

## **Die Zukunft der humanitären Intervention, oder - Die Lehren aus dem Kosovo<sup>1</sup>**

von Ulrich Menzel

Zum Einstieg in mein skeptisches Argument, das den Hintergrund für die Diskussion auf der diesjährigen Sommerakademie liefert, beginne ich mit zwei Zahlenwerken. Die deutsche Bundeswehr ist derzeit (Stand Juni 2015) an 13 Auslandseinsätzen beteiligt, unter denen Resolute Support in Afghanistan und Usbekistan, die Friedenstruppe der NATO im Kosovo (KFOR), die Operation Active Endeavour - der EU im Mittelmeer, die European Training Mission in Mali (EUTM Mali), die Antipiraterie-Mission der EU am Horn von Afrika (ATALANTA) und die Luftverteidigung der NATO in der Türkei (Active Defense) die zahlenmäßig bedeutsamsten sind<sup>2</sup>. Insgesamt sind etwa 2600 Soldaten im Einsatz. Würde überall die Mandatsobergrenze ausgeschöpft, könnten es bis zu 5600 Soldaten sein. Wenn man berücksichtigt, dass aufgrund des Rotationsverfahrens noch einmal die doppelte Anzahl in Bereitschaft steht bzw. gerade aus dem Einsatz zurückgekehrt ist und dass ein Mehrfaches an Personal zur logistischen Versorgung notwendig ist, dürften insgesamt etwa 50.000 Mann bei diesen Auslandseinsätzen engagiert sein. Das entspricht einem Viertel der Mannschaftsstärke der Bundeswehr. Auch wenn durch die absehbare Beendigung des Afghanistaneinsatzes eine Reduzierung des Auslandsengagements zu erwarten ist, so ist doch davon auszugehen, dass aufgrund der vielen Krisenregionen in der Welt immer wieder neue Engagements ins Haus stehen.

Das BMZ führt eine interne Weltkarte „Krisenfrühwarnung“ über Konflikt- und Krisenpotentiale in Kooperationsländern der EZ,

---

<sup>1</sup> Vortrag auf der Sommerakademie 2015 an der Burg Schlaining am 5.7.2015. Das Manuskript wurde für die Veröffentlichung überarbeitet.

<sup>2</sup> Bundeswehr.de: Einsatzzahlen - Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente.

auf der diese rot, gelb, grün oder grau eingefärbt sind<sup>3</sup>. Rot steht für akutes, gelb für erhöhtes und grün für geringes Eskalationspotential. Hinzu kommen Schraffierungen, die Zonen eines landesweiten, grenzüberschreitenden oder regionalen Gewaltkonflikts ausweisen. Rot waren 2013 26 Länder und gelb 30 Länder markiert, etwa 20 zusätzlich schraffiert. Bezeichnenderweise wurde das Eskalationspotential für die Ukraine damals noch mit grün, also gering, eingeschätzt. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, zu erkennen, dass langfristige Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der wachsenden Zone fragiler Staatlichkeit kaum mehr möglich ist, viele Projekte, die eine Laufzeit von 10-15 Jahren haben, abgebrochen werden mussten, die Budgets für Nothilfe in der sich immer weiter ausbreitenden Zone der Gewaltkonflikte zu Lasten der Projekthilfe immer größer werden. Wo Projekte der EZ nicht mehr möglich sind, sind auch Projekte der zivilen Konfliktbearbeitung nicht mehr möglich. Das gilt nicht nur für die Gebiete, in denen der „Islamische Staat“ das Gewaltmonopol im wahrsten Sinne des Wortes inne hat, ein Hinweis, dass der Begriff fragile Staatlichkeit hier bereits überholt ist.

Das eigentlich Bemerkenswerte, wenn man beide Zahlenwerke zusammenliest, ist, wie selbstverständlich deren Widerspruch in der Öffentlichkeit aufgenommen wird. Obwohl die militärischen Interventionen, ob humanitär begründet oder nicht, immer weiter zunehmen, dehnt sich auch die Zone fragiler Staatlichkeit, in Wirklichkeit eine große Kriegszone, immer weiter aus. Diskutiert wird folglich, ob die Bundeswehr überhaupt in der Lage ist, solche Einsätze materiell und kapazitär zu stemmen, ob nicht die konventionellen Aufgaben der Landesverteidigung darüber vernachlässigt worden sind (Stichwort Putin), und welche psychischen Belastungen damit für die Soldaten verbunden

---

<sup>3</sup> Krisenfrühwarnung für das BMZ 2013 unter: Konflikt- und Krisenpotentiale-in-Kooperationslaendern-der-ez-de.pdf. Die Karte wird vom German Institute of Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg unter der Projektkoordination von Daniel Dückers erstellt.

sind. Letzteres ist mittlerweile ein großes Thema für das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr<sup>4</sup>. Wie sich solche Auslandseinsätze mit einer „familienfreundlichen Bundeswehr“ vereinbaren lassen, die der Verteidigungsministerin ein Herzensanliegen ist, bleibt rätselhaft.

Jedenfalls markiert die derzeitige Diskussion den Abschluss eines spektakulären außenpolitischen Wandels von der Zivilmacht zur Militärmacht. Wer unter den verantwortlichen Politikern hätte es vor 25 Jahren nur gewagt, zu denken oder gar den Gedanken auszusprechen, dass auch deutsche Soldaten heute ganz selbstverständlich in nahezu jedem Teil der Welt zum Einsatz kommen, gleichviel ob von der UNO, der NATO, der EU oder nur noch vom Bundestag mandatiert? Mittlerweile sind auch die Grenzen zwischen den Einsätzen fließend geworden, lässt sich nicht mehr zwischen reinen militärischen Einsätzen und solchen, die humanitär begründet sind, zwischen Einsätzen gegen Warlords, Rebellen oder organisiertes Verbrechen, zum Training einheimischer Streitkräfte, zur Rettung von schiffbrüchigen Flüchtlingen, zur Unterbindung der Logistik der Schleuserbanden und zur Abwehr von Flüchtlingen unterscheiden. Die Bundeswehr wie die Bundespolizei machen mittlerweile nahezu alles im Ausland, was sie im Rahmen ihrer Kapazitäten überhaupt leisten können. Man erinnere sich, welche Massenproteste der Zweite Golfkrieg zur Befreiung Kuwaits ausgelöst hatte, obwohl ein klarer völkerrechtswidriger Akt des Iraks vorlag, obwohl es ein UN-Mandat gab, obwohl die Bundesrepublik gar nicht aktiv beteiligt war und nur auf amerikanischen Druck hin einen allerdings beträchtlichen Finanzierungsbeitrag geleistet hat. Heute ist es fast schon selbstverständlich, dass Deutschland wie Großbritannien oder Frankreich bei Militäreinsätzen mitmacht, gleichviel ob humanitär begründet oder nicht, ob mit

---

<sup>4</sup> Z.B. Karl-Heinz Biesold, Bundeswehrsoldaten in Auslandseinsätzen. Posttraumatische Belastungsstörungen (PTSBS) bei Kriseninterventionskräften der Bundeswehr. In: Polizei & Wissenschaft Nr. 2, 2006. S. 17-28.

oder ohne UN-Mandat, ob in Europa oder weltweit. Im Gegenteil, die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat, als das Libyen-Mandat erteilt wurde, ist eher auf Kritik als auf Zustimmung gestoßen.

### **1. Die 1990er Jahre: Die Dekade des außenpolitischen Übergangs**

Um diesen dramatischen außenpolitischen Wandel zu verstehen, der im Oktober 1998 an Fahrt aufnahm, als die damalige Rot-grüne Bundesregierung, obwohl noch gar nicht im Amt, entscheiden musste, ob die Bundeswehr sich am Kosovo-Einsatz beteiligt, muss der lange Vorlauf der 1990er Jahre in der Dekade zwischen dem Fall der Berliner Mauer und der Kosovo-Debatte vom Frühjahr 1999 skizziert werden. Diese eignet sich hervorragend als Lehrstück, weil sehr deutsch, so gründlich wie in keinem anderen der am Kosovo-Einsatz beteiligten Länder, alle nur denkbaren Pro- und Kontra-Argumente diskutiert wurden, die auch für spätere Einsätze relevant waren, und weil 15 Jahre später in Kenntnis dessen, was im Kosovo und anderswo positiv oder negativ bewirkt wurde, auch eine Bilanz, nämlich die Lehren aus dem Kosovo, gezogen werden können.

Die deutsche Vereinigung hatte trotz der Vorbehalte, die der "2+4-Vertrag" beinhaltete, zu größerer Souveränität, zu mehr politischem und wirtschaftlichem Gewicht geführt. Sie hatte aber auch eine weltweite Erwartungshaltung genährt, dass die Bundesrepublik eine aktivere außenpolitische Rolle zu spielen habe, die sich nicht mehr nur auf eine "Scheckbuch-Diplomatie" beschränkt, wie noch im Zweiten Golfkrieg oder 40 Jahre lang auf dem Feld der EZ praktiziert. Das Ende des Ost-West-Konflikts hatte die politischen Gewichte der ehemaligen Supermächte neu austariert. Russland war trotz seines verbliebenen Nuklearpotentials zu einer zweitrangigen Macht abgestiegen, die noch nicht einmal in ihren ehemaligen Einflusszonen in

Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien in der Lage war, eine maßgebliche Rolle zu spielen. Die USA waren von der latenten zur offenen Hegemonialmacht aufgestiegen, deren politische, militärische, wirtschaftliche und kulturelle Führungsposition von niemand ernsthaft in Frage gestellt wurde. Von american decline war über Nacht keine Rede mehr<sup>5</sup>. Unter den europäischen Staaten zog es Großbritannien vor, an der amerikanischen Seite der zweite in der Welt, statt der dritte in Europa zu sein. Das deutsch-französische Verhältnis hatte mit Ende der Kohl/Mitterand-Ära an Exklusivität verloren. Europa sprach trotz aller Fortschritte im Einigungsprozess noch lange nicht mit einer Stimme, nicht zuletzt weil durch den Erweiterungsprozess der EU nach Osten die Interessenlagen der Mitglieder immer heterogener wurden. Die Vorstellung, dass mit Ende des Ost-West-Konflikts die Stunde der Vereinten Nationen geschlagen habe, die, mit einem internationalen Gewaltmonopol ausgestattet, als höchste Instanz in allen weltpolitischen Fragen auftreten, hatte sich spätestens mit dem Dritten Golfkrieg als Chimäre herausgestellt. Die von Bush sen. propagierte „Neue Weltordnung“ sah in Wirklichkeit so aus, dass die USA die alleinige Führungsrolle übernommen hatten und zum Weltpolitizisten, zu einer Weltmacht im wahrsten Sinne des Wortes, mutiert waren, die ganz selbstverständlich auch den präventiven Krieg als politisches Mittel für sich in Anspruch nimmt. Die Exekution dieser Rolle wurde in erster Linie durch amerikanische Interessen, durch die jeweilige inneramerikanische Diskussion und kaum durch Rücksichtnahme auf Verbündete oder multilaterale Prinzipien bestimmt. Mit dieser neuen Konstellation hatte Deutschland umzugehen und seinen Platz in Europa wie in der Welt, als Juniorpartner mit den USA oder im europäischen Konzert, zu finden, ohne sich dabei dem alten Vorwurf des deutschen Sonderwegs auszusetzen.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu Ulrich Menzel, Die Ordnung der Welt. Imperium oder Hegemonie in der Hierarchie der Staatenwelt. Berlin 2015. S. 947 ff.

Die Strukturierungsmacht des Ost-West-Gegensatzes hatte bewirkt, dass viele latente Konflikte auf der Welt nur im Verborgenen schlummerten und erst nach dessen Ende wieder offen zutage traten bzw. als solche wahrgenommen wurden. Die Welt war keineswegs friedlicher geworden. Die Dekaden nach 1990 werden vielmehr als eine kriegerische Epoche in die Weltgeschichte eingehen. Neu war allerdings, dass neben den klassischen zwischenstaatlichen Krieg der Bürgerkrieg getreten ist, besser noch die Unterscheidung zwischen Krieg und Bürgerkrieg kaum mehr möglich ist. Diesem Aspekt der neuen Unübersichtlichkeit versucht die neue Kriegstypologie gerecht zu werden, die interstate wars (Kriege zwischen Staaten), extra-state wars (Kriege zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren außerhalb ihrer Grenzen), intrastate wars (Kriege zwischen Regierung und nichtstaatlichen Akteuren innerhalb der Grenzen eines Staates) und substate wars (Kriege zwischen nichtstaatlichen Akteuren) unterscheidet<sup>6</sup>. Im Komplex Syrien/Irak findet sich eine Gemengelage der drei letztgenannten Typen<sup>7</sup>.

Die sog. neuen Kriege waren, nicht nur in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion oder Jugoslawiens, vielerorts mit der Fragmentierung scheinbar festgefügtter Nationalstaaten bis hin zum völligen Kollaps von Staatlichkeit, mit der tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Krise vieler Gesellschaften, mit krassen Menschenrechtsverletzungen, Vertreibung, Flüchtlingselend, humanitären Katastrophen aller Art verbunden. Heute spricht man von den „Räumen begrenzter Staatlichkeit“, zu denen mittlerweile auch die Länder des „Arabischen Frühlings“ gehören. Diese Kriege zeichnen sich durch eine Vielzahl transnational und substaatlich agierender Akteure aus und werden

---

<sup>6</sup> Sven Choinacki/Gregor Reich, Perspectives on War Collecting: Comparing and Disaggregation Data on Violent Conflicts. In: Sicherheit und Frieden 26. 2008,4. S. 233-245.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Michael Fürstenberg, Friedenskonsolidierung in transnationalen Konflikten. Der Einfluss grenzüberschreitender Faktoren auf die Beendigung von Bürgerkriegen, 1975-2013. Wiesbaden 2015.

zunehmend weder durch Sieg und Niederlage, noch durch Waffenstillstand und Friedensvertrag beendet, sondern gehen immer weiter, scheinen manchmal zu erlöschen, um dann wieder aufzublackern, gleichviel ob mit oder ohne Vertrag zu ihrer Beendigung. Manchmal sind es schlichte wirtschaftliche Interessen, die aus der Logik einer Kriegsökonomie resultieren, oder der Kampf um die Rente, die sich aus Rohstoffen, der Kontrolle des Außenhandels, Schutzgeld, Drogen, den Mitteln der EZ, selbst der zivilen Katastrophenhilfe ziehen lässt, sind die Gründe, warum ein Konflikt immer weiter geht oder ganz neu irgendwo auf der Welt regelrecht inszeniert wird.

Dies alles führte damals unter dem Stichwort "humanitäre Intervention" zur Wiederbelebung einer bereits als lange überwunden geglaubten Diskussion über die Frage des gerechten Kriegs, die sich stellt, wenn das Menschenrecht als das höhere Rechtsgut gegenüber dem Staatenrecht gewertet wird<sup>8</sup>. Gibt es extreme Unrechtssituationen, die eine militärische Intervention unter Verletzung des Nichteinmischungs- und Souveränitätsgebots der UNO-Charta als ultima ratio erlauben oder sogar erfordern? Nicht zuletzt der sog. CNN-Effekt, gemeint ist die allgegenwärtige und weltumspannende Präsenz der Medien, die über das Elend dieser Welt berichten und auf diese Weise die Weltöffentlichkeit mobilisieren und politischen Handlungsdruck ausüben, hat dazu beigetragen, dass die Frage der humanitären Intervention auf die politische Agenda gelangte. Damit stellten sich, um nicht einer willkürlichen Kriegsführung Tür und Tor zu öffnen, die alten Fragen aufs Neue: Welche Autorität darf entscheiden, ob ein Krieg gerecht und damit legitim ist oder nicht? Welche Anlässe liefern einen hinreichenden Grund? In welcher Absicht darf er geführt werden? Hinzu kam auch die

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Bastian Loges, Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen. Der UN-Sicherheitsrat und die Etablierung der Responsibility to Protect. Wiesbaden 2013.

Frage: Wer darf, kann, will, soll oder muss denn humanitäre Interventionen mandatieren, finanzieren und *durchführen*?

Damit führte diese Debatte von einer ganz anderen Seite zum Thema neue Ordnung der Welt und der Rolle der USA als deren Weltpolizist. Nur die USA haben die finanziellen, technischen und geheimdienstlichen Voraussetzungen, tatsächlich jederzeit an jedem Punkt der Erde im großen wie im kleinen intervenieren zu können. Ausgangspunkt war, so gesehen, nicht das hegemoniale Interesse der USA, sondern die Not und das Elend auf der Welt angesichts eines nicht vorhandenen internationalen Gewaltmonopols. Damit stellte sich auch die Frage, ob Deutschland (oder Österreich) sich an solchen Aktivitäten beteiligen darf, kann, will, soll oder sogar muss und welchen Handlungsspielraum es dabei besitzt.

Hinzu kam ein eher zufälliger Faktor. Das Ende des 20. Jahrhunderts fiel auch zusammen mit dem Abtritt einer Politikergeneration, die in ihrer Jugend noch durch die NS-Zeit und den Zweiten Weltkrieg geprägt war, die unter alliierten Vorbehalten politisch sozialisiert wurde, deren Handeln auf außenpolitischem Feld durch historische Rücksichtnahme, das Abtragen von Schuld beeinflusst war. An der Macht war seit 1998 die Generation der 68er, die naturgemäß eher bei SPD und Grünen politische Karriere gemacht haben und am Ende des langen Marsches durch die Institutionen angelangt waren. Diese Politikergeneration war aber nicht nur biographisch unbelastet, sondern auch der heftige Kritiker der NS-Vergangenheit der Elterngeneration und hatte, durch Algerienkrieg, Kubanische Revolution, Vietnamkrieg und südafrikanische Apartheid sozialisiert, außenpolitisch immer schon in moralischen Kategorien gedacht, zumal auch die antikolonialen Befreiungskriege legitimatorisch in der Tradition des gerechten Krieges stehen. Die Sympathie für den revolutionären Befreiungskrieg ließ sich durchaus mit einer ansonsten pazifistischen Grundüberzeugung

vereinbaren. Soweit die Vertreter der 68er-Generation ihr moralisches Engagement bewahrt hatten, bedurfte es also gar keines angestregten Argumentationsbogens, um bereit zu sein, auf humanitäre Katastrophen, auf die scheinbar unlösbaren ethnischen, nationalistischen und religiösen Konflikte dieser Welt mit Überlegungen zu reagieren, die als ultima ratio auch den militärischen Einsatz nicht ausschließen. Frei nach dem Motto: Wenn Du freiwillig keine Einsicht in das Gute oder Vernünftige zeigst, dann ist es auch legitim, Dich auf den rechten Weg zu zwingen.

Dies alles bildete in den 1990er Jahren die Kulisse einer Debatte über Deutschlands künftige Rolle in der Welt, die in ein Spektrum von Positionen mündete, das vor 1989 kaum vorstellbar war. Auf der internationalistischen Linken gab es die größte Spannbreite und folglich auch die härteste Debatte zwischen einem fundamentalistischen Pazifismus ("Nie wieder Krieg") und einem moralischen Bellizismus ("Nie wieder Auschwitz"). Auf der gemäßigten Linken gab es die Multilateralisten, die global governance aus Prinzip befürworteten, weil sie internationale Kooperation als vernünftig und vor dem Hintergrund von Globalisierung auch als zwingend notwendig erachteten, und die eher pragmatischen Multilateralisten, die internationale Kooperation deshalb befürworteten, weil sich für Mittelmächte und erst recht für Kleinstaaten so bessere Politikergebnisse erzielen lassen als durch ein unilateralistisches Vorgehen. Die politische Mitte wollte diesen Multilateralismus vor allem in Europa praktizieren, wengleich dieser Eurozentrismus immer Gefahr läuft, mit dem Atlantizismus in Konflikt zu geraten. An der Europafrage offenbarte sich auch die Grenze zwischen Mitte und rechter Mitte, weil hier die Euroskepsis beginnt, wie etwa bis heute in der Euro-Debatte und Griechenland-Krise zu verfolgen, wengleich es auch linke Europakritiker gab. Auf der Rechten war (und ist) auf jeden Fall der Nationalismus ein zentrales Thema, gleichviel ob es um das Thema Einwanderung, Euroret-

tungsschirm oder Deutschlands Rolle in der Welt geht. Während die gemäßigte Rechte eher von "Rückkehr zur Normalität" sprach, also einer Art Normalisierungsnationalismus das Wort redete und dabei auch gern Begriffe wie "Zentralmacht Europas" im Munde führte, propagierte die extreme Rechte einen offenen neuen Nationalismus und Revisionismus.

Setzt man dieses Spektrum parteipolitisch um, so kommt man zu dem paradoxen Ergebnis, dass die Rot-grüne Koalition einen viel größeren Spagat als die anschließende Schwarz-gelbe oder die aktuelle Schwarz-rote Koalition zu vollführen hatte, fand sich in ihren Reihen doch fast alles: Fundamentalpazifisten, moralisch argumentierende Bellizisten, Multilateralisten der prinzipiellen wie der pragmatischen Art, Europäer und Euro-skeptiker und sogar Normalisierungsnationalisten. Besonders erbittert gerungen wurde allerdings auf den linken Flügeln der SPD wie der Grünen, fanden sich hier doch gleichermaßen radikale Pazifisten und humanitäre Interventionisten.

## **2. Der 12. Oktober 1998: Paradigmenwechsel in 15 Minuten**

Der Fokus, an dem alle genannten Positionen sich entzündeten, war die deutsche Kosovo-Debatte vom Frühjahr 1999, die als Wasserscheide für den mittlerweile vollzogenen Politikwechsel von der Zivilmacht zur Militärmacht gelten kann. Paradoxe Weise erfolgte der entscheidende Schritt bereits ein halbes Jahr zuvor, nämlich am 12.10.1998, einige Tage vor Amtsantritt der neuen Bundesregierung. An diesem Tag kam der berühmte Anruf aus Washington. Der amerikanische Sicherheitsberater Sandy Berger verlangte telefonisch von Günther Verheugen, dem damaligen außenpolitischen Sprecher der SPD, innerhalb von 15 Minuten die Entscheidung zu einer deutschen Mitwirkung und nicht nur Duldung von möglichen Luftoperationen der NATO gegenüber Jugoslawien auch **ohne** UN-Mandat.

Verheugen informierte Schröder und Fischer, die zu einer hastig einberufenen Beratung mit Vertretern der alten Bundesregierung zusammentrafen. Dann nahm die Geschichte ihren Lauf. Schröder, Fischer und offenbar auch Lafontaine stimmten, obwohl noch gar nicht im Amt, notgedrungen zu, vermutlich in der Hoffnung, dass der Beschluss keine praktischen Konsequenzen haben würde. Schließlich standen die Rambouillet-Verhandlungen noch aus. Dass diese im März 1999 scheitern würden, war Mitte Oktober 1998 noch nicht absehbar. Anschließend erfolgte der offizielle Beschluss des Kabinetts Kohl als dessen letzte Amtshandlung. Am selben Tag erließ der NATO-Rat die "Activation Order" (ACTORD) und damit den eigentlichen Beschluss über die Luftoperationen, ohne ihn vorläufig zu exekutieren. Am 16.10.1998 erfolgte der sog. Vorratsbeschluss des Bundestages "Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt" noch in alter Besetzung mit 500:62:18 Stimmen, da der neue Bundestag sich noch nicht konstituiert hatte.

Ob in diesen 15 Minuten tatsächlich die vielen grundsätzlichen Überlegungen und Argumente, die später bemüht worden sind, eine Rolle gespielt haben, ist zu bezweifeln. Wahrscheinlich ist, dass man sich lediglich dem amerikanischen Druck gebeugt hat und realpolitische Bündnisfähigkeit zeigen wollte. Auf jeden Fall war das ganz Manöver geschickt inszeniert. Die politische Führung wurde in einem Machtvakuum regelrecht über den Tisch gezogen. Die alte Bundesregierung war zwar formal noch im Amt, aber politisch zu einer so weitreichenden Entscheidung nicht mehr legitimiert. Das gleiche galt für den Bundestag. Die neue Regierung war zwar schon designiert und auch politisch legitimiert, aber noch nicht legalisiert. Zudem waren ihre Protagonisten außenpolitisch noch unerfahren. Nicht Schröder, sondern Verheugen wurde von Berger angerufen. Welche

Zerreißprobe damit auf beide Parteien zukommen würde, sobald der Beschluss praktisch umzusetzen war, war damals vermutlich keinem der Beteiligten in seiner ganzen Tragweite klar.

Auf jeden Fall hat sich in diesen 15 Minuten im Zeitraffer die wichtigste Entscheidung überhaupt vollzogen, die die Bundesregierung auf außenpolitischem Feld zu treffen hatte. Der Rubikon war überschritten zu einem unerhörten Vorgang, der über Jahrzehnte der Nachkriegszeit nahezu undenkbar war. Deutschland konnte und wollte sich seitdem auch als Militärmacht verstehen, die eine Armee unterhält, die nicht nur im Einklang mit der UN-Charta der Selbstverteidigung im Rahmen eine Militrbndnisses dient, sondern von Fall zu Fall auch zur Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Ziele weltweit eingesetzt werden kann. Dass es mit der praktischen Umsetzung der neuen Doktrin (Deutsche Interessen sind ggf. auch "am Hindukusch" zu verteidigen, so der damalige Verteidigungsminister Struck) noch haperte, lag an der unzureichenden Ausrüstung und Ausbildung der Bundeswehr und vor allem am fehlenden Geld zur Finanzierung der Umstrukturierung, nicht aber am grundsätzlichen Willen, wollte man doch eigentlich nach Ende des Ost-West-Konflikts eine „Friedensdividende“ kassieren. Dass ausgerechnet eine Rot-grüne Bundesregierung angesichts der pazifistischen Tradition beider Parteien einen solchen Schritt vollzog, noch dazu bevor sie regelrecht im Amt war, dramatisierte die Sache zusätzlich.

Jedenfalls bildete die Kosovo-Abstimmung im Bundestag nicht das Ende, sondern den Anfang einer Debatte über Legitimität und Legalität von Militäreinsätzen zur Durchsetzung von politischen Zielen, die sehr tief in der deutschen idealistischen Tradition gründet. Eine solche Grundsatzdebatte wurde weder in den USA noch in Frankreich oder Großbritannien geführt. Der Beginn der Luftangriffe am 23.3.1999 sorgte für zusätzlichen Zündstoff, zumal lange Zeit ungewiss war, ob die Luftschläge

das gewünschte politische Ergebnis, das Einlenken Milosevics, erzwingen würden. Selbst die Einstellung der "Luftoperationen" am 10.6.1999 führte keineswegs zum Ende der Debatte, sie wurde vielmehr nahtlos fortgesetzt mit der Frage, ob deutsche Truppen in Mazedonien zu stationieren seien, ob man sich an amerikanischen Militäroperationen in Afghanistan oder gegen den Irak beteiligen sollte, gar, man glaubt es kaum, ob Bundeswehrikontingente in Israel zum Einsatz kommen könnten.

### **3. Die Kosovo-Debatte: Souveränität versus Menschenrechte**

Es war eine sehr deutsche Debatte, die da von Politikern, Publizisten und Schriftstellern, von Völkerrechtlern, Politikwissenschaftlern, Friedensforschern, Sozialphilosophen und Historikern, von Menschenrechtlern, Generälen und Theologen geführt wurde. Kaum einer, für die öffentliche Meinung in Fragen der Außenpolitik tonangebend, hat sich nicht zu Wort gemeldet. Im Zentrum standen kardinale Fragen. Gibt es politische Ziele jenseits der Selbstverteidigung, die den Krieg als Mittel der Politik rechtfertigen? Hat das Recht der Bürger oder das Recht der Staaten Vorrang? Ist die Wahrung der staatlichen Souveränität oder die Wahrung der Menschenrechte das höhere Rechtsgut? Dabei verlief die Schlachtordnung der Protagonisten quer durch alle politischen Lager.

Insgesamt hielten sich die Befürworter und Opponenten in etwa die Waage. Dass bei vielen kein wirklich klares, sondern eher ein zögerliches und mit Vorbehalten versehenes Ja oder Nein stand, wird daraus ersichtlich, dass etliche im Vergleich zum Zweiten Golfkrieg ihre Position gewechselt hatten, im Verlauf der Debatte oder angesichts der Eskalation der Ereignisse schwankend wurden oder ihre Argumente anders gewichteten. Angesichts der Heterogenität der beiden Lager - konservative, liberale und linke Politiker, Wissenschaftler und Publizisten

finden sich sowohl auf der Pro- wie auf der Contra-Seite - wird deutlich, dass es hier nicht um die übliche Links-rechts-Formation ging, dass die Argumente, die jeweils bemüht wurden, sehr unterschiedlich gelagert waren, und dass die Regierung eine Debatte aushalten musste, die die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik insgesamt spaltete.

Glanzlichter waren der Aufsatz von Jürgen Habermas über "Bestialität und Humanität" in der Zeit vom 29.4.1999 auf dem Höhepunkt des Luftkriegs, auf den sich viele Kritiker später immer wieder bezogen und dem unterstellt wurde, dass hier den Luftschlägen die moralphilosophische höhere Weihe verliehen worden sei. Auf der anderen Seite können die diversen kritischen Beiträge des inzwischen verstorbenen Hamburger Friedensforschers Dieter S. Lutz genannt werden, die im Offenen Brief an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages vom 24.3.2001 kulminierten, der wiederum stellvertretend von Gernot Erler, eigentlich auf dem linken Flügel der SPD angesiedelt, am 4.4.2001 beantwortet wurde. Bezeichnend auch, dass die moralische Auseinandersetzung eher innerhalb der politischen Linken ausgetragen wurde, während die Beiträge des konservativen Lagers, gleichgültig ob pro oder contra, von wenigen Ausnahmen abgesehen eher pragmatischer Natur oder von parteipolitischen Kalkül geprägt waren.

Da es nicht möglich ist, die mehr als zweihundert identifizierten und ausgewerteten Beiträge in Form von Zeitungsartikeln, Interviews, Pressemitteilungen, Reden und persönlichen Erklärungen im Bundestag, offenen Briefen, politischen Essays, Internetauftritten, ganzen Büchern und Sammelbänden einzeln zu rekapitulieren, müssen die wichtigsten Argumente pauschal resumiert werden<sup>9</sup>. Die vehementen Befürworter des NATO-

---

<sup>9</sup> Alle ausgewerteten Texte befinden sich im Archiv des Autors. Sie alle zu zitieren, würde den Umfang dieses Beitrags sprengen. Zur Kosovo-Debatte vgl. Frank Schirmacher (Hrsg.), Der westliche Kreuzzug: 41 Positionen zum Kosovo-Krieg. Stuttgart 1999; Reinhard C. Meier-Walser, Der Kosovo-Krieg im Spiegel der

Einsatzes unter deutscher Beteiligung argumentierten in hohem Maße moralisch, indem sie einerseits die Vertreibung der Kosovaren, die Übergriffe des serbischen Militärs, die tatsächlichen oder vermeintlichen Massaker, den sog. Hufeisenplan und andererseits das unbeugsame Milosovic-Regime, das in die Nähe des Faschismus gerückt wurde, als Legitimation des Militäreinsatzes bemühten. "Nie wieder Auschwitz" statt "Nie wieder Krieg" war der Grundtenor. Sich einzumischen, ist demzufolge nicht nur moralisch erlaubt, sondern sogar geboten. Damit wurde die humanitär begründete Legitimität der Luftschläge als vorrangig gegenüber ihrer nicht vorhandenen Legalität erachtet. Letztere war nicht gegeben, weil weder die Zustimmung der jugoslawischen Regierung noch ein Beschluss des UN-Sicherheitsrates, der auf eine Gefährdung des Friedens hätte erkennen müssen, vorlag. Die diesbezügliche Diskussion innerhalb der UNO begann erst später mit der „Kurden-Resolution“ und gipfelte in der „Responsibility to Protect“ (R2P). Erst seitdem gibt es eine stimmige Argumentation, die humanitär begründete Militäreinsätze mit der UN-Charta in Einklang bringt<sup>10</sup>. Dass das fehlende UNO-Mandat eine zentrale Rolle bei der deutschen Weigerung spielte, sich am Krieg gegen den Irak zu beteiligen, ist insofern kein Widerspruch, als die moralische Begründung im Falle Kosovo eindeutiger war. Während hier ein akuter und krasser Fall von Menschenrechtsverletzung vorlag, waren die Begründungen für den Irak-Krieg sehr viel heterogener, allenfalls am Rande und jedenfalls nur nachträglich humanitär gestützt, war ein akuter Anlass zum Handeln auch gar nicht gegeben.

Noch grundsätzlicher lässt sich feststellen, dass wir es mit der Rückkehr der Lehre vom gerechten Krieg zu tun hatten, historisch der erste Versuch zur Begrenzung der willkürlichen

---

Feuilletons. Streiflichter der deutschen Intellektuellen-Diskussion. In: Politische Studien 1999, Sonderheft 4. S. 90-100.

<sup>10</sup> Vgl. dazu grundsätzlich Loges 2013.

Kriegsführung. Die diesbezüglichen Ausführungen gehen bis auf die spätantiken und mittelalterlichen Theologen (Augustinus, Thomas von Aquin) zurück. Für diese war der Krieg in einer prinzipiell friedlichen Welt die besonders zu begründende Ausnahme. Kriegsführung war nur erlaubt, wenn diverse Kriterien erfüllt sind: die Legitimierung durch die *auctoritas principis* (den obersten Fürsten), die *justa causa* (der gerechte Grund), die *recta intentio* (die rechte Absicht) und die *iusta pax* (der gerechte Friede), der herbeizuführen war. Hinzu kamen noch die *ultima ratio* (Krieg als letztes Mittel, wenn alle anderen ausgeschöpft sind) und die *proportionalitas* (Verhältnismäßigkeit der Mittel). Die immanenten Widersprüche dieser Argumentation, die am Ende dazu führten, dass jede Seite in einem militärischen Konflikt für sich behaupten konnte, eine gerechte Sache zu vertreten (*bellum iustum ab utraque parte*), hat seit der frühen Neuzeit (z.B. Hugo Grotius) dazu geführt, die *bellum iustum*-Doktrin ganz aufzugeben und jedem Souverän das *ius ad bellum*, das Recht zur Kriegsführung, ohne besondere Legitimierung zuzubilligen. Das Recht zur Kriegsführung ist geradezu der höchste Ausdruck staatlicher Souveränität. Auf dieses realistische Prinzip, das auch die Nichtintervention in die "inneren Angelegenheiten" eines Staates beinhaltet, berufen sich paradoxerweise Despoten und Kriegsherren jeder Couleur ebenso wie die Fundamentalpazifisten, die ansonsten eigentlich im idealistischen Lager stehen. Das Recht zum Kriege wurde mit der Weiterentwicklung des Völkerrechts und der Herausbildung des Kriegsrechts (*ius in bello*) immer weiter eingeschränkt, bis am Ende, prominent in der Charta der Vereinten Nationen verankert, der Krieg als Mittel staatlicher Interessenpolitik völlig geächtet war. Ein Militäreinsatz ist seitdem nur noch, ganz so wie es der NATO-Vertrag eigentlich vorsieht, zur Selbstverteidigung erlaubt.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts konnte allerdings ein Prozess der Neuorientierung stattfinden, so auch die Argumentati-

on der an der Debatte beteiligten Völkerrechtler, der dem Staatenrecht und damit der staatlichen Souveränität einen minderen Wert als dem Menschenrecht zubilligt. Wenn es zu krassen Menschenrechtsverletzungen kommt, wenn der Frieden bedroht ist, dann ist die Einmischung von außen, ggf. auch unter Missachtung der Souveränität, nicht nur legitim, sondern auch legal, nicht nur möglich, sondern sogar geboten, zumal im Falle des völligen Staatszerfalls gar nicht mehr klar ist, wer dann noch Souveränität für sich in Anspruch nehmen kann. Wer soll noch das staatliche Gewaltmonopol ausüben in den „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ und für den Schutz der Bürger Sorge tragen? Die *auctoritas principis* ist dann, zumindest in der Theorie, der UN-Sicherheitsrat, der eine Intervention, wenn alle anderen Mittel versagt haben, als *ultima ratio* auch eine Militäroperation mandatieren kann. Die *justa causa* ist eine krasse humanitäre Notlage, etwa massenhafte Vertreibung oder Genozid, und die *recta intentio* ist die Befriedung eines vom Bürgerkrieg geschundenen Landes.

Was ist aber, wenn, wie im Falle des Irak-Krieges, die Mandatierung durch den Princeps (den Sicherheitsrat) nicht zu erhalten ist, weil eine andere Autorität, ein Ständiges Mitglied, über sein Vetorecht die Zustimmung verweigert? Kann dann die Rolle des Princeps auch eine dritte Autorität, etwa der NATO-Rat oder der Ministerrat der EU, übernehmen? An dieser Stelle der Debatte kam Habermas ins Spiel, indem er argumentierte, dass die NATO quasi im Vorgriff auf eine zwar noch nicht existierende, in der Tendenz als Folge von Globalisierung aber bereits angelegte weltbürgerliche Ordnung handle, in der die Nationalstaaten und deren Souveränität überwunden sind und die Wahrung der weltweiten Menschenrechte absoluter Vorrang zu genießen habe. Man könnte hinzufügen, dass die NATO sich nicht nur als Sicherheitsgemeinschaft, sondern auch als Wertegemeinschaft versteht, in der die Habermassche weltbürgerliche Ordnung sich bereits eingestellt hat. Latent wurde

auf diese Weise sogar Kant mit seiner Friedensschrift als Kronzeuge bemüht. Von den Gegnern der rot-grünen Protagonisten im Auswärtigen Amt und im Verteidigungsministerium wurde sofort erkannt, dass Habermas der Bundesregierung im Grunde die rechtsethische Weihe verliehen hatte. Ob Habermas das heute immer noch so sieht, darf angesichts der ambivalenten Erfahrungen mit humanitären Interventionen bezweifelt werden. Aber selbst die Habermas'sche Argumentation griff zu kurz, wenn eine dritte Autorität wie z.B. der Nationale Sicherheitsrat der amerikanischen Regierung die Rolle des princeps beansprucht, eine Institution, die nur nationalen bzw. hegemonialen Interessen folgt und wohl schwerlich als Organ der Weltbürgergesellschaft verstanden werden kann.

Es stellte sich aber auch ein ganz alter Widerspruch aufs Neue. Was ist, wenn unterschiedliche Autoritäten den Anspruch erheben, über eine gerechte Sache zu befinden, wenn beide Seiten für sich in Anspruch nehmen, einen gerechten Krieg zu führen (so Serben und UCK im Kosovo, Israelis und Palästinenser im Nahost-Konflikt, Schiiten und Suniten im Irak, Amerikaner und Taliban in Afghanistan, Türken, Kurden und Islamischer Staat in Syrien). Führt dann nicht die Neuauflage der bellum iustum-Doktrin zu denselben unlösbaren Widersprüchen wie im Mittelalter, so dass wir es in Wirklichkeit mit einer Rückkehr der ius ad bellum-Doktrin zu tun haben, die im Kosovo, in Afghanistan, im Irak, in Jemen, in Libyen oder Syrien exekutiert wird? Zumindest die Präventionsstrategie der Regierung des jüngeren Bush zur Transformation des Mittleren Ostens ließ sich so verstehen. Eine Facette des deutsch-amerikanischen bzw. des europäisch-amerikanischen Konflikts wäre dann auch das neuerliche Aufeinanderprallen der bellum iustum- mit der ius ad bellum-Doktrin.

Eine doppelte Stoßrichtung wie bei den Befürwortern hatte auch die Argumentation der Gegner des Militäreinsatzes. Ihm wurde

die Legitimität abgesprochen, da militärische Einsätze grundsätzlich immer neues Leid produzieren, unschuldige Zivilisten die Opfer sind und sie aus ethischen Erwägungen grundsätzlich abzulehnen sind. Die Empirie zeigt mittlerweile, dass Interventionen von außen, gleichviel wie begründet, Kriege eher verlängern als verkürzen<sup>11</sup>. Gleichermäßen wurde aber unter Berufung auf die UN-Charta, das Souveränitätsgebot und die nicht vorhandene Mandatierung von Seiten des Sicherheitsrats auch die Legalität bestritten.

Nicht ethisch, sondern realpolitisch grundiert wurde ein ganz anderer Strang der Befürwortung. Die Bundesrepublik könne sich ihrer Bündnisverpflichtung nicht entziehen, sondern müsse sich dem amerikanischen Drängen beugen bzw. einem Beschluss des NATO-Rates anschließen, um nicht in den Geruch zu geraten, wieder einen deutschen Sonderweg beschreiten zu wollen, der Deutschland vom mainstream der westlichen Partner abkopple. Genau dieser Vorwurf ist Westerwelle später mit seiner Enthaltung im Sicherheitsrat widerfahren und ist der Subtext der jüngsten Auslassungen von Gauck, Steinmeier und von der Leyen. Das Argument galt damals umso mehr für eine rot-grüne als für eine konservative Bundesregierung, um dem Verdacht des Neutralismus, dem alten Vorwurf des Pazifismus der "vaterlandslosen Gesellen", dem Etikett des unsicheren Kantonisten vorzubauen. Vermutlich lag in solchen Argumenten der eigentliche Grund, warum die Regierung damals, selbst wenn sie anders wollte, nicht anders konnte. Wenn man aber, was der Bundesregierung zu unterstellen ist und im Fischer-Plan zur Lösung des Kosovo-Konflikts auch ganz explizit zum Ausdruck kam, nicht nur auf die militärische Karte setzen, sondern diese durch eine politische Lösung flankieren wollte, dann durfte man sich der militärischen Teilnahme erst recht nicht entziehen, da man nur

---

<sup>11</sup> Vgl. Fürstenberg 2015.

so auch Einfluss nehmen konnte auf den politischen Prozess. Nur wer mitmacht, darf auch mitreden.

Diese Argumentation traf sich mit den Interessen der militärischen Führung auf der Suche nach einer neuen Rolle der Bundeswehr, die diese im Funktionswandel der NATO von der Abschreckungsmacht zu einer weltweiten Interventionsmacht zu finden hoffte. Bei Aktionen wie in Ex-Jugoslawien konnte man zeigen, dass die Bundeswehr nicht nur gewappnet ist, russische Panzerarmeen an der Elbe abzuwehren, sondern auch bei Peace-Keeping- oder Peace-Enforcement-Aktionen ihren Mann steht. Soweit dabei Probleme auftraten, sammelte man ganz nebenbei auch gute Argumente, warum die Bundeswehr umstrukturiert, umgerüstet und finanziell besser ausgestattet werden musste.

An dieser Stelle konnten jedenfalls die Gegner argumentativ einhaken. Die humanitären Gründe seien nur vorgetäuscht. In Wirklichkeit ginge es der NATO im allgemeinen und den USA im besonderen bei dem Militäreinsatz in Ex-Jugoslawien wie am Persischen Golf, in Afghanistan oder anderswo um klassische geopolitische oder imperialistische Ziele der Machtausdehnung, des Zugriffs auf Rohstoffe, der Ausbreitung des Kapitalismus, des Ausprobierens neuer Waffensysteme und um die Auftragsbeschaffung für die Rüstungsindustrie. Ähnliche Motive, so die linken Gegner, würden für die BRD im Kleinformat gelten bzw., so die rechten Gegner, die Bundesrepublik mache sich zum willfähigen Büttel amerikanischer Interessen. Um diese "eigentlichen Motive" zu verschleiern, habe die Bundesregierung die Notlage im Kosovo propagandistisch aufgebauscht, von Massakern gesprochen, die gar nicht stattgefunden hätten, einen Hufeisenplan konstruiert, den es gar nicht gab, Milosovic dämonisiert, die UCK zu Freiheitskämpfern stilisiert, die diplomatischen Mittel nicht ausgeschöpft, die Wirkung des Wirtschaftsembargos nicht abgewartet, so dass das Kriterium der ultima ratio gar nicht erfüllt sei.

Während diese Argumentation eher auf Seiten der Linken geführt wurde, bemühte die konservative Kritik oder zumindest Skepsis realpolitische Argumente, die paradoxerweise nicht auf die Akzeptanz der amerikanischen Forderungen, sondern auf deren Abwehr hinausliefen. Insofern teilte sich das realistische Lager in einen pro-amerikanischen Mainstream und eine national-konservative Opposition, die sich im politischen Ergebnis mit dem Fundamentalpazifismus auf der Linken getroffen hätte. Es wurde gefragt, ob überhaupt eine hinreichende Interessenlage auf Seiten der NATO bzw. der Bundesrepublik vorliege, die den Militäreinsatz rechtfertige. Genau diese Frage wurde in der französischen Kosovo-Debatte<sup>12</sup> von allen Seiten positiv beantwortet. Ferner, dass ein Krieg nicht aus der Luft zu gewinnen sei, sondern am Ende Bodentruppen zum Einsatz kommen müssten. Damit erhöhe sich auch das eigene Risiko, ganz zu schweigen von den Kosten, die ein langfristig angelegter Militäreinsatz zu welchen Zwecken auch immer mit sich bringe.

Damit sind wir beim Verlauf des Luftkrieges<sup>13</sup>, der sich ganz anders darstellte, als die NATO-Strategen erhofft hatten. Es war nämlich keineswegs so, dass Milosovic rasch bereit war, einzulenken. Die Bekämpfung militärischer Ziele war trotz allen elektronischen Aufwands sehr viel weniger effektiv, als man vorausgesehen hatte. Damit verlängerte sich der Krieg. Also musste der Druck erhöht und mussten immer neue Ziele ins Visier genommen werden, bei denen es immer schwieriger wurde, ihren militärischen Charakter zu begründen. Gleichzeitig ließ sich nicht verhindern, dass das serbische Militär seinerseits aktiv wurde. Konsequenz war jedenfalls, dass zunächst nicht die humanitäre Notlage der Zivilbevölkerung gemildert, sondern

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu Marion Leygnac, Die französische Kosovo-Debatte. Magisterarbeit TU Braunschweig 2003; zur amerikanischen Kosovo-Debatte vgl. Rebecca Jung, Die amerikanische Kosovo-Debatte. Magisterarbeit TU Braunschweig 2008.

<sup>13</sup> Zum Kosovo-Krieg vgl. Günter Joetze, Der letzte Krieg in Europa. Der Kosovo und die deutsche Politik. Stuttgart 2001.

verschärft wurde. Hinzu kamen "Kollateralschäden" wie der Angriff auf die Chinesische Botschaft oder der Beschluss des Zuges auf der Brücke von Gredelica, der sogar im Fernsehen gezeigt wurde. Verstärkt wurde der negative Eindruck durch den umgekehrten CNN-Effekt, da die Medien jetzt über das Leid der Bevölkerung im Kosovo wie in Serbien als Folge der Luftangriffe berichteten und die NATO eine manipulative Öffentlichkeitsarbeit betrieb. Damit gerieten die Befürworter des Militäreinsatzes in die Defensive, wurde die moralische Legitimierung brüchig, bekamen die linken wie die konservativen Opponenten neue Argumente, drohte auch die öffentliche Meinung zu kippen.

Außerdem brachen hinter den Kulissen Konflikte zwischen den handelnden Akteuren aus. Die Militärs fühlten sich durch die politischen Vorgaben (keine eigenen Verluste, möglichst wenig Kollateralschäden) behindert. Die Ineffektivität vieler Angriffe und damit die Kriegsverlängerung wurden auf die bremsenden politischen Vorgaben aus der Etappe zurückgeführt. Die Politiker hingegen befürchteten, wenn man den Militärs freie Hand gäbe, dann würde die Legitimität der Aktionen, die auch durch die proportionalitas, die Verhältnismäßigkeit der Mittel, bestimmt wird, in Frage gestellt. Eigene Verluste durften schon gar nicht riskiert werden, da dann die öffentliche Unterstützung rasch schwinden konnte und den Gegnern des Einsatzes neue Argumente geliefert würden. Mit zunehmender Dauer stellte sich allerdings ein ganz neues Problem, nämlich dass die NATO den Krieg auf keinen Fall verlieren durfte und schon allein deshalb eine weitere Eskalation bis hin zum kurz bevorstehenden Einsatz von Bodentruppen unumgänglich schien. Die Kriterien des gerechten Krieges wären dann vollends außer Kraft gesetzt worden. Das hätte wiederum den Gegnern weiteren Auftrieb und eine Bestätigung der Unterstellung geliefert, dass es in Wirklichkeit gar nicht um die Menschenrechte gehe. So türmte sich ein Dilemma auf das Nächste.

Der Verlauf der Debatte während des Luftkrieges zeigte jedenfalls, dass die Befürworter in die Defensive gerieten und in ihrem Urteil schwankend wurden. Nicht zuletzt Habermas ist angesichts der Zerstörungen von seiner ursprünglichen Position abgerückt. Damit war man wieder bei der Grundfrage der Legitimität. Kann ein Krieg noch als gerecht bezeichnet werden, wenn er neues Unrecht schafft? Wenn das Unrecht, das er schafft, vielleicht schwerer wiegt, als das Recht, das er setzen will? Bestätigt fühlten sich aber auch die realistischen Kritiker, die mit dem Risiko, den Kosten und den nicht vorliegenden eigenen Interessen argumentiert hatten. Gleichzeitig dürfte aber auch der Druck auf die Bundesregierung von Seiten der USA gewachsen sein, nicht auszuscheren, als es womöglich nur noch darum ging, die Durchsetzungsfähigkeit der NATO zu demonstrieren.

Das überraschende Einlenken Milosovics und die Einstellung der Kriegshandlungen müssen auf Seiten der Bundesregierung jedenfalls mit großer Erleichterung empfunden worden seien. Damit wurde eine politische Lösung möglich, konnte eine Friedenstruppe und keine Kampftruppe in den Kosovo einrücken, konnten die Flüchtlinge zurückkehren, konnte der zwar mühselige aber politisch viel weniger umstrittene Prozess der Befriedung (*iusta pax*) und des Aufbaus einer Zivilverwaltung in Angriff genommen werden, konnte die Bundesregierung gegenüber ihren linken wie rechten Kritikern argumentativ wieder in die Offensive gehen. Mindestens so wichtig war, dass man aus dem sich immer weiter zuspitzenden Dilemma herausgekommen war. Der eine Ausweg, den militärischen Druck auf Milosovic weiter zu erhöhen, hieß auch, weiteres Öl ins Feuer der Kritik zu gießen. Die andere Möglichkeit, sich aus der Operation zurückzuziehen, hätte den Konflikt mit den NATO-Partnern, insbesondere mit den USA, befeuert und Deutschland die Möglichkeit genommen, im späteren politischen Prozess mitzuwirken. Dass 15 Jahre später trotz aller Bemühungen auch das Kosovo für einige Wochen Ur-

sprung einer Welle von Asylbewerbern nach Deutschland war, konnte damals niemand ahnen, war man doch bezüglich der Bewältigung der post conflict-Phase noch ganz ohne Erfahrung.

#### **4. Die Lehren aus dem Kosovo**

Die Lehren, die die Bundesregierung aus dem Kosovo-Konflikt zu ziehen hatte, waren ernüchternd<sup>14</sup>. Es war deutlich geworden, wie schmal der Grat ist, auf dem man sich bewegt, wenn man sich auf den gerechten Krieg einlässt. Auf der einen Seite des Grates lauert die Gefahr, die jedem idealistischen Missionarismus inhärent ist, dass eine an sich gute Absicht zu einem schlechten Ergebnis führen kann, wenn der zu Missionierende sich uneinsichtig zeigt und mit Gewalt auf den rechten Weg gebracht wird. Auf der anderen Seite des Grates lauern die realistischen Sachzwänge, die dazu führen, dass Bündnisverpflichtungen, militärische Erfordernisse, die öffentliche Meinung und innenpolitische Kalküle wichtiger werden als der eigentlich idealistische Anlass.

Deutlich wurde auch, welchen geringen Handlungsspielraum ein Land wie die Bundesrepublik angesichts der überragenden amerikanischen Militärmacht hat. Der militärische Beitrag der Bundeswehr zum Kosovo-Einsatz war minimal und stand damit auch im Gegensatz zu dem Ausmaß der öffentlichen Aufregung. Von den 37565 Kampfeinsätzen der NATO flog die Bundesluftwaffe gerade 436. Dabei wurden 244 HARM-Raketen abgeschossen, etwa 1/1000 der insgesamt eingesetzten Bomben und Marschflugkörper. Nur die USA waren wirklich in der Lage, einen postmodernen Krieg zu führen, der gleichermaßen den politischen Vorgaben (keine eigenen Verluste, Minimierung von Kollateralschäden) wie dem politischen Ziel, dem Gegner seinen Willen aufzuzwingen, gerecht wird. Selbst im Verbund waren die Europäer mangels ent-

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu kritisch Noam Chomsky, Der neue militärische Humanismus. Lektionen aus dem Kosovo. Zürich 2000.

sprechender Waffensysteme, Kommunikationsstrukturen und Logistik dazu kaum in der Lage.

Das hat sich bis heute nicht wesentlich geändert, zumal die elektronischen Anforderungen an den postmodernen Krieg, die sog. Revolution in Military Affairs, immer größer werden. Dieses ist nur mittelfristig und mit erheblichem technischen und finanziellen Aufwand zu ändern, was wiederum an der Knappheit in den öffentlichen Kassen bzw. den Opportunitätskosten scheitert. Wer möchte schon die Kosten, die ein Rentenpaket bedeutet, aufrechnen mit den Kosten einer Neuausstattung der Bundeswehr nach amerikanischem Muster wenn auch in Miniaturausgabe? Die Debatte um die Finanzierung des militärischen Airbus hat diese Facette der Gesamtproblematik offenbart. Ohne dessen Transportkapazität ist die Bundeswehr fern der Heimat nicht einsatzfähig, muss, wie im Falle Afghanistan, russische Transportflugzeuge chartern. Wie die EZ stößt auch die moralische Außenpolitik an die Grenze des Bundeshaushalts. Fast schon paradox ist, dass die Absicht, die Bundeswehr zu einer Interventionsarmee umzubauen, aktuell schon wieder relativiert wird. Obwohl die dringend benötigten Transportflugzeuge oder gar die Drohnen noch lange nicht einsatzfähig sind, wird vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine und neuer militärischer Großmachtphantasien im Reiche Putins wieder an der konventionellen Rüstung zur Landesverteidigung gearbeitet. Die politischen Zyklen haben eine kürzere Amplitude als die Zyklen militärischer Beschaffungsprogramme. Dieses rüstungspolitische Hin und Her zeigt auch die Grenzen einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Multilateralismus ohne die USA bleibt, solange es keine integrierte europäische Militärmacht gibt, eine Illusion. Die Bundesrepublik wird auch im 21. Jahrhundert militärisch eine allenfalls zweitrangige Macht sein, die nur in bescheidenem Rahmen mittun kann, jedenfalls viel weniger Einfluss hat als auf wirtschaftlichem Feld.

Offenkundig geworden ist auch ein grundsätzliches Dilemma, das dem gerechten Krieg innewohnt. Humanitär begründete militärische Einsätze ohne erkennbare eigene Interessen können durchaus breite Unterstützung in der Öffentlichkeit finden, wie die hohen Popularitätszuwächse in den Meinungsumfragen für die handelnden Akteure während des Kosovo-Konflikts unterstrichen haben. Sie finden insbesondere dann eine breite Unterstützung, wenn die moralische Rechtfertigung durch die Medien transparent gemacht wird. Voraussetzung ist allerdings, dass das Risiko für die eigenen Soldaten minimiert wird. Eigene Verluste sind nur akzeptabel, wenn auch fundamentale eigene Interessen auf dem Spiel stehen. Ansonsten schwindet die öffentliche Unterstützung rasch, sobald eigene Opfer zu beklagen sind. Insofern hatte der Afghanistan-Einsatz aus amerikanischer Perspektive einen anderen Charakter, weil 9/11 als Angriff auf die USA gewertet wurde.

Soll also die öffentliche Unterstützung erhalten bleiben, bieten sich nur Lufteinsätze an, da hier das eigene Risiko am geringsten ist. Trotz allen Einsatzes von Technik ist aber deren Resultat ambivalent. Einerseits lässt sich ein erwünschtes politisches Ziel allein aus der Luft nur begrenzt und jedenfalls sehr viel schwieriger als am Boden erzielen. Andererseits gehört zur politischen Akzeptanz auch, dass die Operationen möglichst strikt auf militärische Ziele beschränkt bleiben, Opfer bei der Zivilbevölkerung tunlichst vermieden werden. Dieser Vorbehalt hemmt wiederum die Effektivität von Luftangriffen, verlängert den Einsatz, zwingt, den militärischen Druck aus der Luft immer weiter zu erhöhen, wenn das gewünschte politische Ergebnis ausbleibt, und erhöht so die Gefahr, dass die zivilen Opfer auf des Gegners Seite weiter zunehmen, erhöht die Gefahr, dass die humanitäre Notlage, die eigentlich gelindert werden soll, sich verschärft. Kommt es dann zum umgekehrten CNN-Effekt, berichten die Medien über zivile Opfer des Gegners, über unbeabsichtigte "Kollateralschäden" oder sonsti-

ge Pannen, über eine wachsende Notlage derer, die eigentlich zu schützen sind, schwindet die öffentliche Unterstützung, sieht sich die Regierung einer wachsenden Kritik ausgesetzt und verliert damit die moralische Legitimation, die die ganz Operation eigentlich in Gang gesetzt hat. Siehe die Beschießung des Tankwagens in Afghanistan, den ein deutscher Offizier zu verantworten hatte.

Umgekehrt ist nicht auszudenken, welcher Sturm in Deutschland ausgebrochen wäre, wenn die gekaperten Tanklastzüge zu einem Anschlag auf ein deutsches Militärlager in Afghanistan verwendet worden wären. Selbstmordattentäter lassen sich nicht abschrecken. Traumatisierte Soldaten, die nach dem Einsatz der psychotherapeutischen Betreuung bedürfen, gehören auch in die Kategorie „Kollateralschäden“ und sind als Soldaten nicht mehr einsetzbar. Der postmoderne Krieg, der die sauberen zielgenauen "chirurgischen Eingriffe" ohne zivile Opfer verspricht, stößt nicht nur an die Grenzen der technischen Machbarkeit, sondern auch an die Grenzen der Belastbarkeit der öffentlichen Meinung.

Es spricht allerdings auch einiges dafür, dass die Kosovo-Debatte nur der nachträglichen legitimatorischen Absicherung einer Entscheidung diene, die bereits vorher, nämlich am 12. Oktober 1998, gefallen war. Ob die Debattanden sich ihrer Instrumentalisierung alle bewusst waren, ist allerdings zu bezweifeln. Die tatsächlichen Entscheidungsträger müssen sich dann allerdings dem Zynismusvorwurf stellen. Entscheidend war nicht der Rückgriff auf die Lehre vom gerechten Krieg, die sorgfältige Abwägung, ob das Völkerrecht noch trägt, ob die NATO sich selbst mandatieren darf, ob die postnationale Konstellation im Sinne einer Weltbürgergesellschaft vorangebracht wird, sondern schlicht der Druck der amerikanischen Regierung. Normalität heißt demnach für die Bundesrepublik, dass sie sich nicht mehr auf eine pazifistische Rolle aus "historischen

Gründen" zurückziehen kann, sondern, wenn es dem Hegemon gefällt, im Sinne des „burden sharing“ auch mitzukämpfen hat. Westerwelle hat sich dem, wie ich vermute, ein letztes Mal im UN-Sicherheitsrat entgegengestemmt. Für Frau von der Leyen sind solche Einsätze bereits selbstverständlich. Wenn man allerdings akzeptiert oder akzeptieren muss, dass allenfalls die USA in der Lage sind, weltweit die Geißel des Terrors einzudämmen, dann muss man auch akzeptieren, dass es dazu nicht nur der Informations- und Waffentechnik aus Satelliten, Rechenzentren und Drohnen bedarf, sondern auch der Informationen, die gleichermaßen durch ein Netz von Informanten vor Ort wie durch flächendeckende Abhörsysteme gewonnen werden. Es geht nicht mehr darum, die Nadel im Heuhaufen zu finden, sondern den gesamten Heuhaufen zu erfassen, um dann die Nadel herauszufiltern. Hier liegt die Erklärung, warum die deutsche Regierung im Falle NSA nur laviieren kann.

Deutschland ebenso wie Österreich, das ist die eigentliche Lehre, bleibt angesichts dieser Konstellation nur wenig Spielraum für eine moralische Außenpolitik. Beide sind gut beraten, die diplomatische Nische zu besetzen, sich darauf zu spezialisieren, dass künftig die politischen Möglichkeiten zur Bearbeitung von Konflikten wirklich voll ausgeschöpft werden. Dabei sollten sie auf nationale Alleingänge verzichten und sich immer im Konzert ihrer westlichen Partner bewegen. Auch wenn sie in Zukunft an weiteren Militäreinsätzen nicht vorbeikommen, sollten sie ihre Rolle eher als friedenserhaltende und nicht als friedenserzwingende Macht suchen, für die sie nach wie vor zu wenig ausgerüstet sind. Vor allen Dingen sollten sie ihre Möglichkeiten nutzen, die zivilen Komponenten im Vorfeld und in der Nachbereitung von Konflikten zu stärken. Hier eröffnen sich viele Möglichkeiten vom Aufbau eines "Frühwarnsystems", das auf politische Krisen hinweist, über Konfliktprävention, Mediation in Konflikten, diplomatische Initiativen bis hin zu friedenserhaltenden Einsätzen und der Unterstützung

des staatlichen Wiederaufbaus in der Postkonflikt-Phase, die dann auch in Projekte der EZ einmünden kann.

Allerdings warne ich vor zu großem Optimismus. Die Bilanz der EZ, die es seit gut 50 Jahren gibt, ist trotz großen Aufwands bescheiden. Die Bilanz der militärischen Friedenseinsätze, die es seit 25 Jahren gibt, selbst des Engagements der „Zivilgesellschaft“ ist nicht besser. Letzteres mag daran liegen, dass es sich in den Krisenregionen der Welt in der Regel um rentenbasierte Gesellschaften handelt<sup>15</sup>. Zivilgesellschaft setzt bürgerliche Gesellschaft, bürgerliche Gesellschaft setzt Kapitalismus, Kapitalismus setzt eine **horizontal** geschichtete Gesellschaft voraus. Gesellschaften, in denen nicht die Logik des Profits, sondern die Logik der Rente herrscht, sind **vertikal** strukturiert. Viele Konflikte, selbst wenn sie religiös oder ethnisch grundiert werden, sind Konflikte zwischen Fraktionen der Elite um den Zugriff auf die Rente, mit der auch die eigene Klientel bedient wird. Insofern sind die „neuen Kriege“ ganz alte und aus dem europäischen Mittelalter nur zu bekannt.

Das eigentlich Neue an den „neuen Kriegen“ ist hingegen die Beobachtung, dass sie viel schwerer zu beenden als anzufangen sind, weil es immer weniger einen Sieger oder einen Friedensvertrag gibt. Der Krieg geht immer weiter, auch wenn er hin und wieder abzuflauen scheint, weil er grenzüberschreitenden Charakter angenommen hat, weil zwischen Krieg, Bürgerkrieg und dem kriminellen Krieg des organisierten Verbrechens nicht mehr zu unterscheiden ist, weil so viele externe Akteure mitmischen, weil so viele Interessen und Motive im Spiel sind, die vielfach, wie wir gerade in Syrien erleben, mit dem Ursprung

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu grundsätzlich Hartmut Elsenhans, Das internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente. Münster 2001 bzw. Ulrich Menzel, Aufstieg und Niedergang des Kapitalistischen Weltsystems. Der Sechs-Bücher-Plan von Hartmut Elsenhans als Gegenentwurf zu Marx und Wallerstein. In: Comparativ 23.2013, 4/5. S. 168-178.

des Konflikts nichts mehr zu tun haben. Auch diejenigen, die im Westen auf die zivilgesellschaftlichen Akteure setzen, sollten sich die Frage stellen, ob wir hier nicht vor unlösba- ren Aufgaben stehen, selbst wenn diese Einsicht mit einem auf- geklärten Bewusstsein nur schwer vereinbar ist.