleichgerichteter Kräfte wie auch den «Zusammenschluß» in Form einer supranationalen Staatenverbindung verstehen. Im militärischen Bereich schließlich gilt die Integration als eine fortentwickelte Form der historischen Allianz. Es wird daher notwendig sein, das differenzierte Wesen der Integration von Fall zu Fall zu verdeutlichen.

In dieser Arbeit sollen Rechtsfragen, die sich zwangsläufig aus dem Zusammenwirken von verbündeten souveränen Staaten ergeben, untersucht werden. Die Arbeit gliedert sich in einen politischen und einen militärischen Teil. Der politische Teil beschränkt sich auf eine Analyse von zwei Artikeln des Nordatlantikvertrages, denen allerdings lebensentscheidende Bedeu-

tung zukommt. Ergänzend dazu wird auf die Rolle der NATO in der Völkerrechtsgemeinschaft eingegangen werden. Der militärische Teil hat das für die militärische Führung gravierende Problem der integrierten Befehls- und Kommandogewalt zum Thema.

Hinter diesen Betrachtungen wird ein Grundproblem unserer Zeit sichtbar werden, um dessen Bewältigung wir alle bemüht sind: das Spannungsverhältnis zwischen nationalem Bewußtsein und fortschreitender internationaler Bindung.

II. Rechtsprobleme der politischen Integration

1. Vertragsrechtliche Beziehungen zwischen den NATO-Staaten

a) *Der Vertrag.* Die Rechtsgrundlage der NATO ist der Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949. Sein knapp und allgemein gehaltener Inhalt entspricht der üblichen Form internationaler Verträge, bei deren Abfassung immer noch große Rücksicht auf politische Vorbehalte, rechtliche Verpflichtungen und das innerstaatliche Recht der Vertragspartner genommen werden muß. Gerade im Nordatlantikvertrag mußte zunächst auf die zahlreichen Sonderinteressen der ungleichartigen Mitgliedstaaten eingegangen werden. Unverkennbar ist auch der Einfluß angelsächsischen Rechtsdenkens, nach welchem lediglich der Rahmen abgesteckt wird, aber nur wenige Einzelheiten festgelegt werden. So haben sich auch im Nordatlantikvertrag eine lange Erfahrung – besonders Englands – in internationalen Angelegenheiten und ein politischer Wirklichkeitssinn niedergeschlagen¹.

b) *Integration.* Man kann den Nordatlantikpakt als eine Integration im Sinne einer «Summierung» gleichgerichteter politischer Kräfte bezeichnen. Nach Vertrag und Praxis handelt es sich um eine lose Verbindung von Staaten, die einerseits nicht auf ihre Souveränitätsrechte verzichtet haben², aber andererseits völkerrechtliche Verpflichtungen eingegangen sind, die sie schicksalhaft miteinander verbinden.

Gemeinsam ist allen Mitgliedstaaten der Wille nach Freiheit und Recht³. Gemeinsam ist ihnen auch das Bedürfnis nach kollektiver Sicherheit⁴, welches aus der Furcht entstand, dem gewaltsamen Vordringen des Kommunismus schutzlos ausgeliefert zu sein – eine Furcht, die die Summe politischer Kräfte im atlantischen Raum gleichzurichten vermochte. So weit läßt sich also eine grundsätzliche Einmütigkeit der Mitgliedstaaten feststellen.

Nach Professor von der Heydte⁵ will die NATO eine politische Organisation sein, mit dem Ziel, die Politik der Mitgliedstaaten in den wichtigen Fragen zu koordinieren. Leider hat man diese Absicht nicht mit gleicher Deutlichkeit im Vertrag ausgedrückt. Der politische und wirtschaftliche Zusammenschluß, welcher der NATO die Zukunft sichern soll, wird in Artikel 2 empfohlen, aber nur unbestimmt formuliert. Dementsprechend verschieden wird er ausgelegt. Während die amerikanische Regierung unter Präsident Kennedy wiederholt die Hoffnung ausdrückte, daß sich aus dem angedeuteten Wunsch bald ein Wille bilde, der zunächst Westeuropa und später die atlantische Gemeinschaft politisch vereint, so scheint die französische Regierung unter Präsident de Gaulle nicht aus diesem oder anderen Artikeln herauszulesen, daß die NATO mehr sein kann als nur ein militärisches Bündnis. Wohl sind die militärischen Klauseln im Vertrag vorherrschend⁶, jedoch kann die Existenzfrage einer

¹ «... a product of many centuries.» Außenminister Acheson bei der Unterzeichnung des Vertrages.

² von Borch, «Die Struktur der atlantischen Gemeinschaft», S. 11.

³ Präambel.

⁴ Präambel, Artikel 3, 4, 5, 6.

⁵ von der Heydte, «Völkerrecht, ein Lehrbuch», Bd. I, S. 165.

⁶ Präambel, Artikel 1, 3, 4, 5, 6.

Gruppe von Nationen stets nur aus politischer Sicht gesehen werden.

Ansätze zu einer koordinierten Außenpolitik der NATO konnten wiederholt beobachtet werden. Oft genug aber ließen sich Meinungsunterschiede auch nicht beseitigen. Bedenklich ist, daß nach dem gegenwärtigen Rechtszustand jeder Mitgliedstaat der NATO die Verbündeten durch eigenmächtiges Handeln in unübersehbare Konflikte hineinziehen kann. Ein Beispiel auf diplomatischer Ebene ist die Anerkennung Rotchinas durch Frankreich, welche die Position Amerikas in Asien geschwächt hat. Gewaltsame Friktionen – wie die Suezaktion, die Kubablockade und der Konflikt in Südostasien – können leicht auf die NATO übergreifen. Solche Spannungen und Gefahren belasten das Bündnis erheblich, so daß eine innigere politische Integration dringend geboten erscheint.

c) *Konsultation.* Bereits 1956 hat sich der «Dreierausschuß⁷» mit dem Problem der Meinungsverschiedenheit und dem eigenmächtigen Handeln befaßt und als Ergebnis empfohlen, die Konsultationen zu intensivieren und dem Generalsekretär eine stärkere Stellung einzuräumen. Aus Artikel 4 des Vertrages erwächst den Parteien zwar die Pflicht, im Falle einer Bedrohung einander zu konsultieren – beziehungsweise das Recht, auf das Geschehen im ganzen atlantischen Raum Einfluß zu nehmen –, jedoch nicht die grundsätzliche Pflicht der Konsultation in Fragen der Außenpolitik. Auslegungen, die aus dem Wortlaut des Artikels 4 eine rechtliche Verbindlichkeit allgemeiner Art ableiten⁸, entsprechen nicht den Tatsachen. Sollten sich die NATO-Staaten allerdings dazu durchringen, eine allgemeine und rechtsverbindliche Konsultationspflicht einzuführen, so wäre damit ein großer Schritt im Sinne des im Artikel 2 gewünschten politischen Zusammenschlusses getan. – Von den vielen Schwierigkeiten, die einer solchen Entwicklung entgegenstehen, sei nur auf den demokratischen Grundsatz der Gleichberechtigung eingegangen.

d) *Gleichberechtigung.* In der Satzung der Vereinten Nationen – die als Modell für internationale politische Verträge gelten darf – wird die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten gleich eingangs betont⁹. Im Nordatlantikvertrag findet sich keine ähnliche Formulierung; vermutlich hat man darauf verzichtet, weil sich eine Gleichberechtigung unter souveränen demokratischen Staaten von selbst versteht. Andererseits sind Macht und Stärke Faktoren, die einer Gleichberechtigung widersprechen – besonders in einem Verteidigungsbündnis. Ist es nicht unsinnig, daß zum Beispiel die Vereinigten Staaten, die das gesamte Atompotential aufbringen, die Masse der Streitkräfte stellen und den größten Teil der Jahresausgaben der NATO bestreiten, nur das gleiche Stimmrecht im Nordatlantikrat haben wie Island, welches über gar keine Streitkräfte verfügt?

Die Polarität zwischen Recht und Macht findet man sowohl bei völkerrechtlichen als auch bei staatsrechtlichen Staatenverbindungen. Als 1787 die amerikanische Verfassung entworfen wurde, verlangten die großen Staaten, daß ihre Bevölkerungsstärke, ihr Reichtum und Raum berücksichtigt wurden, während die kleinen Staaten auf Gleichberechtigung bestanden¹⁰. Man einigte sich schließlich zu dem Kompromiß, den kleineren Staaten im Senat die gleichen Rechte wie den großen zu geben, hingegen die Sitze im Repräsentantenhaus auf die Stärken der Bevölkerung

⁷ Bericht vom 13. Dezember 1956.

⁸ Wanke, «Der rechtsverbindliche Gehalt des Nordatlantikvertrages», in Nr. 4, und «Der Schutzwert des Nordatlantikvertrages», in Nr. 10, «Die dritte Gewalt».

⁹ Satzung der UNO, Präambel und Artikel 2.

¹⁰ Nevins, Commager, «History of the United States», S. 120.

abzustimmen. Die Vereinten Nationen haben diese Gegensätzlichkeit aufzuheben versucht, indem sie jedem Mitgliedstaat das gleiche Stimmrecht in der Vollversammlung zugestanden, den Großmächten aber darüber hinaus einen Platz in dem mit besonderen Vollmachten ausgestatteten Sicherheitsrat eingeräumt haben.

In der NATO haben sich die Siegermächte des zweiten Weltkrieges eine Sonderstellung auf militärischer Ebene – in der «ständigen Gruppe» – gesichert. Frankreichs Forderung¹¹, auch auf politischer Ebene ein Führungsgremium der Großmächte innerhalb des Nordatlantikrates zu institutionalisieren, war bei dem derzeitigen Stand der Integration nicht durchzusetzen. Sollte sich indes die NATO einmal von einer multinationalen zu einer supranationalen Staatenverbindung entwickeln, so müssen neben den demokratischen Grundsätzen auch die hegemonialen Ansprüche verfassungsrechtlich verankert werden.

Ein weiteres Kriterium der Gleichberechtigung ist das Prinzip der Einstimmigkeit. Im Nordatlantikrat werden Beschlüsse einstimmig gefaßt; Meinungsverschiedenheiten lassen sich nur durch Verhandlungen beziehungsweise durch Zugeständnisse beseitigen. Eine Majorität kann also nicht über den Willen einer Minorität hinweg verfügen. Die Vereinten Nationen sind einen Schritt weiter gegangen: In der Vollversammlung werden alle Routineangelegenheiten mit einfacher, alle wichtigen Angelegenheiten mit Zweidrittelmehrheit beschlossen. Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, ein analoges Beschlußverfahren auch in der NATO einzuführen und dem Willen der Mehrheit mehr Geltung zu verschaffen. Dagegen spricht, daß die Entschlüsse der NATO die Existenz eines jeden Staates berühren. Weiterhin würden bei Mehrheitsbeschlüssen, die nicht die Zustimmung aller Staaten finden, die Gegensätze nur noch stärker hervortreten – eine Blöße, die sich die NATO als Verteidigungsbündnis nicht geben darf. Und schließlich sind die Mittel und Möglichkeiten, einem Staat den Willen der Mehrheit aufzuzwingen, in der freien Welt gering – wie gering, das zeigt die Machtlosigkeit der Weltmacht USA gegenüber der oppositionellen Politik Präsident De Gaulles. – So muß auch der Mehrheitsbeschluß einem Stadium weiter fortgeschrittener Integration vorbehalten bleiben.

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, daß der Nordatlantikvertrag einen politischen Zusammenschluß empfiehlt, nicht aber diktiert und daß die Koordination allgemein politischer Fragen keine rechtsverbindliche Pflicht ist. Damit sind auch die Grenzen der politischen Integration skizziert worden. Ausgangspunkt der Ausführungen war der Artikel 4 des Vertrages, der sich über die Konsultation ausläßt. Nachfolgend soll nun auf Artikel 5, der die Beistandsleistung festlegt, eingegangen werden.

e) *Beistand.* Der Artikel 5 ist das Kernstück des Vertrages. In ihm verpflichten sich die Parteien, einen bewaffneten Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen als einen Angriff gegen alle anzusehen und dem Angegriffenen unverzüglich Beistand zu leisten. Auf dieser knapp gefaßten Willenserklärung ruht die Sicherheit von 467 Millionen Menschen. Offensichtlich hat sie ihre Wirkung nicht verfehlt, denn seit der Gründung des Paktes haben die kommunistischen Machthaber von weiteren Annexionen in Europa abgesehen. Das ist ein beruhigendes Ergebnis; dennoch ist auch der Artikel 5 so vage formuliert, daß man im Falle eines Konfliktes mit Kontroversen in der NATO rechnen muß. Anlaß zu diesen Bedenken geben die im juristischen Sinne ungenügend präzisierten Begriffe «bewaffneter Angriff» und «Beistand».

¹¹ Memorandum Präsident de Gaulles vom 24. September 1958.

Ein bewaffneter Angriff liegt vor, wenn zum Beispiel die Sowjetunion mit einigen Divisionen und womöglich atomaren Einsatzmitteln gegen NATO-Mitglieder vorgeht. Auf diese Gefahr ist der Artikel 5 auch zugeschnitten. Das moderne Kriegsbild ist jedoch differenzierter. Nach den Erfahrungen von Korea, Indochina, Malaya, Griechenland und Vietnam unterscheidet die militärische Führung der NATO heute zwischen dem «allgemeinen Krieg», dem «begrenzten Krieg» und dem «verdeckten Kampf»; dabei sind die Grenzen zwischen dem «verdeckten Kampf» und dem «begrenzten Krieg» ebenso schwer zu erkennen wie die zwischen Frieden und Kriegszustand überhaupt. Vom Völkerrecht sind diese vielfältigen Erscheinungsformen des Krieges noch nicht verarbeitet; so geht die Genfer Konvention vom Kriegsbild der Weltkriege aus, wie überhaupt in der westlichen Welt noch weiterhin zwischen Kriegs- und Friedensrecht unterschieden wird. Da es keine allgemeinverbindliche völkerrechtliche Definition des Angriffskrieges gibt, ist es dementsprechend schwierig, einen bewaffneten Angriff juristisch zu deuten¹².

Gesetzt den Fall, es käme in einem NATO-Staat – zum Beispiel in Italien, welches eine starke kommunistische Partei hat – zu Unruhen und Guerillaaktionen, wären dann die Voraussetzungen zur Beistandsleistung gemäß Artikel 5 gegeben? Juristisch gesehen: Nein. Im Völkerrecht gelten bürgerkriegsähnliche Unruhen weder als bewaffneter Angriff noch als Krieg überhaupt, sondern als innerstaatlicher Vorgang. Eine Intervention ist nicht statthaft. In dem angenommenen Fall können also einzelne NATO-Staaten nicht einfach unter Berufung auf Artikel 5 in die Kämpfe in Italien eingreifen, es sei denn, die legale italienische Regierung bittet sie um Unterstützung und ermächtigt sie hierzu. Das gleiche Recht steht aber auch den Aufständischen zu, sobald sie «große» Teile des Staatsgebietes beherrschen und eine Gegenregierung proklamiert haben¹³. Erfahrungsgemäß werden solche Gegenregierungen umgehend von den kommunistischen Staaten anerkannt¹⁴, die damit eine Handhabe zum Eingreifen haben, zumindest aber mit Drohungen eine Intervention westlicher Staaten paralisieren können.

Jeder Staat hat für sich festzustellen, ob ein bewaffneter Angriff vorliegt. Dabei wird jeder Staat gerade die Grenzfälle unterschiedlich beurteilen; Portugal wird eine gegen Schleswig-Holstein gerichtete Aggressionshandlung nicht so bedrohlich empfinden wie die Bundesrepublik oder Dänemark, Island wird ein Wiederaufleben des Bürgerkrieges in Griechenland nicht so beunruhigen wie die Türkei. Die Konsequenzen sind nicht ganz unerheblich:

Während in solchen Fällen einige NATO-Partner bereits zur Beistandsleistung im Sinne des Artikels 5 aufrufen, lassen andere es noch bei einer Konsultation gemäß Artikel 4 bewenden.

Eine einmütige Stellungnahme und geschlossene Aktion der NATO ist also nicht in allen Fällen zu erwarten. Zunächst hat jeder Staat das Naturrecht auf Selbstverteidigung. Genügt das nicht, so bieten der Artikel 5 (Freiheit in der Wahl der Maßnahmen) und Artikel 3 («gegenseitige Unterstützung») in Verbindung mit dem Artikel 51 der Satzung der UNO (Recht auf «kollektive Selbstverteidigung») einzelnen Mitgliedern der NATO vom Vertrag her die Möglichkeit, dem bedrohten Staat zur Hilfe zu kommen – ohne dabei die fragliche Beschlußfassung des Rates abwarten zu müssen¹⁵.

¹² Wanke, «Die dritte Gewalt» Nr. 10, S. 12. – Schlochauer, «Wörterbuch des Völkerrechts», Bd. II, S. 331. – Hertz, «Das Problem des völkerrechtlichen Angriffs», S. 1 ff.

¹³ Wanke, «Der Schutzwert des Nordatlantikvertrages», a. a. O., S. 13.

¹⁴ Teuscher, «Die vorzeitige Anerkennung im Völkerrecht», S. 1 ff.

¹⁵ Engel, «Handbuch der NATO», S. 51.

Der gleiche Passus von der Freiheit in der Wahl der Mittel läßt sich auch negativ auslegen. Wörtlich ist die Beistandsleistung in Artikel 5 wie folgt umschrieben: Jede Partei trifft «die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten». Den Partnerstaaten bleibt also nicht nur überlassen, festzustellen, ob ein bewaffneter Angriff vorliegt, sondern ihnen ist auch freigestellt, mit welchen Mitteln sie dagegen vorgehen wollen. Dieser weite Ermessensspielraum schmälert den Schutzwert der NATO; das gilt vor allem für die politisch und geographisch exponierten Staaten.

Zusammenfassend läßt sich über die Artikel 4 und 5 sagen, daß sie keine bloßen Empfehlungen, sondern klare Rechtspflichten darstellen; jedoch können die unscharf formulierten Begriffe von einzelnen NATO-Mitgliedern zum Nachteil der Gemeinschaft ausgelegt werden. – Auf einige Komplikationen, mit denen im Falle eines «allgemeinen Krieges» zu rechnen ist, sei nun noch hingewiesen.

Beginnt der Krieg mit einem atomaren Überfall durch den Osten, so kann es bei der derzeitigen juristischen Konstruktion des Bündnisses und seiner Gliedstaaten zu verhängnisvoll späten Reaktionen kommen. In allen NATO-Staaten wird die Entscheidung über Krieg und Frieden beziehungsweise die Feststellung des Verteidigungsfalles von den Parlamenten getroffen¹⁶. Daraufhin erst können die Vertreter der Staaten im Nordatlantikrat den Entschluß zum gemeinsamen Handeln fassen¹⁷. So vergehen mindestens einige Stunden in einer lebensgefährlichen Krise, in der es auf Minuten ankommt. Die Komplikation liegt darin, daß die Vereinigten Staaten auf einen atomaren Angriff strategischen Ausmaßes sofort mit einem Vergeltungsschlag national gebundener Atomwaffen antworten müssen. Zwar handeln sie dann als der exponierteste NATO-Staat zunächst nur im Sinne der gemäß Artikel 5 statthafter Selbstverteidigung, jedoch greifen sie damit gleichzeitig in das Schicksal der übrigen NATO-Staaten ein, ohne diese vorher konsultieren oder auch nur deren Feststellungen des Verteidigungsfalles abwarten zu können.

Diese können sich verzögern oder ganz ausbleiben. Nur wenige Staaten – darunter zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland¹⁸ – haben in ihren Verfassungen auch für den Fall vorgesorgt, daß das Parlament nicht mehr funktionsfähig ist¹⁹. Denkbar ist auch, daß die Sowjetunion dem einen oder anderen NATO-Staat atomare Verschonung gegen Neutralität anbietet und dieser sich dann Bedenkzeit vom Nordatlantikrat ausbittet. So kann es selbst bei dem eindeutigen Vertragsfall des «allgemeinen Krieges» dazu kommen, daß der Nordatlantikpakt einen gemeinsamen Entschluß zum Handeln nicht fassen kann. – Das hiermit zu-

¹⁶ Menzel, «Nationale und internationale Strukturformen der NATO», in: «Europa-Archiv» 16/1963, S. 603 und 614.

¹⁷ Als der Ständige Rat am 8. August 1964 anläßlich der Zypernkrise zu einer Sondersitzung zusammentrat, hatte weder die türkische noch die griechische Delegation eine Instruktion ihrer Regierung erhalten; sie konnten deshalb keine Meinung äußern.

¹⁸ Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 59 a, Absatz 2.

¹⁹ Vielleicht werden sich in Staaten, die keine derartige Regelung kennen, im Notfall Staatsoberhäupter finden, die selbständig handeln. So hat der amerikanische Präsident bei Ausbruch des Koreakonfliktes den USA-Streitkräften das sofortige Eingreifen befohlen, ohne dazu den Kongreß zu befragen. Er begründete diesen Entschluß damit, daß den USA auf Grund ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber der UNO keine andere Wahl blieb, als der Aufforderung des Sicherheitsrates Folge zu leisten, und sich daher eine Befragung des Kongresses erübrigte. – Während der Kubakrise 1962 und der Vietnamaktion vom August 1964 war es dem amerikanischen Präsidenten aus zeitlichen Gründen nicht möglich, die Volksvertretung zu befragen.

sammenhängende Problem der Verfügungsgewalt über die integrierten Streitkräfte wird noch einmal aus der Sicht der militärischen Integration zu betrachten sein.

Die bisherigen Darlegungen befassen sich mit dem vertraglichen Verhältnis der NATO-Partner. Die Reihe der Rechtsprobleme aus dem Bereich der politischen Integration ist nun noch durch einen Ausblick auf die mehr gewohnheitsrechtlichen Beziehungen der NATO zur übrigen Welt zu ergänzen.

2. Gewohnheits- und vertragsrechtliche Beziehungen der NATO zur übrigen Staatenwelt

a) *Interessensbereich.* Eine Beurteilung der strategischen Lage läßt heute zumindest den «allgemeinen Krieg» unwahrscheinlich erscheinen. Immer mehr zeichnet sich ab, daß sich die Bedrohung durch den Osten auf die politische, psychologische und wirtschaftliche Ebene verlagert hat. Die NATO ist gezwungen, diese Herausforderung anzunehmen²⁰; dem aber trägt der unter anderen Voraussetzungen abgefaßte Vertrag nicht mehr Rechnung. Einmal ist er überwiegend militärischer Natur, zum anderen spricht aus ihm eine defensive Geisteshaltung.

In den Mittelpunkt des Interesses beider Machtblöcke sind die unterentwickelten Gebiete in Afrika, Asien und Lateinamerika gerückt. Einige NATO-Staaten verfügen noch über kolonialen Besitz, andere sind mit inzwischen selbständig gewordenen Staaten durch kulturelle, wirtschaftliche und politische Bande verknüpft geblieben. Und selbst die USA, die keine kolonialen Bindungen haben, sind mit nahezu allen westlichen und neutralen Staaten Verpflichtungen eingegangen. Das alles zeigt, daß sich der politische Interessens- und Verantwortungsbereich der NATO nur schwer auf den im Artikel 6 des Vertrages bezeichneten Raum begrenzen läßt. Wenn die NATO eine politische Organisation und nicht nur eine militärische Allianz sein will, dann muß sie auch weltweite Verpflichtungen übernehmen. Als Folge davon kann sie eines Tages sogar vor der Notwendigkeit stehen, Streitkräfte auch außerhalb des NATO-Gebietes zum Schutz ihrer Interessen einsetzen zu müssen. Eine solche Entwicklung zeichnete sich bereits anläßlich der Zypernkrise ab, als die NATO eine Ordnungstruppe auf die Insel entsenden wollte. Zu den Interessen der NATO müssen zum Beispiel die Stützpunkte und Streitkräfte zählen, die einige ihrer Mitglieder außerhalb des NATO-Gebietes unterhalten. Sie sind nicht durch den Vertrag geschützt; das westliche Verteidigungssystem kann jedoch nur als ein Ganzes angesehen werden.

b) *Rechtsverhältnis zur UNO.* In diesem Zusammenhang bedarf das Rechtsverhältnis der NATO und der Organisation der Vereinten Nationen einer Klärung. Bei einer Ausweitung der Aktionsphäre kann die NATO in Kompetenzschwierigkeiten mit der UNO geraten, denn grundsätzlich ist diese für Fragen der Sicherheit und Ordnung in der Welt zuständig²¹. Seitdem sich jedoch die ursprüngliche Mitgliederzahl der Vereinten Nationen durch die Aufnahme zahlreicher afroasiatischer Nationen verdoppelt und sich dadurch das Stimmenverhältnis in der Vollversammlung zuungunsten des Westens verändert hat, ist für die NATO nicht mehr gewährleistet, daß Entscheidungen der UNO immer in ihrem Sinne ausfallen. Die Mißstimmigkeiten anläßlich der Ereignisse im Kongo, in Indien und Zypern ließen

²⁰ Außenminister Rusk auf der NATO-Konferenz im Haag 1964: «NATO must adapt itself to a situation in which the communist threat takes more diversified and sophisticated forms, to a situation in which the cohesive element in this alliance must depend upon something more than an imminent military threat.»

²¹ Artikel 7 des Nordatlantikvertrages.

erkennen, daß das Vertrauen der NATO in die UNO, welches sich so nachdrücklich im Vertrag manifestiert, nicht mehr das gleiche wie zur Zeit der Paktgründung ist²². So ist es verständlich, daß sich die NATO etwas unabhängiger von der UNO halten und ihre Geschicke mehr in die eigene Hand nehmen möchte.

Die Abhängigkeit der NATO von der UNO wird juristisch unterschiedlich ausgelegt. Nach Geltungsbereich und Aufgabenstellung ist die NATO der UNO nachgeordnet; als legitimes Defensivbündnis steht sie unter ihrer Schirmherrschaft. Die rechtlichen Bindungen der NATO an die UNO gehen im Nordatlantikvertrag aus der Präambel und den Artikeln 1, 5 und 7 hervor.

Darüber hinaus sind alle NATO-Staaten – mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland – Mitglieder der UNO. Sie genießen mithin den Schutz der Vereinten Nationen, sind aber auch umgekehrt gehalten, für diese einzutreten. So haben sich an der Koreaaktion neun NATO- beziehungsweise UNO-Mitglieder mit Kampftruppen und drei mit Sanitätstruppen beteiligt. Die Teilnahme war freiwillig und improvisiert, da der Sicherheitsrat noch mit keinem Staat bindende Abkommen nach Artikel 43 der Satzung der UNO getroffen hat. Fraglich ist jedoch, ob die NATO von der UNO zu einer Aktion herangezogen werden kann. Nach Artikel 53 der Satzung kann der Sicherheitsrat Regionalpakete einsetzen, um Zwangsmaßnahmen vollstrecken zu lassen. Während Kelsen²³ und Schwarzenberger²⁴ die NATO als Regionalpakt ansehen, wird dies von Bevin²⁵, Beckett²⁶ und Sibert²⁷ bestritten. Die NATO selbst betrachtet sich nicht als einen Regionalpakt und macht geltend, daß sie vielmehr auf den Artikel 51 der Satzung («kollektive Selbstverteidigung») ausgerichtet sei²⁸. Diese Ansicht teilt sie allerdings nur mit der westlichen Staatenwelt²⁹. Den kommunistischen Staaten muß es daran gelegen sein, die NATO als Regionalpakt unter die unmittelbare Kontrolle³⁰ des Sicherheitsrates zu bekommen. – Beide Seiten haben also ihre juristisch begründeten Argumente, und die NATO könnte dadurch einmal zu einem völkerrechtlichen Streitobjekt werden. Sie selbst sollte *de lege ferenda* klarstellen, daß aus ihrem Bekenntnis zu den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen nicht notwendigerweise eine Unterstützung aller Maßnahmen und Entschlüsse der UNO abgeleitet werden kann.

3. Kriegsvölkerrecht

Aus der losen Rechtsstruktur der NATO ergeben sich eine Reihe von kriegsvölkerrechtlichen Problemen. Ausgangspunkt der Betrachtung muß die Feststellung sein, daß die NATO keine supranationale Organisation mit vertretungsbefugten Gemeinschaftsorganen ist und ihr daher auch keine Völkerrechtssubjektivität zuerkannt werden kann³¹. Das hat verschiedene Konsequenzen.

²² Während der Zypernkrise im August 1964 forderte der türkische Vertreter den Nordatlantikrat wiederholt auf, sich des Konfliktes anzunehmen.

²³ Kelsen, «The Law of the United Nations», S. 320.

²⁴ Schwarzenberger, «Power Politics».

²⁵ Bevin, Rede vor dem britischen Parlament, 1949.

²⁶ Beckett, «The North Atlantic Treaty», S. 54.

²⁷ Sibert, «Revue générale de Droit international public», S. 191 f.

²⁸ NATO-Informationsabteilung, «NATO», S. 15. – Engel, a. a. O., S. 42/43.

²⁹ Schlochauer, a. a. O., Bd. II, S. 622, Bd. III, S. 89.

³⁰ Vergleiche auch Artikel 52 und 54 der Satzung der UNO.

³¹ Für juristische Begründungen vergleiche Rusnak, a. a. O., und Moritz, in: «Die gemeinsame Anwendung des Kriegsvölkerrechts in den Streitkräften der NATO», in: «Wehrwissenschaftliche Rundschau 2/1961, S. 1 ff.

Im Falle eines Konfliktes kann die NATO nicht als eine kriegsführende Partei auftreten; sie stellt nur eine Addition der kriegsführenden Parteien dar, ohne daß daraus eine völkerrechtliche Eigenständigkeit abgeleitet werden kann. Bricht zum Beispiel ein Konflikt zwischen Griechenland und Bulgarien aus, so kann die NATO keine allgemeinverbindliche Kriegserklärung abgeben. Jeder der souveränen NATO-Staaten muß den Kriegszustand mit Bulgarien für sich feststellen. So kann auch jeder Staat einen Separatfrieden abschließen, welcher die Gemeinschaft in eine schwierige Lage bringen könnte.

Umgekehrt kann die NATO auch nicht von der Völkerrechtsgemeinschaft zur Verantwortung gezogen werden; jeder Staat haftet für sich allein. Eine Repressalie zum Beispiel kann weder von der NATO angewendet noch dürfte sie gegen sie verübt werden.

Da die NATO keine Vertragspartei der Völkerrechtsgemeinschaft ist, kann sie auch nicht die an die Genfer Abkommen³² geknüpfte Verantwortung als Besetzungsmacht oder Gewahrsamsmacht übernehmen. Solche Kompetenzfragen müssen daher sorgfältig abgesprochen werden, wie dies bereits im Falle der Rückführung von Kriegsgefangenen geschehen ist.

Einen völkerrechtlichen Schutz kann die NATO den integrierten Streitkräften nicht bieten; das kann nur jeder Staat für seinen Anteil auf Grund der von ihm abgeschlossenen Verträge³³.

Sowohl die vertraglichen Bindungen der NATO-Staaten an kriegsvölkerrechtliche Abkommen als auch ihre Auffassungen über Kriegsvölkerrecht weisen Unterschiede auf³⁴. Diese Unterschiede können von der NATO nicht aufgehoben werden, weil die Organisation keine übergeordnete Legislative hat.

Die Führung integrierter Streitkräfte erfordert jedoch eine gemeinsame und gleichartige Rechtsgrundlage; eine interalliierte Befehlsgebung kann – zumal unter Gefechtsverhältnissen – nicht auf die Vielzahl nationaler Rechtsverbindlichkeiten abgestimmt werden. Solange hier keine Abhilfe geschaffen wird, müssen integrierte Streitkräfte kriegsvölkerrechtliche Abkommen vorbehaltlos berücksichtigen, auch wenn einzelne Staaten nicht an alle Vereinbarungen gebunden sind.

Ein einzelner Staat kann zwar nicht für die Handlungen und Unterlassungen eines anderen verbündeten Staates verantwortlich gemacht werden, aber in den integrierten Streitkräften lassen sich Pflichten und Verantwortlichkeiten nicht mehr klar voneinander trennen. Jede Ausnahmehandlung muß daher den Rechtsschutz der integrierten Soldaten gefährden. Das gilt im besonderen für die Anwendung von Repressalien. – Ein Staat, der auf seinen vertraglichen Vorbehalten besteht, kann kaum daran gehindert werden, abweichend von der Staatengemeinschaft zu handeln. Ein Beispiel wäre das Verlangen der USA, Gas und bakteriologische Kampfmittel zu verwenden; dem diesbezüglichen Genfer Protokoll sind die USA im Gegensatz zu den übrigen NATO-Staaten nicht beigetreten. Es wäre aber nicht statthaft, sich hierzu der integrierten Streitkräfte – auch nicht des eigenen

³² Drittes Genfer Abkommen, Artikel 12, Absatz 2.

³³ Die UNO, die sich Völkerrechtssubjektivität beimißt, aber auch keine Vertragspartei der Genfer Abkommen ist, legt vor Beginn einer Auseinandersetzung (Beispiel Korea) ihre Truppen auf die kriegsvölkerrechtlichen Regeln fest; sie genießen dann den Schutz des Völkerrechts, wenn sich dieser nicht schon aus der Vertragslage ihres Entsendestaates ergibt. Im übrigen gilt das Kriegsvölkerrecht bei allen bewaffneten Konflikten internationalen Charakters.

³⁴ Das Genfer Protokoll über das Verbot des Gaskrieges und des bakteriologischen Krieges, das Abkommen zum Schutz von Kulturgut, die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949, das Neutralitätsabkommen, das Abkommen über die Behandlung von feindlichen Kauffahrteischiffen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen unter anderem über den Einsatz von Atomwaffen, über das See- und Luftkriegsrecht.

Anteils – zu bedienen, denn diese unterstehen den Kommando-
behörden der atlantischen Organisation³⁵.

III. Rechtsprobleme der militärischen Integration

1. Geschichtliche Entwicklung

Im militärischen Bereich kann unter dem Begriff der Integration einmal eine «Summierung» multinationaler, koalitisierter, aber unabhängiger Streitkräfte und zum anderen ein «Zusammenschluß» solcher Streitkräfte unter einer gemeinsamen Kommandogewalt verstanden werden.

Koalitionskriegführung gab es schon im Altertum; es sei hier nur an die drei Bundesgenossenkriege erinnert³⁶. Erst in der Neuzeit indes läßt sich eine fortschreitende Verflechtung auf militärischem Gebiet erkennen, die im Zusammenhang mit dem allgemeinen Prozeß der Internationalisierung sowie der gesteigerten Waffenwirkung stehen mag. Ein erster Versuch moderner militärischer Integration war die Entsendung eines internationalen Expeditionskorps zur Niederschlagung des Boxeraufstandes von 1900. Im ersten Weltkrieg ist es zu einem militärischen Zusammenschluß auf der Seite der Alliierten erst unter dem Druck der deutschen Offensive von 1918 gekommen; mit der Leitung der Operationen wurde Marschall Foch betraut³⁷. Im zweiten Weltkrieg wurde von den Alliierten ein vereinigt amerikanisch-britischer Generalstab – Combined Chiefs of Staff – zur Koordinierung der Koalitionskriegführung gebildet³⁸. Er ernannte Anfang 1942 General Wavell zum Oberbefehlshaber über britische, amerikanische, niederländische und australische Streitkräfte in Niederländisch-Indien und Singapur (ABDA-COM). General Wavell war sowohl hinsichtlich seiner Unterstellung als auch seiner Kommandogewalt der erste internationale Befehlshaber moderner Prägung, und sein Hauptquartier, welches sich aus Offizieren aller Kontingente zusammensetzte, der erste integrierte Stab. Der Generalstab arbeitete eine Satzung für diese Kommandobehörde aus, in der die Autorität des Oberbefehlshabers sorgfältig auf die Interessen der beteiligten Staaten abgestimmt wurde³⁹. Trotz der kurzen Lebensdauer des Unternehmens wurden bald darauf nach den gleichen Grundsätzen weitere integrierte Kommandobehörden im Pazifik, in Südostasien, im Mittelmeer und in Europa aufgestellt. Am bedeutendsten war diejenige des europäischen Kriegstheaters, SHAEF (Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force); sie war die Vorläuferin des heutigen Obersten Alliierten Hauptquartiers der NATO in Europa, SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe).

2. Befehls- und Kommandogewalt

Die Übertragung der Befehls- und Kommandogewalt über nationale Streitkräfte an einen internationalen Oberbefehlshaber ist mehr als ein rein organisatorischer Vorgang; sie muß vielmehr als ein Verzicht an Hoheitsrechten eines Staates gewertet wer-

³⁵ Vergleiche die Londoner Schlußakte vom 23. Oktober 1954 in Verbindung mit den Artikeln 3 und 9 des Vertrages.

³⁶ 357 bis 355 vor Christus zwischen Athen und den Inseln des Attischen Seebunds; 220 bis 217 vor Christus zwischen dem Achäischen Bund und Ätolien; 99 bis 88 vor Christus zwischen Rom und den italienischen Bundesgenossen.

³⁷ Hubatsch, «Koalitionskriegführung in neuester Zeit», in: «Schicksalsfragen», Bd. I, S. 256. – Hart, «Foch», S. 214.

³⁸ Pogue, «The Supreme Command», S. 37. – Matloff und Snell, «Strategic Planning for Coalition Warfare 1941/42», S. 97f.

³⁹ Marshall: "... enough power to improve the situation, and still not the power to destroy national interests ..." – Pogue, a.a.O., S. 41. – Eisenhower, «Crusade in Europe», S. 29. – Giebel, «Das Hauptquartier General Wavells auf Java im Januar und Februar 1942», in: «Vielvölkerheere und Koalitionskriege», S. 86/87.

den⁴⁰. Die Abgrenzung der Machtbefugnisse der alliierten Oberbefehlshaber im zweiten Weltkrieg war daher ein mit mancher Meinungsverschiedenheit verbundenes Anliegen der verbündeten Regierungen⁴¹. Als 1943 der britische Befehlshaber, General Anderson, dem alliierten Oberbefehlshaber im Mittelmeerbereich (CINCMED), General Eisenhower, unterstellt wurde, räumte ihm seine Regierung das Recht auf Einspruch gegen einen Befehl unter Appellation beim Kriegsminister ein⁴² – ein Recht, welches bereits im ersten Weltkrieg dem Führer des britischen Expeditionskorps, Feldmarschall Haig, zugestanden worden war, um ihn gegen französische Willkür abzusichern. Bei der Unterstellung des Feldmarschalls Montgomery unter das Kommando von SHAEF hat die britische Regierung auf ein solches Abkommen verzichtet; es war bereits Gewohnheitsrecht geworden. Das gilt nun allerdings nur für das eingespielte britisch-amerikanische Verhältnis. Es ist denkbar, daß andere NATO-Staaten die Befehls- und Kommandogewalt des Obersten Alliierten Befehlshabers der NATO in Europa, SACEUR (Supreme Allied Commander Europe), enger begrenzen wollen, wenn es tatsächlich einmal darum geht, die Streitkräfte zum Einsatz freizugeben. Das Problem ist dann insofern komplexer als früher, weil statt nur zweier sich nunmehr fünfzehn Regierungen miteinander und mit dem alliierten Oberbefehlshaber unter sicherlich reger Anteilnahme der Öffentlichkeit einigen müssen⁴³ und weil der militärische Integrationsprozeß in der NATO weiter fortgeschritten ist. Während noch in beiden Weltkriegen eine Mischung der nationalen Truppenkontingente vermieden wurde und die amerikanischen, britischen und französischen Befehlshaber «die volle Gewalt über ihre Armeen» behielten⁴⁴, muß die militärische Führung der NATO damit rechnen, daß sich in einem Bewegungskrieg unter atomaren Bedingungen die Unterstellungsverhältnisse von Großverbänden des Heeres und erst recht von Einheiten der Luftwaffe und der Kriegsmarine häufig ändern werden. Die deutschen Korps zum Beispiel sind schon jetzt auf alliierte Kommandobereiche aufgeteilt worden. Durch eine Aufspaltung und Mischung der nationalen Kontingente entrücken diese aber in gleichem Maße der Beeinflussung durch ihre Staaten, wie sich die Stellung des obersten alliierten Befehlshabers konsolidiert.

Ein weiteres Mittel, auf die alliierte Befehls- und Kommandogewalt Einfluß zu nehmen, bietet sich den Regierungen durch

⁴⁰ Scheuner, «Der Kampf um den Wehrbeitrag», II. Halbband, S. 139: «Der Begriff 'Hoheitsrechte' umfaßt alle Staatsfunktionen.» – Rusnak, «Der NATO-Oberbefehl und die Befehls- und Kommandogewalt des Bundeskanzlers im Verteidigungsfall», Dissertation.

⁴¹ Bauer, Historical Division U.S. Army, «Staff Organisation in Allied Headquarters», S. 8ff.

⁴² Der ursprüngliche Text der Weisung an General Anderson lautete: "If any order given by him (Allied Commander in Chief) appears to you to imperil any British troops in the Allied Force even though they may not be under your direct command, it is agreed between the British and the US governments that you will be at liberty to appeal to the War Office before the order is executed." Auf Gegenvorstellung General Eisenhowers wurde der Text wie folgt geändert: "If any order which would give rise to a grave and exceptional situation ... you have a right to appeal ... provided that by doing so an opportunity is not lost nor any part of the Allied Force endangered. You will, however, first inform the Allied Commander in Chief that you intend to appeal and you will give him your reasons." Quelle: Pogue, a.a.O., S. 42. – Für die Dienstanweisung an den Supreme Commander Allied Expeditionary Force vom 12. Februar 1944 siehe: «Report by the Supreme Commander to the Combined Staff» vom 13. Juli 1945, S. VI.

⁴³ Festzuhalten ist, daß das Delegieren von Befehlsbefugnissen in nationaler Kompetenz ist und unterschiedlich gehandhabt und verändert werden kann.

⁴⁴ Abkommen von Beauvais vom 3. April 1918. – Wilmot, «Der Kampf um Europa», S. 164 und 445ff.

eine entsprechende Besetzung der Schlüsselpositionen in den alliierten Führungsstäben. «Nach einer allgemeinen Regel fällt der Nation der Oberbefehl zu, die die Mehrzahl der Truppen stellt⁴⁵.» Obwohl im europäischen Kommandobereich die Bundesrepublik die Masse der Truppen stellt, bleibt auch hier die militärische Vorherrschaft der USA unbestritten – zumindest so lange, bis die Frage der Verfügungsgewalt über die Atomwaffen geklärt ist. Wenig zweckmäßig indessen erscheint die Zusammensetzung in der Ständigen Gruppe, wenn man bedenkt, daß diesem höchsten militärischen Exekutivorgan der NATO alle Oberbefehlshaber unterstehen, aber außer den USA nur Großbritannien und Frankreich in ihm vertreten sind. Die Vertreter dieser Nationen in der Ständigen Gruppe arbeiten zwar nach den Weisungen und Richtlinien des übergeordneten Militärausschusses und deren militärischer Vertreter, sie erhalten jedoch auch Instruktionen von ihren nationalen Behörden und sind daher eher nationale als internationale Offiziere⁴⁶. Das Prinzip der Integration ist hier noch nicht konsequent durchgesetzt worden.

Die Integration in den alliierten Stäben ließe sich vielleicht noch enger gestalten, wenn die Offiziere für den Zeitraum der Versetzung aus dem Dienstverhältnis ihrer Staaten in ein Dienstverhältnis der NATO übergeführt würden, so wie dies schon seit längerer Zeit mit Erfolg bei den Beamten des Internationalen Sekretariats der NATO nach dem Vorbild des Generalsekretariats der UNO durchgeführt wird⁴⁷.

3. Disziplinalgewalt

In allen Armeen der Welt ist die Befehls- und Kommandogewalt im Militärstrafrecht verankert. Bisher hat sich jedoch noch keine Nation dazu durchringen können, alliierten Befehlshabern Disziplinalgewalt über ihre Soldaten zu verleihen⁴⁸. Da der integrierte Personenkreis in der NATO ausgewählt, relativ begrenzt und höher chargiert ist, kann auf dieser Führungsebene auf eine interalliierte disziplinarrechtliche Unterstellung verzichtet werden. In begründeten Fällen bleibt dem alliierten Vorgesetzten die Möglichkeit, um die Rückberufung eines ungeeigneten Untergebenen nachzusuchen, wie auch umgekehrt der Untergebene seine Versetzung beantragen kann.

Festzuhalten ist, daß der integrierte Soldat rechtlich an die Befehle seiner alliierten Vorgesetzten gebunden ist. Ein Einspruch gegen einen rechtmäßigen Befehl ist nicht möglich, auch kein Aufschub der Ausführung. Unter «rechtmäßig» ist hier zu verstehen, daß kein «Verstoß gegen fundamentale Rechtsprinzipien einer zivilisierten Welt» vorliegt⁴⁹. Erleichtert wird die Rechtslage dadurch, daß die Rechtsauffassungen der NATO-Staaten über

⁴⁵ Churchill auf der Konferenz von Casablanca, 1943.

⁴⁶ Engel, a.a.O., S. 137.

⁴⁷ Engel, a.a.O., S. 135. – Coyle, «The United Nations», S. 149. – Lazareff, «L'intégration des forces et des états-majors», in: «Annuaire français de Droit international», 1955.

⁴⁸ Eisenhower, a.a.O., S. 29/30: "Every commander in the field possesses direct disciplinary power over all subordinates of his own nationality and of his own service; any disobedience or other offenses is punishable by such measures as the commander believes appropriate, including the court-martial of the offender. But such authority and power cannot be given by any country to an individual of another nation. Only trust and confidence can establish the authority of an allied commander in chief so firmly that he need never fear the absence of this legal power. Success in such organizations rests ultimately upon personalities; statesmen, generals, admirals, and air marshals – even populations – must develop confidence in the concept of single command and in the organization and the leader by which the single command is exercised. No binding regulation, law, or custom can apply to all its parts – only a highly developed sense of mutual confidence can solve the problem. Possibly this truth has equal applicability in peace."

⁴⁹ Fuhrmann, «Der höhere Befehl als Rechtfertigung im Völkerrecht», S. 145.

Befehl und Gehorsam im wesentlichen miteinander übereinstimmen⁵⁰. – Die NATO hat sich bemüht, Überschneidungen der nationalen und internationalen Befehlswege auszuräumen, doch kann es vorkommen, daß ein Truppenführer von seiner nationalen Kommandobehörde einen Befehl erhält, der dem Befehl der alliierten Kommandobehörde widerspricht. Vorrang muß bei integrierten Truppenführern der interalliierte Befehl vor dem nationalen haben, denn er ist dem Ganzen vor seinen Teilen verantwortlich. In dieser Beziehung muß auch der Auffassung von Professor Menzel widersprochen werden, nachdem der Präsident der USA den Einsatz von Atomwaffen über den SACEUR – also den NATO-Kommandoweg – anordnen kann⁵¹; auch der SACEUR ist der NATO eindeutig verpflichtet. – Richtet sich ein Befehl gegen die besonderen Interessen eines Staates, so kann es nicht Sache des integrierten Offiziers sein, sich aus nationalen Erwägungen heraus zu widersetzen; Einwände können dann nur von den hierzu berufenen nationalen militärischen Vertretern erhoben werden. – Das Vertrauen des integrierten Offiziers in die oberste militärische Führung muß in der Erkenntnis wurzeln, daß alle schwerwiegenden Befehle einer Entschließung des Rates und des Militärausschusses folgen und daß eine solche Entschließung nur im Einvernehmen mit allen Staaten getroffen werden kann.

Die Betrachtungen über die Befehlsgewalt waren bisher auf die höhere Führungsebene beschränkt. Ansätze einer Integration der NATO zeigen sich aber auch auf unterer Ebene: In der AMF (Allied Mobile Force) und MLF (Multilateral Force). Die AMF stellt eine bewegliche Einsatzreserve von SACEUR dar; sie setzt sich aus nationalen Verbänden in Bataillonsstärke zusammen, die aber erst im Bedarfsfall zusammengezogen werden. Disziplinarische Probleme können kaum entstehen, da die Disziplinalgewalt der Kommandanten im allgemeinen ausreichen dürfte. Verwickelter schon werden die disziplinarischen Verhältnisse der im Stadium der Planung befindlichen MLF sein. In diesem Jahr werden auf der USS «Biddle» (nicht gleichzusetzen mit dem ersten MLF-Schiff, sondern eine «Mixed Manned Demonstration») Erfahrungen mit einer integrierten multinationalen Besatzung gesammelt werden; dabei sind einige Neuerungen des Disziplinarwesens vorgesehen.

Mit einer fortschreitenden militärischen Integration müssen disziplinarrechtliche Entwicklungen Schritt halten. Es gibt im wesentlichen drei Möglichkeiten:

- Die Regelung, nach der zur Zeit in den integrierten Stäben der NATO verfahren wird, das heißt, die Disziplinalgewalt verbleibt in nationaler Zuständigkeit. Auf unterer Ebene wird diese Regelung in der amerikanischen Armee in Südkorea angewendet: Seit dem Koreakonflikt werden dort einige amerikanische Verbände mit militärischem Personal der südkoreanischen Armee aufgefüllt. Die Integration erfolgt bis hinunter in die Gruppe. Bei Straffälligkeit werden die koreanischen Soldaten Disziplinarvorgesetzten in der koreanischen Armee zugeführt. Eine solche Regelung kann aber einer fortschreitenden Integration in der NATO nicht gerecht werden.
- In einem integrierten Kommandobereich könnte die Disziplinalgewalt durch einen alliierten Disziplinarvorgesetzten, aber mit verschiedenen Disziplinarordnungen ausgeübt werden. Die Möglichkeit, ausländisches Recht im eigenen Land anzuwenden, gibt es auch im Zivilrecht. Unterschiedliche Disziplinarordnungen wurden früher in den Kolonialarmeen angewendet, je nachdem ob es sich um einen weißen oder

⁵⁰ Fuhrmann, a.a.O., S. 127–145.

⁵¹ Menzel, a.a.O., S. 605.

einen farbigen Soldaten handelte. Britische Offiziere, die heute Kommandostellen in Armeen unabhängig gewordener Staaten besetzen, üben die Disziplinargewalt dieser Armee aus. Eine solche Regelung wäre sicherlich etwas kompliziert – bei fünfzehn NATO-Staaten –, doch kann man in ihr einen brauchbaren Kompromiß sehen.

- Die beste Lösung wäre eine gemeinsame Disziplinarordnung beziehungsweise Wehrstrafgerichtsbarkeit, so wie sie von der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft konzipiert war⁵².

Eine enge Verpflechtung nationaler Kontingente kann zur Annahme dieser Lösung zwingen. Als im zweiten Weltkrieg die Ostfreiwilligen in die Wehrmacht eingegliedert und der deutschen Militärgerichtsbarkeit unterstellt wurden, zeigte es sich, daß eine den Lebensgewohnheiten der Freiwilligen angepaßte Rechtsprechung angebracht gewesen wäre⁵³. In dem Bereich der wesensverwandten nordatlantischen Völker sind indessen bessere Voraussetzungen für eine gemeinsame Rechtsprechung gegeben.

IV. Zusammenfassung

Vergleicht man den Stand der militärischen Integration der NATO mit dem der politischen, so muß man eine Diskrepanz feststellen. Der Nordatlantikat, der «Fragen der Durchführung des Vertrages» nur «prüfen» kann⁵⁴, dessen Entschließungen durch Einspruch verhindert und verzögert werden können und dessen Mitglieder als nationale Vertreter keine Entscheidungsbefugnis in wichtigen Fragen haben, kann mit solcherart schwacher Autorität der vereinigten militärischen Führung nicht die Unterstützung geben, deren sie bedarf⁵⁵. Das wird an folgenden Beispielen deutlich.

Das Abziehen französischer Streitkräfte⁵⁶ aus dem Kommandobereich des SACEUR war ein Verstoß gegen rechtsverbindliche Vereinbarungen⁵⁷. Der Rat hat ihn aus politischer Rücksichtnahme aber zum Nachteil militärischer Planung hingenommen.

Es ist dargelegt worden, daß ein einmütiger Entschluß zum Handeln nicht in allen Fällen vom Rat erwartet werden darf. Erst durch diesen Beschluß aber erhält der SACEUR die Operationsfreiheit für die ihm unterstellten Streitkräfte. Wird dann im Wege der kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 5 gehandelt, so muß der SACEUR auf den Einsatz jener Streitkräfte verzichten, deren Staaten sich an einer gemeinsamen Aktion nicht beteiligen können oder wollen. Geplante Operationen können dadurch gefährdet werden.

Die Wirkung militärischer Aktionen liegt nicht zuletzt in der Schnelligkeit, mit der sie ausgeführt werden. Als Defensivbündnis ist die NATO ohnehin zeitlich in der Nachhand; hinzu kommt noch die zeitraubende demokratische Willensbildung, die den militärischen Erfordernissen nicht Rechnung trägt. Die AMF zum Beispiel kann ihre Aufgabe, begrenzte Krisensituationen zu bereinigen, nur erfüllen, wenn sie unverzüglich eingesetzt wird. Nach dem Vertrag muß aber zuvor der Konsultationspflicht gemäß Artikel 4 genügt werden. Der Erfolg des Unternehmens kann dadurch in Frage gestellt sein.

Im Falle einer Existenzbedrohung der NATO kann schon ein

⁵² Vertrag der EVG, Justizprotokoll, Artikel 18 und 19.

⁵³ Mende, «Zum Problem der Ostfreiwilligen in der Wehrmacht», in: «Vielvölkerheere und Koalitionskriege», S. 30.

⁵⁴ Artikel 9 des Vertrages.

⁵⁵ Stambuk, «American Military Forces Abroad», S. 172.

⁵⁶ Erklärung der französischen Regierung vom 11. März 1959.

⁵⁷ Londoner Schlußakte vom 3. Oktober 1954 in Verbindung mit den Artikeln 3 und 9.

knapper Zeitverlust katastrophale Folgen haben. Angesichts dieser Gefahr ist wiederholt der Vorschlag gemacht worden, die militärische Führung zu selbsttätigen Gegenmaßnahmen zu ermächtigen und sie hierzu vom politischen Konsens zu entbinden. Ansätze zu einer solchen Entwicklung sind in dem militärischen Alarmsystem zu erblicken, welches dem SACEUR die Möglichkeit gibt, die militärische Mobilmachung auf Grund eigenen Ermessens zu befehlen. Diesen militärisch begründeten Forderungen ist entgegenzuhalten, daß sie der demokratischen Legitimation entbehren. Die Entscheidung über Krieg und Frieden ist die wichtigste im Leben einer Nation: Sie gehört in den Kompetenzbereich nationaler Willensbildung. Ein besonderes Gewicht erhält diese Entscheidung, wenn sie mit dem Einsatz von Atomwaffen verbunden ist. Sollte der SACEUR einmal über Atomwaffen verfügen – es kann sich hierbei nur um solche für taktische und operative Zwecke handeln –, so kann ihm bei der Gefahr der Eskalation die Bürde der Alleinverantwortung nicht zugemutet werden.

Eine Lösung kann zunächst wohl nur in rechtsverbindlichen Planungsentscheidungen gefunden werden⁵⁸. Das bedeutet, daß auf Grund gemeinsamer strategischer Planungen – atomarer Einsatz inbegriffen – Vorentscheidungen von den Mitgliedstaaten eingeholt und legalisiert werden. Bei Ausbruch eines Konfliktes erübrigt sich dann eine Absprache. Im Rahmen dieser Legitimation sollte die militärische Führung Handlungsvollmacht erhalten.

Die Delegierung von Machtbefugnissen auf die militärische Führung bleibt jedoch ein System von Aushilfen. Das Ziel aller Bemühungen muß eine politische Integration im Sinne eines «Zusammenschlusses» sein; nur so kann das gerade für die militärische Führung erstrebenswerte Primat der Politik gewahrt werden. Die weitere militärische Integration ist dann nur noch eine Frage der Zweckmäßigkeit.

V. Schlußbemerkung

«Die Schwierigkeit mit Bündnissen ist, daß die gemeinsame Sache unmerklich zerfällt», sagte Perikles vor 2395 Jahren. Durch diese Arbeit, in der überwiegend Probleme und Unzulänglichkeiten aufgezeigt wurden, mag ein ähnlicher Eindruck von der NATO entstanden sein. Aber nicht die gemeinsame Sache zerfällt, sondern die Grundlagen haben sich seit der Gründung des Paktes weitgehend verändert: Der militärische Druck durch den Osten ist geringer und die Bedrohung subtiler geworden. Dadurch ist die Angst, welche die atlantischen Nationen zusammenrücken ließ, dem Selbstbewußtsein der europäischen Einzelstaaten und ihrem Drang nach Gleichberechtigung gegenüber den Vereinigten Staaten gewichen. Ihr Wille zur Macht wird durch den dynamischen Aufschwung ihrer Wirtschaft bestärkt. Daneben vollziehen sich tiefgreifende Umwälzungen in den unterentwickelten Gebieten der Erde, die auf das Leben der atlantischen Nationen einen wachsenden Einfluß nehmen. In dieser Entwicklung stecken sowohl bindende als auch trennende Faktoren. Seitdem sich die gemeinsame Klammer der Angst zu lösen beginnt, geht die stärkste Integrationswirkung von der Wirtschaft aus; von ihr kann man sich erhoffen, daß die atlantische Gemeinschaft zu einem politischen Ganzen verschmolzen wird. Die wirtschaftlichen Organisationen sind daher auch die geeigneten Mittel, die Integration voranzutreiben, weniger die NATO, die ein politisch-militärisches Instrument ist. Der nächstbedeutende Faktor ist die Atomwaffe; sie zwingt einerseits die ver-

⁵⁸ Menzel, a. a. O., S. 611.

bündeten Staaten zu einer Integration, weil jeder ihres Schutzes bedarf, andererseits stört sie das auf Gleichberechtigung aufgebaute Verhältnis der Staaten untereinander.

Manche Schwierigkeit der NATO ließe sich beseitigen, wenn die Möglichkeiten, die der Vertrag bietet, ausgeschöpft würden. Jedoch ist offensichtlich, daß auch die Rechtsgrundlage den ver-

änderten Lebensbedingungen der Gemeinschaft angepaßt werden muß. In einer Zeit, in der die Staaten immer engere Beziehungen miteinander eingehen, muß der Nordatlantikpakt als ein avantgardistischer Versuch angesehen werden, neue Formen des internationalen Zusammenlebens auf völkerrechtlicher Grundlage zu finden.

Kämpfe um einen vorgeschobenen Brückenkopf

Infanterie gegen Panzer im weiten Raum und bei schwierigen Gelände- und Witterungsverhältnissen

Von Generalmajor a. D. Hans Kissel, Frankfurt am Main

I. Ausgangslage (Gliederungsskizze und Skizze 1)

In der östlichen Ukraine befindet sich anfangs Oktober 1941 die 101. L Inf.Div. im Verband der deutschen 6. Armee im Angriff den Merlafluß entlang in nordöstlicher Richtung. Sie nähert sich am 7. Oktober dem Mertschikabschnitt, von wo es noch etwa 60 km bis zur Großstadt Charkow sind, dem bedeutendsten Macht- und Wirtschaftszentrum im Süden des europäischen Rußlands.

Das Inf.Rgt. 228 dieser Division hat sich bis zum Abend des 7. Oktober gegen schwachen Feind in den Besitz des Raumes

Katschalowka-Hf. Dmitrenkoff-Hf. Schtscherbinin gesetzt. Die Masse des Regiments verbringt die Nacht zum 8. Oktober in Katschalowka, während dessen III. Bat. in Hf. Schtscherbinin untergezogen ist.

Die Aufkl.Abt. 101, die nördlich des Inf.Rgt. 228 angreift, hat den Raum um Hf. Kowalewsskij gewonnen. Die dortige Brücke über die Merla ist gesprengt. Hinter der Aufkl.Abt. 101 folgt das II. Bat. des Inf.Rgt. 229, mit dem Auftrag, die Merläübergänge bis zu dem stark abhängenden linken Nachbarn, der 239. Inf.Div., zu sperren.

