

WIDERSPRUCH

In: Widerspruch Nr. 35 Nie wieder Krieg (2000), S. 9-22

Autor: *Detlev Bald*

Artikel

Detlev Bald

Zur Legitimierung des Kosovo-Krieges:
**Deutsche Sicherheitspolitik zwischen Macht,
Recht und Moral**

Der Kosovo-Krieg auf dem Balkan, die Legitimierung der militärischen Intervention und der Einsatz deutscher Streitkräfte haben in der Bevölkerung Widersprüche und Irritationen ausgelöst. Denn es handelte sich um ein Ereignis von historischem Rang: die Bundeswehr beteiligte sich nicht nur erstmals an einem Krieg, sondern war auch zuvor nicht selbst angegriffen worden. Ein einschneidender Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik wurde erkennbar. Bereits im Frühjahr 1999 hatte der deutsche Außenminister Joschka Fischer diesen Wertewandel offen angesprochen: mit dem Einsatz des Militärs seien „schwierige Fragen der Mandatierung und Legitimierung“ verbunden; die „moralische Autorität und völkerrechtliche Legitimität“⁴¹ stünden zur Debatte.

1. Völkerrecht im Wandel

Die in der Öffentlichkeit aufgetretene Irritation rührte zunächst daher, daß die jahrzehntelang beschworene Norm der Staaten, den Frieden zu erhalten, scheinbar abrupt aufgegeben worden war. Europa hatte Frieden erlebt, weil die Grenzen respektiert wurden. Sie galten als unantastbar und waren völkerrechtlich akzeptiert. Der status quo hatte Gültigkeit; er fand seine Garantie in der UNO-Charta. Diese Akzeptanz hatte die in-

¹ Joschka Fischer auf der 35. Konferenz für Sicherheitspolitik, München, 6. Februar 1999.

ternationale Stabilität in der Nachkriegszeit verbürgt. Die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges hatten in Ost und West auf das Tabu dieser Grenzen geachtet; ein außenpolitischer Revisionismus wurde nicht zugelassen. Man schien aus den Kriegen der ersten Jahrhunderthälfte die Lektion gelernt zu haben, daß der Schutz des Territoriums aller Staaten eine Voraussetzung für den Frieden sei.

In Deutschland hatte zwar die Frage nach der Gültigkeit der Oder-Neiße-Grenze über Jahrzehnte noch die Gemüter erhitzt, aber es bestand gleichwohl nie eine Chance zu eigenmächtigen deutschen Aktionen. Während des Kalten Krieges herrschte in Europa Stabilität, weil die Alliierten über Bestand und Veränderung der Grenzen wachten. Das Wort: „Von deutschem Boden geht keine Bedrohung des Friedens aus“, bestätigte die in Jalta und Potsdam 1945 verabredete Grenzziehung. Das Prinzip der Nichteinmischung bekräftigte das Verständnis des Völkerrechts, nicht mit militärischen Mitteln gegen einen anderen Staat zu intervenieren. Das war Konsens in der Bonner Republik.

Jedoch schränkte eine gegenläufige Entwicklung des Völkerrechts die absolute Gültigkeit dieser Norm ein. Denn nach dem Zweiten Weltkrieg gewannen die Menschenrechte mehr und mehr an Bedeutung. Dazu gingen die wesentlichen Impulse von der „*Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*“ von 1948 und der *Helsinki-Konferenz (KSZE)* von 1975 aus. Sie verbürgten, daß individuelle und kollektive Rechte im Innern der Staaten nicht nur an Geltung gewannen, sondern daß sie auch einklagbar wurden. Nicht allein in den vormals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, sondern in Europa insgesamt wurde über die Normen und die Verwirklichung der Menschenrechte debattiert und in der Folge erstmals eine Art von internationaler Einmischung institutionalisiert. Hierin liegt eine der Ursache für die Epochenwende von 1989/90. Die so genannte „*Charta für ein freies Europa*“, die im Herbst 1990 von allen Regierungen des Kontinents in Paris unterzeichnet wurde, verbriefte darüber hinaus auch dezidiert politische Normen.

Infolge dieser allmählichen Transformation des Völkerrechts wurde also das Prinzip der strikten Nichteinmischung in Angelegenheiten eines anderen Staates in Maßen aufgegeben und neu definiert. Die Menschenrechte wurden aufgewertet, und die Souveränität der Staaten als Akteure

eingeschränkt. Doch es ging weiter: Auf der *Menschenrechtskonferenz der UNO* von 1993 in Wien erkannten die Teilnehmerstaaten die Zuständigkeit der UNO an, auf die Verwirklichung der allgemeinen Menschenrechte zu drängen, wenn eine Gefährdung des Friedens drohte. Diese Zuständigkeit setzte allerdings voraus, daß der Sicherheitsrat, nach Artikel 39 der UN-Charta, eine solche Gefährdung feststellt und militärische Zwangsmaßnahmen autorisiert. Die UNO suchte die Balance: einerseits den Erhalt des status quo, der die einseitige Gewaltanwendung eines Staates oder einer Staatengruppe gegen einen anderen Staat als unzulässig ausschloß; und andererseits die Entfaltung einer politischen Dynamik im Rahmen einer kollektiven Friedenssicherung, die allerdings nur gemäß den anerkannten Regularien geschehen durfte.

Noch von einer anderen Seite her gewannen die Irritationen über den Kosovo-Krieg an Brisanz. Dabei ging es um das philosophische und theoretische Verständnis von Demokratie und Moderne. Hier hatte *Jürgen Habermas* mit seiner entwicklungsgeschichtlichen Version einer Weltinnenpolitik in Deutschland die Akzente neu gesetzt. Er ordnete den Balkan-Krieg als einen Schritt auf dem Wege zur globalen Verwirklichung der Menschenrechte ein, als einen Schritt hin „zum kosmopolitischen Recht einer Weltbürgergesellschaft“². Diese Argumentation gestattete es NATO-Staaten, sich bei ihrer Interventionsteilnahme auf eine überlegene Ordnung zu berufen, gewissermaßen auf ein bonum commune globale, auf das der historische Prozeß sich hinbewege. Die NATO nehme eine „weltbürgerliche Verantwortung“ wahr, wenn sie die Menschenrechte auf dem Balkan mit militärischer Gewalt wieder einsetze. Die Militäraktion erschien in dieser aufklärerische Welt der Gerechtigkeit und des Friedens einleuchtend, pragmatisch, realistisch. „Wenn es heute bereits mit rechten Dingen zuginge“, führte Habermas aus, dann würden Institutionen zur Wahrung der globalen Ordnung von sich aus so handeln; mangels solcher Institutionen aber handle die NATO für diese stellvertretend und in diesem Sinne rechtsstiftend. Ihre Aktion sei gewissermaßen eine Nothilfe von demokratischen Nachbarn, „wenn es gar nicht anders geht“. Die ultima ratio.

²Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität. In: Die Zeit, 20. April 1999.

Diesen Wandel im Rechtsverständnis hat auch der UNO-Generalsekretär *Kofi Annan* in seiner Erklärung vor der Menschenrechtskommission am 7. April 1999 in Genf angesprochen: „Langsam, aber sicher bildet sich eine internationale Norm gegen gewaltsame Unterdrückung von Minderheiten heraus, die Vorrang vor Souveränitätsfragen erhalten wird und muß.“³ Annan suchte die politische Unterstützung für den Schutz von Menschen, wenn das Machtgefüge in Staaten aus religiösen, ethnischen oder sozialen Gründen für manche Gruppen nicht mehr identitätsstiftend ist. Aus der Erosion der Macht drohe eine innerstaatliche Gewalt der Unterdrückung.

In diesem Sinne interpretierte Habermas denn auch die Intervention der NATO als einen Akt, um den Tatbestand des Völkermords zu verhindern: Sie mußte intervenieren, weil sie als Instrument eines neuen, höheren Rechts zu verstehen sei.⁴ In diese Schnittstelle von Moral und Gewalt stieß der Globalisierungsansatz von *Ulrich Beck*, der anfänglich mit dem Begriff des „militaristischen Humanismus“ bzw. des „militaristischen Pazifismus“ das ambivalente Phänomen zu erfassen suchte. Doch schon die Wortungetüme weisen auf die inhaltliche Diskrepanz hin: Die Unvereinbarkeit der aufeinander bezogenen Begriffe – Militarismus und Humanismus bzw. Pazifismus – drücken die offensichtliche Hilflosigkeit aus, diesen verwirrenden Typ eines Krieges gegenwärtig angemessen einzuordnen. Beck erkannte jedoch, daß nach dem Zeitalter der Clausewitzschen Kriege eine neue Epoche postnationaler humanistischer Interventionen anbreche.

Becks Entwurf einer „neuen Ethik globaler Demokratie und Menschenrechte“ zeigt die Konturen einer zukünftigen Entwicklung „von einer nationalstaatlichen zu einer kosmopolitischen Weltordnung“⁵ auf. In ihr, so Beck, hätten die tragenden Koordinaten des Völkerrechts, wie Territorialität und Grenze, keine Gültigkeit mehr: „An die Stelle des in der

³ Kofi Annan vor der Menschenrechtskommission in Genf, 7. April 1999.

⁴ Vgl. zu diesem globalen Ansatz: Dieter Senghaas, Der Grenzfall: Weltrechtsordnung vs. Rowdiestaaten. In: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Jg. 17, 3/1999, 134 ff.

⁵ Ulrich Beck, Über den postnationalen Krieg. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 24, 8/1999, 985 f.

nationalstaatlichen ersten Moderne geltenden Grundsatzes Völkerrecht bricht Menschenrecht tritt der in seinen Folgen noch undurchdachte, weltgesellschaftliche Grundsatz der zweiten Moderne: Menschenrecht bricht Völkerrecht.⁶ Dieses Paradigma verlangt, eine transnationale Militärmacht für den „militärischen Humanismus“ zu institutionalisieren.

Beck setzt sich damit, wie Habermas, von dem Konzept der sogenannten „*realistischen Politik*“ ab, das die Politik der letzten fünf Jahrzehnte maßgeblich bestimmt hatte. Nach ihm sollte es humanitäre und damit rein ethische Begründungen für politisches Handeln nicht geben; diese hätten allenfalls einen rechtfertigenden Charakter. Dieser vor allem in den USA vertretene Ansatz zur Konzeption internationaler Politik⁷ stellt das Interesse an der Erhaltung und der Mehrung von Macht ins Zentrum der Politik. Aus der Perspektive dieses „politischen Realismus“ lenken die Entwürfe von Habermas und Beck vom Eigentlichen ab; sie erscheinen als ganz unhistorisch und, selbst in der kontinental-europäischen Tradition des Idealismus, realitätsfremd.

2. Entfaltung der Legitimierung

Die NATO selbst hat – trotz dieser intellektuellen Argumentations- und Schützenhilfen – eine politische Erörterung der Ziele und Interessen ihrer Intervention des Jahres 1999 gescheut. Sie hat ihre Position nicht mit eindeutigen Argumenten verteidigt⁸, sondern es vielmehr den einzelnen Regierungen überlassen, mit je eigenen Begründungen die Intervention zu vertreten.

Die Bundesregierung beschritt – im Unterschied etwa zur französischen oder britischen – den medialen Weg, die Hilflosigkeit der Opfer und das Leiden der Bevölkerung zu dokumentieren. „Wir können nicht länger zusehen, wenn...“, so klang die Botschaft. Da mitten in Europa die Men-

⁶ ebd.

⁷ Einen Überblick dieser Schule gibt Raymond Aron, *Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt*. Frankfurt 1963. Vgl. zu den praktischen Folgen in der Zeitgeschichte: Detlef Bald, *Hiroshima* 6. August 1945. Die atomare Bedrohung, München 1999.

⁸ Vgl. Ove Bring, *Sollte die NATO bei der Konzeption einer Doktrin der humanitären Intervention die Führung übernehmen?* In: NATO Brief, 3/1999, 24 ff.

schenrechte mit Füßen getreten würden, müsse man eingreifen. Verteidigungsminister *Rudolf Scharping* bemühte Vergleiche aus der Geschichte, um die deutschen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor 1945 auf die aktuellen Verhältnisse in Serbien zu projizieren. Das Moralische bestimmte die Schlagzeilen, welche die Notwendigkeit des Krieges – und damit auch die Beteiligung deutscher Truppen – rechtfertigten, aber auch emotionalisierten. Die Regierung entpolitisierte ihr eigenes Tun: die Legalität müsse zugunsten des moralischen Arguments verletzt werden. Der Wandel im Verständnis des Völkerrechts wurde proklamiert, und an die Spitze der politischen Werteskala trat die Legitimation durch Menschenrechte. Durch die militärische Intervention von außen müßten die Menschen vor staatlich geduldeter bzw. organisierter Mißhandlung geschützt werden; die Besetzung des Kosovo durch NATO-Truppen diene dazu, eine neue Rechtsordnung zu implementieren. Im Fall des Kosovo konkurrierte völkerrechtlich die moralische Legitimität nicht nur mit der friedenssichernden Legalität, diese wurde zugunsten jener aufgegeben.

Doch mit diesem moralischen Legitimitätsanspruch brachte die bundesdeutsche Regierung in krasser Weise die völkerrechtlichen Ebenen von *Menschenrechtsverletzungen* und *Völkermord* durcheinander. So kann nach der *UNO-Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermords* von 1948 gegen Individuen bislang nur vor nationalen Gerichten Klage erhoben werden. Eine ständige internationale Strafgerichtsbarkeit wurde bisher nicht eingerichtet; die USA wehren sich dagegen. Staatsorgane hingegen besitzen grundsätzlich Immunität, so daß Klagen gegen Staaten ausgeschlossen sind. Das in Den Haag geschaffene Gericht kann Individuen strafrechtlich wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und wegen Kriegsverbrechen zur Verantwortung ziehen.

Die völkerrechtliche Kooperation zum Schutz der Menschenrechte hingegen ist eher proklamatorischer Art; denn für dessen Umsetzung und Pflege sind die Staaten zuständig, die wiederum Immunität genießen. Nach altem wie neuem Verständnis sind also die Menschenrechtsverletzungen durch Staaten nicht (oder nur in extremen Fällen) gerichtlich zu ahnden, da kein Staat über andere richten kann. Für den Fall des Völkermords ist jedoch eine strafrechtliche Ahndung vorgesehen. Seine Definition geht von Aktionen aus, die von einzelnen absichtsvoll gegen

Gruppen aus ethnischen, religiösen oder rassischen Gründen durchgeführt werden. Bei solchen Tatbeständen ist der Bruch des Völkerrechts gegeben. Dann sind die Gerichte zuständig.

Die Legitimierung der militärischen Intervention im Kosovo durch die Verletzung der Menschenrechte muß daher als wenig glaubwürdig erscheinen, da es keine komplementären Initiativen gegeben hat, ein entsprechendes völkerrechtliches Instrumentarium einzurichten. Demnach bleibt allein die *causa* Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, so daß die Frage sich stellt, wie die Realität in diesem Gebiet des Balkans vor der Intervention aussah. Hat es dort Verbrechen gegeben, die es rechtfertigen, von Völkermord und einem zweiten Holocaust zu sprechen? Und, wie wurde mit dem Völkerrecht umgegangen?

Begründet wurde die „humanitäre Intervention“ seitens der Bundesregierung mit einem stattfindenden oder beabsichtigten Völkermord. Scharping beschwor ein „zweites Auschwitz“, Fischer bescheinigte den Serben den „Völkermord an der albanischen Bevölkerung“ (1. April 1999). Doch diese öffentlich erhobenen Vorwürfe, die der Legitimierung der Intervention dienten, lassen sich anhand der vertraulichen *Berichte des Auswärtigen Amtes*⁹ aus der Zeit vor dem 24. März, dem Tag des Angriffs, überprüfen. So wurde im Lagebericht des AA vom 28. Dezember 1998 von „Maßnahmen“ des serbischen Militärs, „in erster Linie“ gegen die UÇK, gesprochen; deren Ziele galten als separatistisch. Am 12. Januar wurde dieses Bild bestätigt, Angriffe „gegen die Albaner“ waren „explizit“ nicht feststellbar. Die Situation verschärfte sich. Im März wurden Bomben der UÇK gegen Märkte und Geschäfte erwähnt, auch die Kontrolle ganzer Landstriche. Die Serben nahmen „Stellungen“ ein, ohne jedoch gegen die albanische Bevölkerung vorzugehen. Am 15. März hieß es, es gebe keine ethnische Verfolgung.

In einem weiteren Bericht an den Staatssekretär im AA wurde sogar berichtet, die Serben würden die Albaner vor Angriffen warnen, damit sie nicht in die Kämpfe gerieten. Die UÇK hingegen verstärkte ihre Ter-

⁹ Die folgenden Zitate stammen aus der Regierung nahestehenden Kreisen. Eine umfassende Veröffentlichung wird vorbereitet. Ähnliche Hinweise finden sich bei: Heinz Loquai, *Der Kosovo-Konflikt – Wege in einem vermeidbaren Krieg*. Die Zeit von Ende November 1997 bis März 1999, Baden-Baden 2000.

roraktionen, indem ganze Dörfer und Häuser systematisch vernichtet würden. Die Bevölkerung würde vor diesen Aktionen in die Wälder fliehen. Am 19. März, wenige Tage vor der NATO-Intervention, noch wurde der Umfang der Flüchtlinge auf etwa 2000 Menschen geschätzt. Erneut wurde bestätigt, es gäbe keine politische Verfolgung irgendeiner Gruppe. Das serbische Militär schiene die Strategie zu verfolgen, die „Rückzugsmöglichkeiten“ der UÇK zu verhindern.

Das war die interne Lagefeststellung des AA vor dem Angriff. Ein Woche danach, am 31. März 1999, gab das AA bekannt, die Serben würden „offenbar“ im Kosovo eine „gezielte Vertreibung“ der Albaner, von langer Hand vorbereitet, unternehmen. Dann wurde zusammen mit dem Verteidigungsministerium der sogenannte „Hufeisenplan“ vorgestellt, der den Nachweis erbringen sollte, im Kosovo würde ein „Apartheid-System“ der rassistisch-religiösen Trennung errichtet. Was diese Hinweise belegen, ist, daß die Bewertung des AA bis zum Tag des Angriffs auf den Kosovo die Position durchgängig darin bestand, daß es Unruhen gebe, auch bürgerkriegsähnliche Zustände; erst als der Fahrplan der NATO eine dramatischere Bewertung verlangte, wurden die völkerrechtlichen Termini der Verfolgung aus rassistischen oder religiösen Gründen verwendet, die im Wort vom „zweiten Auschwitz“ kulminierten.

Im März 2000 ließ Minister Rudolf Scharping einräumen, daß der von ihm vehement und wiederholt vorgestellte „Hufeisenplan“ nicht in jeder Hinsicht den Nachprüfungen standhalten könne. Er stamme aus obskuren Geheimdienstquellen, die mit der UÇK zu tun gehabt hätten. Doch schon am 31. März 1999 hatte der Staatsminister im AA, *L. Volmer*, die veröffentlichten Lagebewertungen relativiert: sie seien „aus innenpolitischen Gründen erstellt“ worden, das präsentierte Bild „entsprach nicht der empirischen Lage“. Nach den vertraulichen Lagefeststellungen des AA habe es bis zum März 1999 keine Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegeben.

Diese öffentlich vorgetragene Legitimierung des Krieges diene auch dazu, das gültige diplomatische Regelwerk außer Kraft zu setzen, d. h. die geplante und dann stattgefundene Intervention durch den Sicherheitsrat der UNO nicht abklären zu lassen. Die bis zu diesem Zeitpunkt für erforderlich gehaltenen UN-Verfahren wurden weder beachtet noch

geprüft noch eingehalten. Das bisherige Tabu, die Unverletzlichkeit der Grenzen Jugoslawiens, wurde allein von den Gremien des westlichen Bündnisses gebrochen. Es handelte sich um eine Mandatierung aus eigenem Anspruch. Von weiten Teilen der Welt, so von China, wurde diese Selbstmandatierung als Aggression beurteilt.¹⁰

3. Konzeption der NATO

Aufgrund der Geschichte der NATO-Planungen über Einsätze out-of-area kann die Intervention im Kosovo jetzt genauer bewertet werden. Im April 1999, anlässlich des 50. Jahrestages der NATO, wurde das Konzept der Interventionen out-of-area von den Regierungschefs gebilligt. In dem „*Neuen Strategischen Konzept*“ heißt es dazu, das Bündnis sei entschlossen, „sein Sicherheitsumfeld zu gestalten sowie Frieden und Stabilität im euro-atlantischen Raum zu erhöhen.“¹¹ Diese Stelle macht den Unterschied zur alten Strategie der NATO deutlich: neben das alte Ziel der Verteidigung – „die Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder ... zu gewährleisten“ – tritt nun die sicherheitspolitische Aufgabe, den „Raum“ außerhalb des Bündnisgebietes aktiv mitzugestalten. Er sei „einem breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken unterworfen“; diese Risiken bestehen aus „Ungewißheit und Instabilität im und um den euro-atlantischen Raum sowie ... regionalen Krisen an der Peripherie des Bündnisses“. Ursachen dafür können „ernste“ ökonomische und innenpolitische Probleme sein, welche die Sicherheit der NATO „berühren“. Das Fazit des „Neuen Strategischen Konzepts“: eine neue geopolitischen Ordnung „in und um“ Nordamerika-Europa ist etabliert worden.

In Hinblick auf die Einordnung der Kosovo-Intervention in die NATO-Strategie gewähren zwei kurze Textpassagen weiteren Aufschluß: Risiken, so heißt es, sollen „dadurch auf Distanz“ gehalten werden, „daß potentiellen Krisen in einem frühen Stadium begegnet wird.“ Es gilt: die „Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität des euro-atlantischen

¹⁰ Vgl. Peter Kreuzer, *Asiatische Weltansichten: Der Kosovo als Baustein zur amerikanischen globalen Hegemonie*. In: HSFK-Standpunkte, 1/1999.

¹¹ Das Strategische Konzept des Bündnisses. Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Washington am 23./24. April 1999.

Raums ist von zentraler Bedeutung.“ Wie zwei Pole eine Kugel ausmachen, reklamiert die Definition dieser Sicherheit die Befugnis, in dem beanspruchten „Raum“ sich selbst das Mandat zur Intervention zu geben. Der Anspruch auf eigene Mandatierung erhält primäre Bedeutung; man postuliert eine politische Handlungskompetenz, die auf internationale Unabhängigkeit pocht. Ganz konsequent wird daher ein distanzierter Bezug zur UNO hergestellt: eine Kooperation mit ihr sei nur „ferner“ von Interesse für das Bündnis. Sie wird ausdrücklich abgegrenzt: Streitkräfte der NATO „können ferner aufgerufen sein, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beizutragen, indem sie Operationen zur Unterstützung anderer internationaler Organisationen durchführen“. Solche Aktionen haben jedoch allein den Zweck, die Sicherheit im euro-atlantischen Raum zu flankieren – auch bei „humanitären Notfällen.“ Im System der neuen Strategie der NATO, die die militärischen Einsätze out-of-area klassifiziert, wird die Kooperation mit der UNO klar und eindeutig an nachrangiger Stelle eingereiht.

Die Interpretation dieser Strategie in Hinblick auf den Kosovo besagt, daß das Bündnis die Intervention völlig im Einklang mit seinen eigenen Regularien durchgeführt hat: Der Kosovo liegt erstens im strategischen Umfeld der NATO, ist demnach ureigenste Angelegenheit und unterliegt der Kompetenz für die eigene Sicherheit; zweitens ist ein Mandat der UNO gar nicht erforderlich; und drittens ermöglicht der humanitäre Notfall eine Kooperation mit Rußland (unter NATO-Kommando). In diesem Sinn unterstrich *William V. Roth*, Präsident der Nordatlantischen Versammlung, das Selbstverständnis der NATO, sich die politische Handlungsfreiheit zu bewahren. Er plädierte dafür, die westlichen Staaten dürften sich „doch nicht darauf einlassen, nur mit Mandat zu handeln.“¹² Diesen politischen Tenor traf Scharping genau: „Wenn irgend möglich mit UN-Mandat, wenn nötig auch ohne.“¹³

¹² William V. Roth, NATO in the 21st Century. In: North Atlantic Assembly, Special Publication, 2 October 1998.

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. November 1998.

4. *Rezeption in der Bundeswehr*

Diese neue sicherheitspolitische Doktrin der NATO von 1999 hatte einen direkten Vorläufer im Jahr 1991. In diesem Jahr ist das globale Konzept sanktioniert worden. Tatsächlich aber reicht diese Strategie noch weiter zurück. Als 1989 die internationale Ordnung umgestülpt wurde, kam es gleich im Dezember 1989 auf der Tagung in Brüssel zur entscheidenden Weichenstellung. Hier wurde unter amerikanischer Ägide die Losung ausgegeben: „Das erfolgreichste Verteidigungsbündnis der Geschichte“ sollte die „treibende Kraft des Wandels“ für eine neue Politik der Sicherheit werden.

Die Bonner Republik war von Beginn an auf diesen Umbau der NATO-Doktrin eingestellt. Dabei ist bemerkenswert, daß die Vorbereitungen bereits vor dem Ende des Kalten Krieges im Rampenlicht der Politik auftauchten. Im Verteidigungsministerium hatte man schon früh das „heiße Eisen“ angepackt: Ausweitung des Auftrags der Bundeswehr. Im Jahr 1987 war man zu dem Resultat gelangt, deutsche Soldaten könnten out-of-area eingesetzt werden: „Einsätze im Rahmen nationaler maritimer Krisenoperationen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes“¹⁴ sind möglich. Nach der amtlichen Bewertung des Verteidigungsministeriums ging es beispielsweise um Szenarien unter „Waffeneinsatz“, die den Rahmen der bestehenden Bündnisverträge sensationell sprengten und ein politisches Novum darstellten: militärische Einsätze „bei humanitärer und Katastrophenhilfe“. Man dachte diese Einsatzplanung radikal zu Ende: die Legitimierung der Einsätze der Bundeswehr durch die NATO galt als hinreichend; out-of-area sollten nicht mehr von einem UN-Mandat abhängig sein. Die Hardthöhe erkannte die enorme Reichweite ihrer Analyse und warnte daher vor einer allzu schnellen Realisierung.

¹⁴ Dieses *nicht-öffentliche Dokument* vom 16. Oktober 1987 ist publiziert bei: Caroline Tomas, Randolph Nikutta, Bundeswehr und Grundgesetz. Zur neuen Rolle der militärischen Intervention in der Außenpolitik. In: Militärpolitik Dokumentation, Jg. 13, Bd. 78/79, 1990, Frankfurt/Main 1991, 70 ff. – Vgl. für eine umfassende Analyse des Kosovo-Krieges: Detlef Bald, Der Paradigmenwechsel der Militärpolitik. In: Mittelweg 36, 5/1999; Ulrich Albrecht, Paul Schäfer (Hg.): Der Kosovo-Krieg: Fakten – Hintergründe – Alternativen. Köln 1999; Thomas Schmidt (Hg.): Krieg im Kosovo. Reinbek 1999.

Die „Anpassung“ der öffentlichen Meinung, hieß es, müsse behutsam vorbereitet und vollzogen werden.

Dieser Schwenk in der Sicherheitspolitik signalisierte auch einen Bewußtseinswandel: die Bonner Politiker suchten einen Machtzuwachs durch die Erweiterung ihrer Handlungskompetenz mit militärischen Mitteln. Die Weichen waren, gewiß in Anlehnung an amerikanische Positionen, in der Mitte der 80-er Jahre von General *Klaus Naumann* und Minister *Manfred Wörner* gestellt worden. Sie schufen die Voraussetzungen für die Konturen einer interventionsfähigen Bundeswehr. Schon ab Sommer 1991 wurde ein „regional und inhaltlich erweiterter“ Sicherheitsbegriff von Admiral *Ulrich Weisser*, Leiter des Planungsstabes, präsentiert; Generalinspekteur *Dieter Wellershoff* machte den Umbau mit den Worten: „Helfen, retten, schützen!“¹⁵ populär – besonders mit Blick auf die „Konfliktpotentiale auf dem Balkan“. Schon im Januar 1992 folgten die „*Militärpolitischen und militärstrategischen Grundlagen und konzeptionelle Grundrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr*“. Diese „Grundlagen“ waren militärisch konzipiert und politisch legitimiert worden. Sie gaben auch die Leitlinie, mit „Interesse“ bzw. „Verantwortung“ jene „Anpassung“¹⁶ der öffentlichen Meinung voranzubringen. Die Kampagnen standen unter dem Motto: „Was früher Bedrohung war, heißt heute Instabilität.“ 1994 begründete *Volker Rühle*: „Wir müssen bereit sein, Mitverantwortung für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit in der Welt zu übernehmen.“¹⁷ Er unterstrich, Einsätze fänden „im Dienste“, aber nicht „im Auftrag der UNO“ statt. Der Schulterschluß mit Amerika zur Selbstmandatierung der NATO war vollzogen. Konsequenterweise hieß es in den „*Verteidigungspolitischen Richtlinien*“ vom November 1992, humanitäre Interventionen dienten „dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit im Einklang mit den Vereinten Nationen.“ Also nur: „im Einklang“. Die UNO war – bereits 1992 – endgültig kaltgestellt.

¹⁵ Vgl. die sicherheitspolitische Begründung bei: Dieter Wellershof (Hg.), *Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel*, Bonn 1991.

¹⁶ Dies hat eine lange Tradition. Siehe Martin Wengeler, *Die Sprache der Aufrüstung. Zur Geschichte der Rüstungsdiskussion nach 1945*, Wiesbaden 1992; ergänzend dazu Detlef Bald, *Die Atombewaffnung der Bundeswehr. Militär Öffentlichkeit und Politik in der Ära Adenauer*, Bremen 1994, 22 ff. und 100 ff.

¹⁷ Volker Rühle, *Betrifft: Bundeswehr*, 1993, 165.

Aus dieser Entwicklungsperspektive wird der Stellenwert des Neuen Strategischen Konzepts der NATO vom April 1999 als Endpunkt einer langjährigen Politik erkennbar. Die Option, die eine Entscheidung wie die zum Kriegeinsatz im Kosovo ermöglicht, findet sich als machtpolitische Grundlegung bereits in den Konzepten um 1990. Weder die NATO noch die deutsche Politik ist in die Wirren des Balkans einfach hineingestolpert.

5. Dilemmata

Der neue Typus des Krieges hat seine Wurzeln in Macht und Moral. Das Strategische Konzept der NATO des Jahres 1999 mit dem Anspruch nach Autonomie, *sich selbst* das Mandat zu Interventionen im euroatlantischen Raum zu geben, enthält ausgeprägte Elemente eines atlantischen Machtkonzepts. Es fand im Kosovo-Krieg Anwendung. Aber dieser Krieg könnte auch einen Grenzfall darstellen: entweder war er der ‚Rubikon‘, über den die Europäer nicht mehr hinausgehen wollen, oder aber er ist das Exempel, die Interessen der NATO-Staaten in dem von ihnen beanspruchten „Raum“ gegen den Willen anderer Staaten durchzusetzen. So suchte etwa Außenminister *Joschka Fischer* neuerdings die extensive Auslegung des Eigenrechts auf Mandatierung einzuschränken: „Zukunftsfähig ist die NATO, wenn sie die politische Hoheit der OSZE im Bereich der neuen Aufgaben der Friedenssicherung und des Krisenmanagements respektiert, ihren Zuständigkeitsbereich beschränkt“¹⁸.

Auf einer anderen Ebene liegt die *Transformation des Völkerrechts*. Wenn sich im Zusammenhang mit dem zivilisatorischen Prozeß annehmen läßt, daß es eine Entwicklung vom Recht zum Krieg über das Recht im Krieg bis hin zum allgemeinen Gewaltverbot – der Ächtung des Angriffskrieges – gegeben hat¹⁹, dann kann die Intervention der NATO

¹⁸ Matthias Dembinski, Von der kollektiven Verteidigung in Europa zur weltweiten Intervention? In: HSFK-Standpunkte, 3/1999, 11; Berthold Meyer, Peter Schlotter, Die Kosovo-Kriege 1998/99, Frankfurt 2000 (HSFK-Report 1/2000).

¹⁹ Vgl. Patricia Schneider: „Frieden durch Recht“. Ein historisch-systematischer Abriss. In: Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Bd. 117, Hamburg 1999.

nicht als Etappe in dieser Entwicklung zu mehr Recht angesehen werden. Die Legitimierung des Angriffs, weil substantielle Rechte durch das serbische Militär verletzt worden seien, kann nicht die Zweifel ausräumen, daß es objektiv derartige Tatbestände nicht oder nicht so gegeben hat. Auch ist in die Bewertung das Unrecht einzubeziehen, das durch die Luftangriffe verursacht wurde. Diese erst lösten die Vertreibung im großen Maße aus und zerstörten die Lebensbedingungen der Bevölkerung nachhaltig.

Die Intervention der NATO gewinnt jedoch erst in der militärpolitischen Genese ihren eigentlichen Stellenwert, der sich aus der „power projection“ US-amerikanischer Provenienz herleitet und auf deutscher Seite bereits in den 80-er Jahren adaptiert wurde. Sie ist Ausdruck eines gewandelten Machtanspruchs der Bonner bzw. Berliner Republik, als Ordnungsfaktor der europäischen Politik respektiert zu werden. Die bewußt hergestellte Distanz zur UNO läßt den humanitären Aspekt des Völkerrechts für die Intervention recht klein erscheinen.

Der von der NATO erhobene Anspruch auf das Recht schließlich, sich selbst das Mandat zu Interventionen auszustellen, könnte Schule machen und das System einer „*imperialen Machtlogik*“ begründen. Es provoziert damit die Gefahr eines internationalen Chaos.²⁰ Das Legalitätsprinzip ist mit großen Mühen in der UNO institutionalisiert worden, um dem Völkerrecht als einem Friedensrecht der Staaten eine Chance zu geben. Die moralische Legitimierung von Kriegen allein reicht nicht aus, um die Entwicklung zu einer globalen Humanisierung zu fördern; sonst droht, wie Ulrich Beck erkannte, die militärische Intervention zur „Quelle eines neuen Kreuzrittertums der Menschenrechte“ zu werden.

Denn Frieden, auch der internationale Frieden, hat seinen eigenen Wert.

²⁰ Vgl. Hans J. Gießmann, Kurs Südost? NATO-Erweiterung zieht neue Kreise. In: Wissenschaft und Frieden, Jg. 17, 3/1999, 52 ff.; Lothar Brock, Weltbürger und Vigilanten. Lehren aus dem Kosovo-Krieg. In: HSFK-Standpunkte, 2/1999, 12 ff.