

Erschienen in: Jürg Martin Gabriel (Hrsg.), *Die schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg* (Zürich: Orell Füssli, 2000), S. 89-118.

Heiko Borchert

Politische Integration ersetzt militärische Intervention

Neun Lehren aus dem Kosovo-Krieg

Die 78 Tage dauernde, von der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) ohne Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UNO) aus der Luft durchgeführte Operation *Allyed Force* war ein ebenso ungeheurer Vorgang wie die der Militärintervention vorausgehenden Verbrechen, die von serbischen Streitkräften an den Kosovaren begangen wurden. Zur Feier ihres 50jährigen Bestehens führte die Allianz Krieg, und sie hat diesen Krieg zu Recht geführt.

Doch es war ein seltsamer Krieg. Die NATO-Staaten wurden nicht physisch angegriffen und haben trotzdem militärische Gewalt eingesetzt. Sie taten dies in der Überzeugung, dass die von Milosevics Schergen im Kosovo begangenen Verbrechen im euro-atlantischen Raum, in dem der Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte zum Kernbestand staatlicher Aufgaben zählt, nicht geduldet werden kann. Und die NATO-Staaten griffen zu den Waffen, weil sie eine regionale Destabilisierung befürchteten.

Die Verärgerung und Kritik zahlreicher Kommentatoren über diesen Vorgang ist verständlich. Der Griff zu den Waffen stellt immer nur die zweitbeste Lösung einer Krise dar, und er drückt aus, dass der Einsatz diplomatischer Mittel an seine Grenzen gestossen ist. Genau vor diesem Hintergrund werden in der Folge neun Lehren aus dem Kosovo-Krieg vorgestellt. Mir geht es dabei weniger um eine juristische Diskussion der Intervention oder um eine sorgfältige Auslegeordnung erkannter militärischer Stärken und Schwächen. Obwohl beide Aspekte angesprochen werden, steht die Frage nach den politischen Konsequenzen dieses Krieges im Vordergrund meiner Überlegungen. Diese werden von der Feststellung getragen, dass die jüngsten Vorgänge auf dem Balkan eindeutig unterstrichen haben, wie wichtig die konsequente Weiterführung der Öffnung von NATO und Europäischer Union (EU) ist. Es liegt gerade in der Logik des Integrationsprozesses, dass der Bestand an "reinen" innerstaatlichen Angelegenheiten in der euro-atlantischen Zone ab- und der Bestand an "vergemeinschafteten innerstaatlichen Angelegenheiten" zunimmt. Die militärische Intervention im Kosovo dürfte deshalb in dieser Region die letzte ihrer Art gewesen sein. Massgeblich dafür ist die Einsicht, dass die Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung vormals kommunistischer Staaten und deren Einbindung in den euro-atlantischen Integrationsprozess die Stabilität und Sicherheit fördern werden. Je stärker die politische Integration voranschreitet, so lautet die Botschaft dieses Beitrages, desto überflüssiger werden militärische Interventionen.

Die sich aus diesem Sachverhalt für die Schweiz ergebenden Konsequenzen sind ebenso klar wie unangenehm: Im euro-atlantischen Raum werden innere und äussere Sicherheit immer stärker gemeinschaftlich geregelt. Obwohl die entsprechenden Beschlüsse für die Schweiz von unmittelbarer Bedeutung sind, hat Bern kaum Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Zu sehr war man bislang darauf bedacht, aus Neutralitätsüberlegungen die Distanz zu NATO und EU zu wahren. Dabei wurde übersehen, dass die EU sicherheitspolitisch eine zunehmend relevantere Rolle spielt, dass die NATO neue Aufgaben in den Bereichen der Friedenssicherung und -erzwingung übernommen hat und die institutionelle Beziehungen zwischen beiden Organisationen immer dichter werden. Was einst vermeintlich Sicherheit

versprach, muss heute zusehends als Quelle möglicher Unsicherheit interpretiert werden: das Abseitsstehen.

Lehre 1: Die Richtigkeit der mit der EU- und NATO-Erweiterung verfolgten Strategie der Stabilisierung ehemals kommunistischer Staaten durch Demokratisierung, Kooperation und Souveränitätstransfer wurde durch die Vorgänge auf dem Balkan bestätigt. Dieser Ansatz muss deshalb weiterhin die Richtschnur künftiger Bemühungen bilden und an die Erfüllung klarer Bedingungen geknüpft bleiben.

Das langfristig angelegte Projekt des Aufbaus eines euro-atlantischen Raums der gemeinsamen Sicherheit und Ordnung wurde durch die jüngsten Vorgänge auf dem Balkan in dreierlei Hinsicht gefährdet: Erstens verstößt Milosevics Politik der systematischen Unterdrückung und Vertreibung von Minderheiten in eklatanter Weise gegen die gemeinsamen Werte der in diesem Raum zusammengeschlossenen Staaten. Der Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte gehört in Europa nicht zuletzt dank der Aktivitäten des Europarats und der Konferenz bzw. der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/OSZE) seit Jahrzehnten zum normativen Kernbestand.

Zweitens hat sich daraus, wie in der Folge weiter ausgeführt wird, eine gemeinsame Identität herausgebildet, in der es zu den Kernaufgaben des Staates zählt, die gemeinsam definierten Menschen- und Minderheitenrechte zu schützen. Mehr noch: Aus dem Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte leitet sich nachgerade die Legitimität staatlicher Herrschaft und damit die Souveränität eines staatlichen Gemeinwesens ab.¹ In diesem Sinne verletzen Staaten, die gegen das Gebot des Schutzes von Menschen- und Minderheitenrechten verstossen, nicht irgendwelche Normen, sondern treffen den im euro-atlantischen Raum initiierten Integrationsprozess an seinem Wesenskern, indem sie seine Identität in Frage stellen.² Zu Recht hat deshalb der deutsche Außenminister Joschka Fischer darauf hingewiesen, dass sich in diesem Krieg das vereinigte Europa und das Europa der Vergangenheit und des Nationalismus gegenüberstanden.³

Drittens stellte der Kosovo-Krieg auch aus ordnungspolitischer Sicht eine Gefahr für Europa dar. Seit dem Ende des Kalten Krieges konzentrieren sich die politischen Anstrengungen der euro-atlantischen Staaten auf die Projektion von Stabilität und Prosperität in die Länder Mittel- und Osteuropas. Die konkrete Unterstützung vor Ort, die Gewährleistung finanzieller Hilfen und die Erweiterung des Teilnehmerkreises von EU und NATO sind die hauptsächlichen Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Ziele und Mittel wurden durch die jüngsten Vorgänge auf dem Balkan grundlegend in Frage gestellt. Somit stellte Milosevics Politik eine Gefahr für Europas Sicherheit dar, und es wäre einer Kapitulation vor den eigenen Ansprüchen und Zielsetzungen gleichgekommen, hätte man diese Politik nicht "bekämpft".

Hinter der angesprochenen Strategie der Stabilitätsprojektion durch Demokratisierung, Kooperation und Souveränitätstransfer stehen unterschiedliche Theorieansätze, deren Logik sich folgendermassen zusammenfassen lässt: Demokratien haben aufgrund rechtsstaatlicher Regeln gelernt, dass man Konflikte friedlich lösen kann. Diese Erfahrung übertragen sie auf ihr internationales Verhalten. Dabei gehen sie davon aus, dass internationale Zusammenarbeit, die sich an gemeinsam ausgehandelten Regeln orientiert, für alle Beteiligten nutzenbringend ist. Insbesondere in Europa tritt mit den supranationalen Akteuren ein weiterer Spieler auf, der die Einhaltung der internationalen ausgehandelten Regeln überprüfen und Verfehlungen ahnden kann. Darüber hinaus sind diese supranationalen Akteure in der Lage, den inter-

¹ Müller (1999), S. 118-123; 132-142.

² Pond (1999), S. 79. Hierzu ausführlich: Walkenhorst (1999), S. 209-239.

³ Die Zeit, Nr. 16 vom 15. April 1999 (http://www.ZEIT.de/archiv/1999/16/199916.fischer_.html).

nationalen Kooperationsprozess aus eigener Initiative – und je nach Politikfeld unterschiedlich erfolgreich – voranzutreiben.⁴

Die Einbindung der mittel- und osteuropäischen Länder in diesen euro-atlantischen Kooperations- und Integrationsprozess wurde in den letzten Jahren teils stark kritisiert. Getreu der Devise von Graucho Marx – "Ich möchte keinem Club angehören, der mich als Mitglied aufnimmt" – wurde argumentiert, dass diese Staaten inner- und zwischenstaatliche Probleme aufweisen, die die erreichte Stabilität gefährden könnten. Diese Argumentation dürfte auch nach den jüngsten Ereignissen auf dem Balkan neue Nahrung erhalten, ist jedoch meines Erachtens nicht gerechtfertigt.

Erstens haben die Neumitglieder die innere Stabilität der Allianz nicht gefährdet. Vielmehr haben sie deren Operation – wenn auch in unterschiedlichem Masse – unterstützt.⁵ Am stärksten traten dabei die Polen hervor, gefolgt von den Ungarn, die vor allem militärische Basen und ihren Luftraum zur Verfügung stellten. Die kritischste Haltung nahm die tschechische Regierung ein, die die Legitimität der NATO-Aktion grundsätzlich in Frage stellte, die Operation jedoch gleichwohl nicht durch ihr Verhalten gefährdete. Die Beitrittsanwärter Bulgarien und Rumänien unterstrichen die Glaubwürdigkeit ihres Engagements durch die politische und logistische Unterstützung der NATO-Aktion. Zusammen mit Ungarn spielten sie – mit mehr oder weniger sanftem Druck aus Washington – eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung russischer Überflüge, die es Moskau erlaubt hätten, das Regime Milosevic in der Kriegszeit zu unterstützen.⁶ In vergleichbarer Weise haben sich die genannten Länder auch mit Bezug auf die von der EU verhängten Sanktionen verhalten. Dieser Einschätzung kann entgegengehalten werden, dass der wahre Test im Falle beider Organisationen erst noch bevorstehe: Für NATO und EU liegt er in der Frage der weiteren Pläne der Öffnung, und für die EU treten die Reform ihrer Struktur und Entscheidungsverfahren hinzu. Wenn der Kosovo-Krieg ein Indikator für das künftige Verhalten darstellt, dann kann daraus gefolgert werden, dass die neuen Mitglieder nicht weniger, aber auch nicht mehr Probleme bereiten werden als die alten Mitglieder.

Zweitens muss gefragt werden, ob denn der Stabilität des euro-atlantischen Raums damit gedient ist, wenn wesentliche Zonen möglicher Instabilität – und dazu zählt vor allem Südosteuropa – diesem Raum nicht angehören bzw. über keine Aussichten auf entsprechende Kooperationsbeziehungen verfügen. Die Antwort wurde mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa gegeben. Integration setzt nicht bloss die Abwesenheit von Krieg voraus (negativer Frieden), sondern erfordert darüber hinaus den politischen Willen zur Kooperation sowie eine Konvergenz der politischen, ökonomischen und kulturellen Rahmenbedingungen. Dieser Logik folgt der Stabilitätspakt. Wenn auch unter veränderten Vorzeichen, soll damit erreicht werden, was für Westeuropa nach 1945 geschaffen wurde: die Förderung politischer Zusammenarbeit und ökonomischer Prosperität. In diesem Prozess spielen die Beitrittskriterien eine entscheidende Rolle. Sie sind es, die einerseits Auskunft über das Erreichte geben und andererseits innerhalb der Staaten zu einer Angleichung der politischen Programme und der Strukturen führen.

Lehre 2: Zumindest im euro-atlantischen Raum ist die "Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten" nicht länger eine Frage des Ob, sondern bloss des Wie.

Aus Lehre 1 kann auch gefolgert werden, dass der Prozess der Angleichung politischer, kultureller, wirtschaftlicher und militärischer Rahmenbedingungen die "innenpolitischen" Gemeinsamkeiten der daran beteiligten Staaten immer grösser werden lässt. Gemeinsame Politik wird

⁴ Hierzu ausführlich: Borchert (1999a), S. 85-118; 133-152.

⁵ Die Ausführungen basieren auf: Vachudová (1999).

⁶ Brzezinski (1999), S. 2; Antonenko (1999/2000), S. 138.

immer mehr zur "Binneninnenpolitik" der beteiligten Staaten und umgekehrt. Versteht man darunter in Anlehnung an Jost Delbrück eine Ordnung, in der "die vollständige Rechtsdurchsetzung anerkannt und entsprechende Rechtsdurchsetzungsmacht" den staatlich übergeordneten Rechtsdurchsetzungsinstanzen zugeordnet wäre, dann ist klar, dass dieser Zustand noch nicht erreicht ist.⁷ Gleichwohl verfügt der euro-atlantische Raum in einmaliger Weise über einen hohen Grad an "vergemeinschafteten innerstaatlichen Angelegenheiten".

Hinter dieser Formulierung steht nichts anderes als die konsequente Umsetzung der Logik der Theorie des demokratischen Friedens. Derzufolge werden Souveränität und Legitimität des staatlichen Gemeinwesens immer stärker von seiner innerstaatlichen Ordnung bestimmt.⁸ Jörg Paul Müller hat in diesem Zusammenhang davon gesprochen, dass insbesondere der Schutz der Menschenrechte ein konstitutives Element staatlicher Souveränität darstellt:

Eine Rechtsgemeinschaft, die in normativen Erklärungen und entsprechenden faktischen Umsetzungen zum Ausdruck bringt, dass es jedenfalls einen Kerngehalt von Menschenrechten als unaufgebbares Element der universalen Völkerrechtsordnung gibt, kann nicht gleichzeitig einen Souveränitätsbegriff tragen, der diesen Elementarforderungen nicht Rechnung trägt.⁹

Die von Müller angesprochenen normativen Erklärungen wurden auf globaler Ebene in der Charta der Vereinten Nationen und der allgemeine Erklärung zum Schutz der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht. Auf euro-atlantischer Ebene spielen die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte sowie die im Rahmen der menschlichen Dimension der OSZE verabschiedeten Dokumente die zentrale Rolle. Es waren im wesentlichen ihre Teilnehmerstaaten, die 1991 in Moskau erklärten,

(...) dass die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein *unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten* und eine *nicht ausschliesslich innere Angelegenheit* des betroffenen Staates darstellen.¹⁰

Nur ein Jahr später gaben dieselben Teilnehmerstaaten in Prag zu verstehen, dass wiederholt vorkommenden Verstöße gegen diese Bestimmungen mittels politischer und wirtschaftlicher Sanktionen geahndet werden können.¹¹ Eine vergleichbare Formulierung findet sich auch im neuen Vertrag von Amsterdam, der den Schutz der Menschenrechte zum Kernbestand der Europäischen Union zählt und die Möglichkeit von Sanktionen vorsieht, wenn Mitgliedstaaten dagegen verstossen. Es ist dabei ein offenes Geheimnis, dass die "15" diese Passage ursprünglich mit Blick auf die Neumitglieder aus Mittel- und Osteuropa verabschiedet hatten. Dass ausgerechnet diese Passage nun auch im Falle der Regierungsumbildung eines EU-Mitgliedes Anwendung findet, bestätigt die These, wonach die Integration den Bestand "reiner" innerstaatlicher Angelegenheiten drastisch reduziert. Und einen weiteren Aspekt verdeutlichen die jüngsten Ereignisse: Ein Staat kann sich nicht länger auf seine Souveränität berufen, um Einmischungen von aussen abzuwehren, wenn er im Verdacht steht, dass er die Menschen- und Minderheitenrechte, deren Achtung ja gerade seine Souveränität konstituieren, verletzt.¹² Das gilt besonders für den Extremfall des Regimes Milosevic. Das Beispiel der Sanktionen der EU-Staaten gegen die österreichische Regierung macht darüber hinaus deut-

⁷ Delbrück (1997), S. 511.

⁸ Flynn/Farrell (1999), S. 528.

⁹ Müller (1999), S. 139.

¹⁰ Abgedruckt in: Fastenrath (1992), Kp. H.4, S. 3 (Hervorhebungen d. Verf.).

¹¹ Abgedruckt in: Fastenrath (1992), Kp. A.5, S. 4.

¹² So auch: Müller (1999), S. 142.

lich, dass die Beteiligung einer Partei, die teilweise dem nationalistischen, xenophoben und neo-faschistischen Gedankengut nahesteht, dieselben Reflexe ausüben kann, weil darin ebenso eine Gefahr für den Geist und damit die Identität des Integrationsprozesses gesehen wird.

Bleibt noch das Wie der Einmischung zu diskutieren. Auch in dieser Frage wird der fortschreitende Integrationsprozess im Laufe der kommenden Jahre zu einem Einstellungswandel beitragen. Schon heute zählt die "Einmischung" durch auf europäischer Ebene verabschiedete Rechtsakte oder durch die verbindliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bzw. des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zum Alltag – nur in Einzelfällen ruft diese Tatsache noch Proteste hervor. Eine weitere Form der "Einmischung" ergibt sich über das Programm des Europäischen Binnenmarkts sowie die Einführung einer gemeinsamen Währung. In diesem Bereich haben die EU-Staaten ihre eigenständigen Entscheidungsmöglichkeiten weitgehend delegiert bzw. haben sich in eine – positiv verstandene – gegenseitige Abhängigkeit begeben.

Die militärische Intervention stellt nach wie vor die gravierendste Form der Einmischung dar. Nicht ohne Grund werden deshalb innerstaatlich und international hohe Anforderungen an den Einsatz von Gewalt zur Konfliktlösung gestellt. Im Fall des Kosovo-Krieges scheint sich die Hauptkritik in erster Linie gegen den Umstand zu richten, dass weder ein Mandat des UN-Sicherheitsrats vorlag noch alle diplomatischen Mittel und Wege ausgeschöpft worden seien, um eine andere Form der Konfliktlösung herbeizuführen. Die Frage, ob die NATO-Aktion unter den besonderen Umständen dieses Konflikts gerechtfertigt war, wird uns noch lange beschäftigen.¹³ Wie insbesondere in Lehre 7 ausgeführt wird, gehe ich nicht davon aus, dass der Kosovo-Krieg der Auftakt zu einem Zeitalter der militärischen humanitären Interventionen darstellt. Das liegt zum einen in den damit verbundenen Schwierigkeiten der politischen Konsensfindung, zum anderen in der Logik der Integration. Denn: Je intensiver die politische Integration im euro-atlantischen Raum, desto überflüssiger wird die militärische Intervention in dieser Zone.

Lehre 3: Je mehr die Europäer in der Lage sind, ihren Worten über die Notwendigkeit einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik konkrete Taten folgen zu lassen, desto stärker wird sich die transatlantische Partnerschaft verändern. Dieser Prozess wird allerdings nur dann reibungslos verlaufen, wenn die Europäer die erforderliche Transparenz herstellen und die USA bereit sind, die gesamte Bandbreite des wirtschaftlichen, diplomatischen und militärischen Leistungsspektrums in die "Lastenbilanz" einzubeziehen.

Die Analyse der aus dem Kosovo-Krieg zu ziehenden militärischen Lehren läuft auf vollen Touren.¹⁴ Nur zu offensichtlich wurde der Umstand, der von US-amerikanischer Seite seit längerer Zeit kritisiert wird: Die europäischen Staaten geben nicht nur weniger Geld für die militärische Rüstung aus, sie setzen diesen Betrag im Vergleich zu den USA auch noch ineffizienter ein. Das gilt vor allem mit Bezug auf die Vorbereitung der Streitkräfte für Einsätze wie im Kosovo, die neben entsprechenden Aufklärungskapazitäten auch die Fähigkeit zur schnellen Verlegung der Truppenteile über eine grössere Distanz erfordern. Auch im Bereich der eigentlichen Ausrüstung scheinen die an der Kosovo-Eingreiftruppe (KFOR) beteiligten nationalen Streitkräfte, folgt man jüngsten Pressemeldungen, unzureichend ausgestattet gewesen zu sein.¹⁵

Bereits im Vorfeld der Krise auf dem Balkan begann im Sommer 1998 mit dem Vorstoss

¹³ Siehe zur Frage der Legitimität der NATO-Aktion die Beiträge von Bächler und Saxer in diesem Sammelband sowie die von Lutz (1999/2000) zusammengestellten Beiträge.

¹⁴ Department of Defense (2000); Cohen/Shelton (1999); Robertson (1999); Cordesman (1999), Naumann (1999, 2000).

¹⁵ NZZ, Nr. 2 vom 4. Januar 2000, S. 2; Nr. 3 vom 5. Januar 2000, S. 1; Der Spiegel, Nr. 4 vom 24. Januar 2000, S. 42 f.

des britischen Premierministers in Pörschach ein Prozess, der, so ist zu hoffen, die im Vertrag von Amsterdam angelegte Möglichkeit einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit Inhalt füllen wird. Gestützt auf seinen ersten Vorschlag verabschiedeten Tony Blair und der französische Staatspräsident Jacques Chirac im Herbst desselben Jahres die Erklärung von St. Malo, in der sie nicht nur Europas Defizit in Sachen militärischer Krisenmanagementfähigkeit kritisierten, sondern auch Schritte zu dessen Behebung verlangten. Im April 1999 verabschiedete die NATO – bereits unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges – die *Defense Capabilities Initiative* (DCI), deren Zweck darin besteht, die Fähigkeit der Allianz zur Durchführung sogenannter Artikel 5- und Nicht-Artikel 5-Operationen insbesondere durch die Sicherstellung der Interoperabilität zwischen den Streitkräften zu gewährleisten. Gleichzeitig sprachen sich die NATO-Staaten für eine engere Koordination mit der EU aus und erlaubten dieser den Zugriff auf Ressourcen der Allianz.¹⁶

Zwischen diesem Treffen und den Tagungen des Europäischen Rats in Köln und Helsinki sprachen die deutsche und französische Regierung von der Notwendigkeit, das Eurokorps zu reaktivieren und insbesondere für Einsätze wie jene im Kosovo vorzubereiten.¹⁷ Schliesslich wurden auf den erwähnten Treffen des Europäischen Rats die Grundsteine für eine gestärkte zivile und militärische Krisenreaktionsfähigkeit der EU gelegt.¹⁸ Neben dem Beschluss, entsprechende Gremien einzurichten, wurde ein sogenanntes "europäisches Leitziel für leicht verlegefähige militärische Kräfte" festgelegt. Dieses sieht vor, bis zum Jahr 2003 eine Streitkraft in der Grössenordnung von bis zu 60'000 Mann zusammenzustellen, die innerhalb von 60 Tagen für eine Verlegung von mindestens einem Jahr einsatzbereit ist. Ferner sollen "kollektive Fähigkeitsziele" in den Bereichen Streitkräfteführung, strategische Aufklärung und strategischer Transport entwickelt werden. Begleitet wird dieser Prozess durch die Absicht, die Westeuropäische Union (WEU) bis zum Ende des Jahres 2000 in die EU zu überführen. Als Vorgriff darauf wurde der im Juni 1999 bestellte Hohe Repräsentant für die Aussen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, inzwischen auch zum Generalsekretär der WEU ernannt.¹⁹

Die Europäer müssen, so stellte Christoph Bertram unlängst fest, ihre militärischen Anstrengungen verbessern, um eine Arbeitsteilung zu vermeiden, bei der die USA aus sicherer Höhe Stellungen mit ihren Flugzeugen und intelligenten Waffen bombardieren, während die Europäer die risikoreicheren Aufgaben mit ihren Bodentruppen übernehmen.²⁰ Betrachtet man die erwähnten Entscheidungen, so hat die ESVP, wenn den Worten konkreten Taten folgen, tatsächlich das Potential, die Situation zugunsten der Europäer zu verbessern. Gerade weil der ESVP-Aufbau zu einer Stärkung des militärischen Engagements der Europäer führt, wird er jenseits des Atlantiks zwar wohlwollend, im Kern aber kritisch betrachtet. In einer demnächst erscheinenden Studie charakterisiert Stanley Sloan die Haltung der US-Administration treffend als "Ja, aber"-Politik. Auf der positiven Seite steht unter anderem die Möglichkeit, dass

¹⁶ Washington Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., 24 April 1999, NAC-2(99)64, Para. 9-10; Defence Capabilities Initiative, NAC-S(99)69, Washington, 25 April 1999 (beide Dokumente sind zugänglich über die Homepage der NATO, <http://www.nato.int/docu/>). Siehe hierzu ebenfalls die umfassenden Streitkräfte-richtlinien im "Neuen strategischen Konzept der Allianz", Para. 41-64. Abgedruckt in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 4, April 1999, S. 80-93, hier S. 87-93.

¹⁷ NZZ, Nr. 122 vom 31. Mai 1999, S. 3. Das Eurokorps übernimmt ab April 2000 die Führung der KFOR. NZZ, Nr. 24 vom 29. Januar 2000, S. 2.

¹⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Köln), SN 150/99, 3./4. Juni 1999, Anlage III, S. 33-42; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), SN 300/99, 10./11. Dezember 1999, Para. 25-28 und Anlage I zu Anlage IV.

¹⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Köln), SN 150/99, 3./4. Juni 1999, Para. 4. WEU-Generalsekretär wurde Solana am 19. November 1999 (<http://www.weu.int/eng/press/p991119b.htm>).

²⁰ Zit. in Pond (1999), S. 83.

- die US-Verteidigungsanstrengungen in Europa dadurch zurückgefahren werden können,
- damit Mittel frei werden, die andernorts eingesetzt werden können,
- die Europäer stärker für neue Risiken wie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder Terrorismus sensibilisiert werden,
- die Europäer ihre Vorbehalte gegenüber der vermeintlichen Dominanz der USA ablegen,
- dadurch Frankreichs Rückkehr in die NATO erleichtert und
- diese damit im Endeffekt gestärkt wird.

Als kritisch betrachtet man dagegen in Washington die Möglichkeit, dass

- die ESVP-Diskussion substanzlos bleibt,
- vorhandene Strukturen dupliziert werden,
- die NATO durch die neuen Strukturen umgangen wird,
- künstliche Unterscheidungen zwischen den Allianzpartnern getroffen und damit die politische Kohäsion des Bündnisses gefährdet wird,
- die ESVP als neo-gaullistisches Instrument europäischer Sicherheitspolitik – möglicherweise sogar zusammen mit Russland und China – gegen die USA eingesetzt wird und
- diese damit letzten Endes als Sicherheitspartner in Europa nicht mehr erwünscht sind.²¹

Wenn die Europäer tatsächlich Ernst machen mit ihren ESVP-Erklärungen, dann wird sich die Beziehung zwischen den Allianzpartnern zwangsläufig verändern. Und noch ein zweites Element trägt zu diesem Beziehungswandel bei: Schon heute tragen die Europäer die Hauptlast des Friedensaufbaus im Kosovo, dessen Kosten um ein Wesentliches höher liegen als jene des Kosovo-Krieges. Die KFOR setzt sich überwiegend aus europäischen Streitkräften zusammen, der Stabilitätspakt geht auf deutsche Vorstöße zurück und wird vom ehemaligen deutschen Kanzleramtsminister Bodo Hombach geführt, die EU verantwortet den wirtschaftlichen Wiederaufbau, die UN-Mission im Kosovo (UNMIK) wird vom Franzosen Bernard Kouchner geleitet, und mit Ausnahme eines US-Stellvertreters werden alle anderen Spitzenfunktionen von Europäern wahrgenommen. Während US-amerikanische Stimmen diesen Umstand begrüßen, sprechen Europäer von einem Ungleichgewicht beim Tragen der zivilen Lasten.²²

Daraus kann zweierlei abgeleitet werden: Zum einen muss der Prozess des ESVP-Aufbaus in voller Transparenz erfolgen. Es wird einerseits nicht zu vermeiden sein, dass sich die europäischen Allianzpartner in gewisser Weise von ihren nordamerikanischen Partnern emanzipieren werden. Das ist nicht weiter bedenklich, wenn alle Beteiligten jederzeit wissen, wohin die Reise geht und welche Beweggründe den jeweiligen Entscheidungen zugrundeliegen. Gerade weil die NATO nicht über die erforderlichen zivilen, polizeilichen und ökonomischen Mittel verfügt, um die Balkanregion mittel- bis langfristig zu stabilisieren, kann andererseits die "Lastenbilanz" nicht mehr wie im Kalten Krieg auf die militärischen Aufwendungen beschränkt bleiben. Mit dem Friedensaufbau in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, ganz zu schweigen vom Grossprojekt EU-Erweiterung, steht Europa vor einer herkulischen Aufgabe. Die in diesem Zusammenhang erbrachten diplomatischen und wirtschaftlichen Leistungen sollen nicht gegen die militärischen Leistungen aufgerechnet, sondern vielmehr gemeinsam mit diesen in einer fairen Bilanz betrachtet werden. Und so gesehen dürfte die in Washington gelegentlich zu hörende Klage, dass die USA in Europa die Hauptlast trage, schon seit längerer Zeit nicht mehr zutreffen.

²¹ Sloan (2000), S. 40-46 (Manuskript).

²² Daalder/O'Hanlon (1999), S. 137; Weisser (1999), S. 241.

Lehre 4: Um ihre militärischen Defizite beheben zu können, müssten die europäischen Regierungen Milliardenbeträge in die Hand nehmen. Diese sind jedoch genauso wenig vorhanden wie der innenpolitische Konsens zu solchen Entscheidungen. An einem Zusammenfügen der knappen Ressourcen auf europäischer Ebene sowie an der Rollenspezialisierung der Streitkräfte führt deshalb kein Weg vorbei.

Schon vor dem Kosovo-Krieg war klar, dass die europäischen Streitkräfte Defizite aufweisen. Die Gründe dafür sind, wie oben ausgeführt, weitestgehend bekannt. Betrachtet man allerdings die Ergebnisse einer von der WEU kürzlich durchgeführten Untersuchung über die europäischen Mittel und Fähigkeiten für Krisenoperationen, so nimmt sich die daraus abgeleitete *Prioritätenliste* alles andere als bescheiden aus:

Whilst underlining the need to define priorities for the actions to be taken, the most urgent efforts should be focused:

- with regard to collective capabilities, on the following areas:
 - strategic intelligence;
 - strategic planning;
- with regard to forces and operational capabilities, on the following areas:
 - availability, deployability, strategic mobility, sustainability, survivability and interoperability and operational effectiveness;
 - multinational, joint Operation and Force HQs, with particular reference to C3 (command, control and communications) capabilities and deployability of Force HQs.²³

Wie sollen die Europäer die in dieser Aufstellung angesprochenen Fähigkeiten erwerben? Zur Debatte steht einerseits die bereits erwähnte DCI im Rahmen der NATO. Andererseits wäre ein Aufbau autonomer Fähigkeiten ausserhalb des Bündnisses denkbar. Gegen diese Alternative spricht allerdings das unter den Staats- und Regierungschefs erzielte Verständnis, dass die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Rahmen der Allianz aufgebaut werden soll. Welcher Weg auch immer eingeschlagen wird: Die öffentlichen Haushalte der europäischen Staaten sind äusserst angespannt. Die EU-Erweiterung fordert ebenso ihren Tribut wie der durch die Einführung des Euro verstärkte Druck zur fiskalischen Disziplin.

Für die europäischen Staaten ist es deshalb an der Zeit, die Struktur ihres militärischen Engagements sowie ihrer Rüstungsindustrien grundsätzlich zu überdenken. Angesichts der in allen Wirtschaftsbereichen immer stärker voranschreitenden Rollenspezialisierung wirkt der europäische Kontinent mit seinen unterschiedlichen Luft-, See- und Landstreitkräften immer anachronistischer. Was Europa gerade mit Blick auf die in Köln und Helsinki verabschiedeten Leitziele benötigt, sind nicht nationale Armeen mit unterschiedlichen Doktrinen, divergierenden Rechtssystemen und abweichender Ausstattung. Vielmehr geht es in den kommenden Jahren darum, eine gemeinsame europäische Armee aufzubauen.²⁴

In einem ersten Schritt müssen die vorhandenen Strukturen zur Rüstungskooperation besser genutzt werden. Erfolgreiche Rüstungszusammenarbeit beschränkt sich jedoch nicht nur auf den eigentlichen Herstellungsprozess, sondern beginnt bereits bei der gemeinsamen Analyse der sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele bzw. der Rüstungsplanung. Hält man

²³ WEU Council of Ministers, Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations. Recommendations for Strengthening European Capabilities for Crisis Management Operations, Luxembourg, 23 November 1999 (<http://www.weu.int/eng/mini/99luxembourg/recommendations.htm>).

²⁴ Medley (1999), S. 18-23.

sich vor Augen, dass zwei Drittel der sog. Lebenslaufkosten des Wehrmaterials in der Forschungs- und Entwicklungsphase beeinflusst werden können, dann ist klar, welches Potential in der länderübergreifenden Zusammenarbeit liegt.²⁵ Die entsprechenden Bausteine einer europäischen Rüstungsagentur sind vorhanden. Das sind zum einen die im Rahmen der WEU geschaffene Westeuropäische Rüstungsgruppe (WEAG) und die Westeuropäische Rüstungsorganisation (WEAO), die die WEAG-initiierten Forschungsprogramme verwaltet. Zum anderen haben sich Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien 1996 in der *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (OCCAR) zusammengeschlossen, um durch gemeinsame Rüstungseinkäufe Kosten zu senken. Zusammenarbeit ist vor allem beim Aufbau der äusserst teuren Aufklärungs- und Lufttransportkapazitäten erforderlich. Gerade im ersten Fall ist neben den Kostenersparnissen zusätzlich auf das Problem der mangelnden Weitergabe der Information hinzuweisen. Angesichts der Entscheidung, eine EU-Lageanalyse und -planungseinheit aufzubauen, kann es künftig nicht mehr angehen, dass die durch europäische Satelliten gewonnenen Informationen nur jenen Staaten zur Verfügung stehen, die die entsprechenden Programme finanzieren. Über die EU-Organe müssen diese Informationen vielmehr allen Staaten zur Verfügung gestellt werden.

Auf die verstärkte Zusammenarbeit folgen in einer späteren Phase Überlegungen zur Rollenspezialisierung. Unter den Staaten würde Einigkeit über die zu erbringenden Aufgaben erzielt, so dass diese nach gegenseitiger Absprache für den Aufbau und den Unterhalt unterschiedlicher Streitkräfte verantwortlich wären:

The British would focus on, say, special forces, nuclear-powered submarines and fighter squadrons; the Germans on tanks, engineers and diesel submarines; the French on space warfare, attack helicopters and aircraft carriers; the Dutch on minesweeping and amphibious warfare; the Czechs on nuclear, biological and chemical protection, and so on. Such specialisation would allow the creation of more effective European armed forces and also, through economies of scale, save money. It would also facilitate the restructuring of the European defence industry.²⁶

Eine solche Vorstellung klingt heute so utopisch, wie es in den 70er Jahren die Forderung nach einer gemeinsamen europäischen Währung war. Auch die nationalen Streitkräfte werden sich dem positiven "Integrationszog" im euro-atlantischen Raum nicht entziehen können. Je stärker die Vorstellungen der europäischen Staaten in der Lagebeurteilung konvergieren und je mehr die Bereitschaft wächst, Krisen gemeinsam bewältigen zu wollen, desto komplizierter erscheint die Lösung, diesen Weg mit nationalen Streitkräften zu gehen, deren Interoperabilität über Hilfskonstrukte gewährleistet werden muss.

Lehre 5: Zwischen der Fähigkeit der europäischen Staaten, in einer Krise gemeinsam – politisch und militärisch – zu handeln und ihrer Bereitschaft, dies auch zu tun, klafft nach wie vor eine Lücke. Von ausschlaggebender Bedeutung, ob Fähigkeit und Bereitschaft zusammengeführt werden können, sind das Vorhandensein politischer Führung (leadership), die Nähe oder Distanz zur Krise sowie die politische Statur des Gegners.

Fähigkeit und Bereitschaft zum Handeln müssen zusammentreffen, um eine Krise erfolgreich meistern zu können. Im ersten Fall, so wurde bislang hinsichtlich der militärischen Kapazitäten Europas referiert, steht es nicht zum Besten. Das kann man im Grundsatz auch für die Bereitschaft der Europäer sagen, wenn auch gleich einschränkend angefügt werden muss, dass Europas Profil im Kosovo-Krieg deutlich sichtbarer war als noch im vorangehenden Krieg in

²⁵ Wessels/Winzen (1997), S. 387.

²⁶ Grant (1999), S. 10.

Jugoslawien.

Die Europäer – in diesem Fall in der Form der EU – waren die treibende Kraft hinter den Sanktionen, die 1997 und 1998 gegen Milosevics Regime verhängt wurden. Sie spielten zweitens die führende Rolle bei der Initiierung der Friedensgespräche in Rambouillet. Gerade in dieser wichtigen Phase gab es jedoch zwischen den europäischen Staaten oftmals Meinungsverschiedenheiten, die teilweise aus "diplomatischen Eifersüchteleien" entstanden. Die Europäer hatten zudem mit dem Problem des Vorsitzwechsels zu kämpfen: In der EU übernahmen die Niederlande 1998 den Vorsitz, gaben diesen danach weiter an das neutrale Österreich, darauf folgte die neue rot-grüne Regierung in Berlin/Bonn, die zugleich den WEU- und G8-Vorsitz inne hatte und den Stab an Finnland weiterreichte.²⁷ Zudem wechselte die Führung auch zwischen den involvierten Institutionen: Bestimmte die NATO anfänglich den Takt, so wurde dieser im Spätherbst 1998 immer mehr durch die USA und ihren Vertreter Richard Holbrooke vorgegeben, bis die Kontaktgruppe zu Beginn des darauffolgenden Jahres das Zep-ter übernahm und das Krisenmanagement bis zum Abschluss des Abkommens mit Milosevic im Juni 1999 führte.²⁸ Diese Führungswechsel blieben nicht ohne Wirkung auf Milosevic. Er schätzte die Europäer im wesentlichen als "uneinheitlich" ein und gab ihren Vertretern deutlich zu verstehen, mit wem er eigentlich am liebsten verhandeln würde: dem US-Präsidenten bzw. seinen Vertretern.²⁹ Drittens spielten die Europäer, in diesem Fall vor allem die deutsche Bundesregierung, eine massgebliche Rolle bei der Bemühung, Moskau mit ins Boot für eine Lösung der Krise zu holen bzw. bei der Ausarbeitung entsprechender Pläne für den Wiederaufbau der zerstörten Region (Stabilitätspakt). Während der Verhandlungen auf Schloss Rambouillet gingen die wesentlichen Impulse dagegen von der US-Delegation aus.³⁰ Ebenso war Washington die führende Kraft beim Aufbau der militärischen Drohkulisse, die parallel zu den diplomatischen Bemühungen errichtet wurde.

Aus dem Verlauf der Bemühungen zur Konfliktlösung im Kosovo lassen sich für die Zukunft des europäischen Krisenmanagements drei wichtige Schlussfolgerungen ableiten. Erstens wirkt sich das Rotationsprinzip des EU-Vorsitzes in Sachen Krisenmanagement denkbar ungünstig aus. Um die damit verbundenen Komplikationen und den möglichen politischen Glaubwürdigkeitsverlust in den Augen des Opponenten künftig zu verhindern, sollten die jüngst neu geschaffenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen stärker genutzt werden. Der Hohe Repräsentant für die GASP bietet sich für solche Zwecke geradezu an. Allerdings ist es vor dem Hintergrund der Kosovo-Erfahrung mehr als befremdlich, dass sich gerade die kleinen EU-Staaten dagegen gewehrt haben, dem Hohen Repräsentanten das ständige Präsidium im politischen und sicherheitspolitischen Komitee der Aussenminister zu übertragen.³¹ Und auch die Europäische Kommission, der vom Vorsitz gegen Ende der Krise die Aufgabe übertragen wurde, den Wiederaufbau und die humanitäre Agenda voranzutreiben, sollte deutlich stärker einbezogen werden.³²

Zweitens ist unverkennbar, dass die Reaktion der europäischen Staatengemeinschaft auf eine humanitäre Krise davon abhängt, in welchem Umfeld diese stattfindet. Das ist einerseits legitim, andererseits jedoch dann gefährlich, wenn der Eindruck entsteht, dass es humanitäre Katastrophen erster und zweiter Ordnung gibt. Das sich unmittelbar im Anschluss an den Kosovo-Krieg in Indonesien abspielende Drama vermochte die Aufmerksamkeit der europäischen Regierungen kaum mehr zu erwecken. Andere Diktatoren könnten daraus die für die in-

²⁷ In der OSZE wechselte der Vorsitz von Polen (1998) zur Norwegen (1999).

²⁸ Naumann (2000), S. 25 f.

²⁹ Petritsch/Kaser/Pichler (1999), S. 328.

³⁰ Zwei aufschlussreiche Hintergrundberichte vermitteln Petritsch/Kaser/Pichler (1999), S. 278-351 und die auf exklusiven Zugang zu den Archiven des Auswärtigen Amtes gestützte Reportage von Gunter Hofmann in: Die Zeit, Nr. 24 vom 10. Juni 1999 (http://www.ZEIT.de/archiv/1999/24/199924.kriegsbilanz_.html).

³¹ NZZ, Nr. 38 vom 15. Februar 2000, S. 1.

³² Deighton (1999), S. 3.

ternationale Stabilität verheerende Schlussfolgerung ziehen, dass man eine ethnische Säuberung oder dergleichen möglichst langsam, ohne grosses Aufsehen und an entfernten Regionen durchführen muss, um den "Augen der Weltöffentlichkeit" zu entgehen.³³

Man muss allerdings nicht das ferne Asien bemühen, um festzustellen, dass die Reaktion der europäischen Staaten massgeblich von einem dritten Faktor beeinflusst wird: der politischen Statur des Opponenten. Zahlreiche aktuelle oder schwelende Konflikte, die sich in der unmittelbaren Einflussphäre Moskaus befinden, weisen zwar eine dem Kosovo vergleichbare Problematik auf. Doch, wer denkt an eine NATO-geführte Intervention in Tschetschenien, einen ähnlichen Einsatz zur Beilegung der Streitigkeiten um Nagorno-Karabach oder vielleicht zur Wiederherstellung der demokratischen Ordnung in Weissrussland?³⁴ Die Tatsache, dass Milosevic – im übrigen ähnlich wie Saddam Hussein im Irak – sich mit seiner Politik seit Jahren ausserhalb des Rahmens bewegt, der als politisch akzeptabel gilt, hat sicherlich ebenso das militärische Eingreifen begünstigt wie der Umstand, dass es die westlichen Alliierten in diesem Fall mit einem Gegner zu tun hatten, der nicht über ein atomares Waffenlager verfügt. Im Umgang mit Konflikten, die in irgendeiner Weise russische Interessen berühren, führt gerade dieser letztgenannte Aspekt zu einer dramatischen Verschiebung der Ausgangsbedingungen. Und damit letztlich eben auch zur Nagelprobe europäischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Denn die Antwort auf die Frage, ob der "europäische Löwe" wie bis anhin nur brüllt und durch andere Drohgebärden auffällt, oder ob er – um in der zoologischen Welt zu bleiben – seinem Gegner die Zähne, oder erforderlichenfalls auch mehr, zeigt, hängt zu einem Grossteil eben auch von der Stärke des Gegners ab. Nichts wäre für die politische Glaubwürdigkeit der im Entstehen begriffenen europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik jedoch schädlicher als der Eindruck, dass man als Gegner lediglich über ein entsprechendes Drohpotential oder politische Freunde mit demselben verfügen muss, um mit der EU Katz und Maus spielen zu können.

Lehre 6: Russland kann bei der Suche nach Konfliktlösungen eine nützliche Rolle spielen. Seine Politik, insbesondere das Verhalten seiner Streitkräfte, entzieht sich jedoch weitgehend westlichem Einfluss, ist nur schwer vorhersehbar und kaum kontrollierbar.

Im Kosovo-Krieg war die Politik Russlands Teil des Problems und der Lösung. Sie hat zur Problemverstärkung beigetragen, weil die traditionell pro-serbische Haltung Russlands den UN-Sicherheitsrat blockiert und bei Milosevic den Eindruck erweckt hat, dass er sich eines Verbündeten sicher sein konnte, der ihn zur Not auch militärisch unterstützen würde. So berichtet ein Vertrauter aus dem Umfeld des russischen Gesandten Viktor Tschernomyrdin, dass Milosevic noch am 2. Juni 1999, dem Tag der entscheidenden Verhandlung mit Maarti Ahtisaari, gefragt habe, ob Moskau nicht doch die neuesten Waffen zur Verteidigung an Belgrad liefern könnte.³⁵ Die guten Beziehungen zwischen den beiden Ländern trugen allerdings auch zu einigen diplomatischen Erfolgen bei. So war es beispielsweise die im Juni 1998 verabschiedete Erklärung von Milosevic und Russlands Präsident Boris Jelzin, die es der OSZE erlaubte, eine diplomatische Beobachtermission – die Vorgängerin der späteren Kosovo Verifizierungsmission (KVM) – in die Krisenregion entsenden zu können. Und als es in der gerade angesprochenen Verhandlung mit dem finnischen Staatspräsidenten hart auf hart kam, scheint Tschernomyrdins kompromisslose Unterstützung der mit dem stellvertretenden US-Aussenminister Strobe Talbott ausgehandelten Vereinbarung zum Einlenken Milosevics beigetragen zu haben.

Noch ist unklar, welche Lehren Moskau aus den Erfahrungen im Kosovo ziehen wird. E-

³³ So auch: Cordesman (1999), S. 29.

³⁴ So auch: Marcus (2000), S. 80.

³⁵ Der Spiegel, Nr. 3 vom 17. Januar 2000, S. 164.

nige Kommentatoren weisen darauf hin, dass sich Russland durch die Vorgänge gedemütigt sehe und die NATO-Intervention als den Auftakt zu weiteren Militäraktionen im russischen Interessengebiet interpretiere. Für die Fortsetzung der NATO-Öffnung sei deshalb mit stärkerem politischem Widerstand zu rechnen.³⁶ Zudem deute vieles darauf hin, dass Moskau im Nachgang zur Krise seine sicherheits- und verteidigungspolitischen Doktrinen überarbeite. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Gewalt angesichts der NATO-Aktion wieder gerechtfertigt erscheine und man die Streitkräfte dementsprechend aufrüsten wolle. Angesichts knapper Finanzmittel hätte dies eine Konzentration auf atomare Waffen zur Folge.³⁷

Ob jedoch die Schwarzmalerei nach dem Motto "Die NATO hat in elf Wochen das politische Kapital verspielt, das in zehn Jahren mühsam erwirtschaftet wurde" zutrifft, ist sehr fraglich. Zum einen ist klar, dass einer militärischen Aufrüstung Russlands klare ökonomische Grenzen gesetzt sind. Daran knüpft sich die Empfehlung, dass die aus dem Westen stammenden Gelder künftig verstärkt daran gebunden werden müssen, dass deren Verwendung für andere als zivile Zwecke verhindert wird. Zum anderen hat der Kosovo-Krieg auch deutlich gemacht, dass sich Moskaus Kritik in erster Linie gegen die USA und damit auch gegen die NATO richtet. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass sich Moskau auf bilateraler Ebene verstärkt den europäischen Staaten und der EU zuwenden könnte, denn deren wirtschaftliche Hilfe ist für das Land von entscheidender Bedeutung.³⁸ Damit verfügt die euro-atlantische Gemeinschaft über ein zweites Instrument, mit dessen Hilfe ihre Unterstützung an klare Bedingungen geknüpft werden kann.

Allerdings dürfte es dem Westen nicht einfach fallen die vorhandenen Mittel tatsächlich zur Ausübung politischen Einflusses geltend zu machen. Das gilt insbesondere für die Rolle der russischen Streitkräfte. Der Zwischenfall bei der Besetzung des Flughafens in Pristina durch russische Eliteeinheiten macht deutlich, dass diese für störende Überraschungen nach wie vor gut sind. Diese Operation wurde im übrigen, so berichtet der SPIEGEL, ohne Kenntnis der politischen Führung geplant und umgesetzt. Der Kreml-Geschäftsführer Alexander Woloshin und der Generalstabschef Anatolij Kwashnin haben den Oberkommandierenden Jelzin ganz einfach übergangen, indem sie ihn nicht informierten.³⁹

Lehre 7: Humanitäre Interventionen sind aufs Engste an die Denkfigur der "nationalen Interessen" gekoppelt. Wer hier Abhilfe schaffen will, muss die Befugnisse und Kapazitäten internationaler und supranationaler Akteure stärken.

Die Aktion im Kosovo stellt insoweit einen beispiellosen Vorgang dar, als die NATO ohne UN-Mandat gehandelt hatte. Das dahinter stehende Problem der Beschlussunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats in Situationen, die dringendes Eingreifen wegen einer Gefährdung des Weltfriedens erforderlich machen, ist dagegen spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges die Regel. Zu Recht stellt Winrich Kühne fest, dass sich im Hinblick auf humanitäre Interventionen und ähnliche Einsätze in der UN-Charta eine "Regelungs- und Autorisierungslücke" aufgetan habe, die dringend geschlossen werden müsse.⁴⁰ Geschieht dies nicht, steht mehr als nur der Glaubwürdigkeitsverlust der UNO auf dem Spiel. Ein permanenter Rückgriff auf die ausserhalb der UN-Charta stehende Möglichkeit der durch eine Staatengruppe beschlossenen humanitären Intervention würde die nach 1945 erbaute internationale Ordnung aus ihren An-

³⁶ Steinbruner (1999), S. 5; Baranovski (1999), S. 9; Chauveau (1999), Para. 25; Antonenko (1999/2000), S. 133.

³⁷ Steinbruner (1999), S. 5; Baranovski (1999), S. 12; Antonenko (1999/2000), S. 134-137.

³⁸ Baranovski (1999), S. 13.

³⁹ Der Spiegel, Nr. 3 vom 17. Januar 2000, S. 168 f.

⁴⁰ Kühne (1999), S. 5.

geln heben.

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass der Kosovo-Krieg in meiner Auffassung die letzte Auseinandersetzung gewesen sein dürfte, die im euro-atlantischen Raum mit militärischen Mitteln gelöst wurde. Zum einen liegen alle weiteren, mit ähnlichen Problemen behafteten Regionen noch näher am russischen Interessengebiet, so dass die Wiederholung einer ähnlichen Aktion kaum wahrscheinlich ist. Zum anderen – und das ist für die langfristige Stabilität viel entscheidender – werden mögliche Konflikte umso mehr mit friedlichen Mitteln gelöst, je stärker die vormals kommunistischen Staaten in das euro-atlantische Instituti-
onengefüge eingebunden werden. Deshalb ist zu fragen, was die Erfahrungen des Kosovo-Krieges für die Durchführung humanitärer Interventionen in anderen Teilen der Welt bedeuten könnten.

Wenn der Kosovo-Krieg eines deutlich gemacht hat, dann ist es die Feststellung, dass humanitäre Interventionen nach wie vor an die Denkfigur der nationalen Interessen geknüpft sind. Joseph Nye hat dies jüngst unmissverständlicher zum Ausdruck gebracht. Mit Bezug auf eine Untersuchung von William Perry und Ashton Carter unterscheidet er aus US-Perspektive drei Bedrohungskategorien:

- Zur "A-Gruppe" zählen Gefahren, die das Überleben der USA gefährden (z.B. die Sowjetunion im Kalten Krieg).
- Die "B-Gruppe" umfasst Gefährdungen der US-Interessen, jedoch nicht des Überlebens (z.B. Nord Korea).
- Zur "C-Gruppe" zählen schliesslich Gefahren, die die US-Sicherheit indirekt betreffen, die US-Interessen jedoch nicht direkt gefährden (z.B. Kosovo).

Erschreckend sei die Feststellung, so Nye weiter, dass es ein "C-Vorfall" wie die Krise im Kosovo geschafft habe, zu einer "A-Bedrohung" zu werden. Vor dem Hintergrund seiner Analyse empfiehlt Nye einen äusserst vorsichtigen Umgang mit dem Einsatz von Gewalt. Dieser sei nur dann zu rechtfertigen, "wenn das humanitäre Interesse durch das Vorhandensein anderer wichtiger nationaler Interessen verstärkt werde". Dies sei beispielsweise im Golfkrieg 1990/91 der Fall gewesen.⁴¹

Die ABC-Liste ist – wenn auch aus US-amerikanischer Sicht aufgestellt – insofern nützlich, als sie klar macht, dass die internationale Staatengemeinschaft ihr Bewusstsein dafür schärfen muss, welche Instrumente zur Lösung welcher Krise eingesetzt werden. In der engen Verknüpfung zwischen der Bereitschaft zur Intervention und dem Vorhandensein der Gefährdung nationaler Interessen liegt jedoch nicht die Lösung, sondern die Wurzel der von Kühne beklagten Regelungs- und Autorisierungslücke. Dementsprechend geht es bei der Suche nach den Konsequenzen des Kosovo-Krieges für die internationale Ordnung um zweierlei: Zum einen muss verhindert werden, dass sich die wesentlichen internationalen Akteure wie die USA und die europäischen Staaten nicht der erforderlichen Reform des UN-Sicherheitsrats und regionaler Sicherheitsorganisationen entziehen.⁴² Angesichts bekannter Vorbehalte weiter Teile des US-Kongresses gegenüber den Vereinten Nationen müssen zum anderen vor allem die europäischen Staaten im Rahmen der EU eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik *jen-*
seits nationaler Interessen definieren.⁴³

Somit stehen drei Aspekte auf der internationalen Traktandenliste. Erstens geht es um die Weiterentwicklung des Völkerrechts in der Frage der Zulässigkeit humanitärer Interventionen.⁴⁴ Hierbei muss geklärt werden, in welchen Fällen wie interveniert werden sollte.⁴⁵ Zu-

⁴¹ Nye (1999), S. 26-35. Bei der erwähnten Studie handelt es sich um Perry/Carter (1999).

⁴² Brock (1999), S. 341.

⁴³ Vollmer (1999), S. 49.

⁴⁴ Guicherd (1999), 19-34

⁴⁵ Gärtner (1999), S. 693-696.

dem ist ein besseres Verständnis dafür erforderlich, welche Instrumente in welchem politischen Umfeld welche Wirkung erzielen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass humanitäre Katastrophen ihre Ursachen meist in innerstaatlichen, nicht zwischenstaatlichen Problemen haben. Gefragt sind deshalb vor allem Ansätze, die diesem Umstand Rechnung tragen. Hier ist auf das im Rahmen der KSZE/OSZE erarbeitete Normen- und Instrumentengefüge hinzuweisen, das international ohne Vergleich ist. Von einem Rückgriff auf diesen Bestand könnte zum einen die Debatte im UN-Sicherheitsrat profitieren. Zum anderen sollte die Organisation aber auch stärker als dies bislang der Fall gewesen ist, für konkrete Aufgaben eingesetzt werden.⁴⁶

Zweitens müssen auf internationaler Ebene autonome Kapazitäten für humanitäre Interventionen und vergleichbare Einsätze aufgebaut werden. Man stelle sich vor, die UNO verfügte über eine Luftwaffe mit 1'500 Kampfflugzeugen und Bombern, eine Marine mit mehr als 140 Schlachtschiffen, Flugzeugträgern, U-Booten etc. und einer Landstreitkraft von 400'000 Mann. Eine Illusion? Nein. Vielmehr lagen diese Zahlen den Plänen für die Errichtung einer "stand by"-Streitmacht der UNO im Jahre 1947 (!) zugrunde.⁴⁷ Eine solcher Vorschlag zur Errichtung einer internationalen Streitmacht deckt sich mit den in Punkt 4 geäußerten Vorstellungen zur Schaffung einer europäischen Armee. Nicht die Wünschbarkeit einer solchen Truppe ist das Problem, sondern deren Realisierbarkeit. Wenn der euro-atlantische Raum durch die fortschreitende politische Integration friedlicher wird, dann werden militärische Einsätze unwahrscheinlicher. Das gilt aber nicht für andere Regionen der Welt.

Vor allem unterentwickelte Staaten mit ihren aufgeblähten Verteidigungsbudgets sind, weil die dringend erforderlichen Mittel den anderen Bereichen staatlichen Handelns entzogen werden, grundsätzlich gefährdet. Auch in diesem Fall kann man von den Anfängen der europäischen Integration lernen: Skepsis und Angst prägten die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa nach 1945, so dass der Integrationsprozess wesentlich von der US-amerikanischen Verteidigungsbereitschaft und von der Einrichtung der NATO profitierte. Beide schufen die unerlässliche, vorab militärisch definierte Sicherheit. Im übertragenen Sinne könnte dies bedeuten, dass die unterentwickelten Länder im Gegenzug zu finanziellen Hilfen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) darauf verzichten, eigene Armeen zu unterhalten. Sie stellen lediglich noch robuste Polizeikräfte zusammen, die es erlauben, lokale Kriminalität zu bekämpfen sowie allfällige terroristische Anschläge zu verhindern. In allen übrigen Fällen, in denen entweder die Gefahr zwischenstaatlicher Konflikte oder die Notwendigkeit eines militärischen Eingreifens zur Abwehr humanitärer Katastrophen besteht, hätten diese Staaten die Möglichkeit, Sicherheit durch die Stationierung von Teilen der "stand by"-Kräfte der UNO einzukaufen. Damit könnte verhindert werden, dass solche Konflikte wie in Somalia und Ruanda in ein unkontrollierbares Gemetzel ausarten, weil sich kein Staat, mangels nationaler Interessen, dafür verantwortlich fühlt. Zudem würden enorme Finanzmittel freigesetzt, die für die wirtschaftliche und politische Entwicklung dringend benötigt werden.⁴⁸

Will man tatsächlich ernst machen mit dem Aufbau "internationaler Interessenpositionen", dann ist schliesslich, drittens, die Entscheidungskompetenz internationaler und supranationaler Akteure zu stärken. Untersuchungen zum Verhalten der Mitglieder der parlamentarischen Versammlung der WEU zeigen, dass sich bei diesen nach einer gewissen Zeit eine Entnationalisierung ihrer Positionen einstellt.⁴⁹ Sollte man sich diese Einsicht nicht zu Nutze machen und beispielsweise die Generalversammlung der UNO oder das Europäische Parlament stärker in die Entscheidung über humanitäre Interventionen mit militärischen Mitteln einbeziehen? Wer argumentiert, dass diese grossen Gremien noch träger agieren als beispielsweise ein 15köpfiger UN-Sicherheitsrat, der sollte noch einen Schritt weitergehen. Auf globaler Ebene

⁴⁶ Plate (1999), S. 14 ff.

⁴⁷ Zit. in Kühne (1999), S. 8 f.

⁴⁸ Gert Keil danke ich für anregende Ideen zu diesem Ansatz.

⁴⁹ Burgelin (1997), S. 43; Lotter (1997), S. 193-214.

könnte eine solche Einsatzbefugnis auch dem UN-Generalsekretär erteilt werden. Im europäischen Rahmen sollte – unter Berücksichtigung der Probleme, die im europäischen Krisenmanagement wegen häufiger Stabwechsel im Kosovo-Krieg entstanden – eine vergleichbare Kompetenz dem Hohen Repräsentanten der GASP übertragen werden. Wem diese Überlegungen (noch) utopisch erscheinen, der möge bedenken, dass die monetäre Stabilität in Europa nicht mehr national, sondern international durch die Europäische Zentralbank in Frankfurt gewährleistet wird. Und wieso sollte militärisch nicht möglich sein, was wirtschaftlich schon lange Realität ist?

Lehre 8: Je mehr sich die militärischen Strategien auf den Einsatz von intelligenten Waffen und mögliche Angriffe im "cyberwar" konzentrieren, desto geringer wird in Politik und Bevölkerung die Bereitschaft, bei militärischen Operationen Opfer in Kauf zu nehmen. Zudem erhöht sich das Risiko, dass die Entscheidungsträger in eine "Moralfalle" tappen: Um menschliches Leid zu verhindern, werden zivile Ziele angegriffen, in der Hoffnung, der dadurch erzielte Leidensdruck ziehe politische Konsequenzen nach sich.

Im Kosovo-Krieg war die Zivilbevölkerung nicht nur Opfer, sondern auch Mittel zum Zweck – und zwar auf beiden Seiten. Die von serbischen Militärs und Spezialkräften durchgeführten Vertreibungen erhöhten den Druck auf die westliche Staatengemeinschaft, angesichts der täglich in die Wohnstuben flimmernden Bilder des Grauens zu handeln. Die über die Grenzen nach Albanien, Montenegro und Mazedonien schwappenden Flüchtlingsströme drohten darüber hinaus die regionale Stabilität zu gefährden, und selbst in den vorübergehend zur Aufnahme bereiten Staaten führte die Debatte über die Aufnahme bzw. Rückführung der Flüchtlinge zu heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen, die die Kohärenz der Allianz auch von dieser Seite unter Druck setzte. Aber auch die Teilnehmer der Operation *Allied Force* verwendeten die Opfer unter der Zivilbevölkerung, um einerseits zu verdeutlichen, wie präzise sie ihre Militärschläge angesichts der geringen Zahl Verletzter und Toter durchführen können. Andererseits war das Leid der Menschen das Hauptmotiv der Intervention. Und weil sich Demokratien nun einmal schwer tun mit dem Einsatz von Waffen, musste das Erlittene möglichst grausam erscheinen.

An dieser Stelle seien weder die Richtigkeit der NATO-Aktion noch die moralischen Bedenken ihrer Entscheidungsträger in Zweifel gezogen. Ich möchte lediglich darauf hinweisen, wie sehr – auch wenn das Wort in diesem Zusammenhang schwerfällt – die "Logik" der Vertreibung der "Logik" des Einsatzes von High-Tech-Waffen widerspricht. Aus der Sicht der westlichen Alliierten war Milosevics Verhalten irrational, weil seinen Aktionen wehrlose Menschen zum Opfer fielen. Terroristische Aktionen habe man erwartet, so der frühere Vorsitzende des NATO-Militärausschusses General Klaus Naumann, nicht jedoch die dramatisch zunehmenden Massendeportationen.⁵⁰ Der Westen hat in diesem Zusammenhang nicht damit gerechnet, dass es Milosevic gelingen würde, die serbische Bevölkerung offenbar in ausreichendem Mass für sein Vorgehen im Kosovo zu gewinnen, indem er an Mythen und vergangene Schlachten erinnerte, um damit eine "gemeinsame", gegen die Kosovaren gerichtete Identität zu schaffen.⁵¹ Ebenso unterschätzte man die Tatsache, dass Operationen staatlicher Gewalt gegen Menschen in dieser Region Tradition haben.⁵² Angesichts der technologischen Defizite der Streitkräfte ist es zudem naheliegend, dass sich diese auf jene Kampfform beschränken, die im Sinne der Destabilisierung den geringsten Mitteleinsatz erfordern und die grösste Wirkung erzielen: die Anwendung physischer Gewalt gegen Menschen. In der internationalen Staatengemeinschaft ergibt sich aus diesem Sachverhalt eine mit un-

⁵⁰ Naumann (2000), S. 27.

⁵¹ Kaldor (1999), S. 1-12; 69-89.

⁵² Hagen (1999), S. 62 f.

zähligen Widersprüchen behaftete Problemstruktur, die die These von der geringen Bereitschaft zu humanitären Interventionen noch verstärkt. Erstens folgen ethnische Säuberungen und Massendeportationen nicht der Logik, auf die der Einsatz moderner Präzisionswaffen ausgerichtet ist. Diese erzielen eine hohe Wirkung bei statischen Zielen (z.B. Brücken, Bunker, stehende Fahrzeuge), sind jedoch kaum brauchbar, wenn kleine Kampfeinheiten angegriffen werden müssen, die sich zudem noch geschickt unter die Zivilbevölkerung mischen. Werden diese Einheiten nicht dazu gezwungen, ihre Deckung aufzugeben, können sie kaum bekämpft werden. Das legt wiederum die Schlussfolgerung nahe, dass die wirksame Bekämpfung ethnischer Säuberungen der Unterstützung durch Bodentruppen bedarf. In der Tat deutet einiges daraufhin, dass die Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) gegen Ende des Kriegs in zunehmendem Masse in der Lage war, die serbischen Streitkräfte aus ihrer Deckung zu locken und so die Wirkung der NATO-Luftangriffe erhöht wurde.⁵³

Zweitens sollte dieser Krieg ohne Opfer auf der eigenen Seite geführt werden. Es ist bekannt, dass sich die NATO-Staaten bis zuletzt darüber uneinig waren, ob man Bodentruppen einsetzen sollte oder nicht. Deshalb ist es richtig, wenn der NATO-Oberbefehlshaber Wesley Clark davon spricht, dass die Luftoperation die einzig konsensfähige Form der Intervention darstellte.⁵⁴ Aber auch in diesem Fall flogen die alliierten Streitkräfte in dermaßen grosser Höhe, um eigene Verluste zu vermeiden, dass es dadurch zwangsläufig zu Opfern unter der serbischen Zivilbevölkerung kam. Und dieses Ergebnis stellte wiederum die NATO-Aktion in Frage und erhöhte den innenpolitischen Druck in den Allianzstaaten.

Drittens ist fraglich, ob sich die Militärstrategen mit der zunehmenden Konzentration auf den Einsatz von "Bomben mit Hochschulabschluss" (FAZ) und die Kriegführung im *cyber-space* nicht letztendlich einen Bärendienst erweisen. Wenn gegnerische Streitkräfte nicht in dem Masse von der Informationstechnologie und der Kommunikationsinfrastruktur abhängen wie die westlichen Alliierten, dann ist es fraglich, ob die elektronische Kriegführung überhaupt den erwünschten Nutzen erzielt.⁵⁵ Zudem vermittelt der technologische "Nullfehlerkrieg" die Illusion opferloser Kampfhandlungen. Dadurch werden in Politik und Öffentlichkeit Erwartungen geweckt, die nicht einzuhalten sind und damit automatisch zu vehementen Widerständen führen, wenn das Unerwartete eben doch eintrifft. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass die zivilen Opfer von einem Regime wie demjenigen Milosevics wiederum für die eigenen Zwecke eingesetzt werden.

Dieser Umstand verweist schliesslich, viertens, auf das Problem der "Moralfalle": Weil die Schläge aus der Luft im Kosovo nicht die erhoffte Wirkung erzielten, wurden vermehrt strategische Ziele wie Brücken, Elektrizitätswerke, Tanklager und dergleichen in der Bundesrepublik Jugoslawien angegriffen. Damit brachte sich die Staatenkoalition, die aus humanitären Gründen gegen einen Diktator vorgehen wollte, allerdings in eine unmögliche Situation: Um menschliches Leid zu verhindern, griff sie zivile Ziele an, in der Hoffnung, dass der dadurch erzielte Leidensdruck politische Konsequenzen nach sich ziehe und das Regime "von unten" gestürzt werde. Die Lehre aus dieser Einsicht lautet, dass ein politischer Systemwechsel nicht mit Waffen, geschweige denn mit Luftangriffen herbeigeführt werden kann.⁵⁶

Lehre 9: Der Friedensaufbau ist der erste Schritt zur erfolgreichen Konfliktverhütung. Noch fehlt es diesem Bereich jedoch an den erforderlichen Ressourcen, den notwendigen konzeptionellen Grundlagen sowie der unerlässlichen Koordination und Kooperation zwischen den Internationalen Organisationen.

⁵³ Daalder/O'Hanlon (1999), S. 131 f.; Gustenau (2000), S. 87; Naumann (2000), S. 31; Cordesman (1999), S. 30.

⁵⁴ Zit. in Rühl (2000), S. 141.

⁵⁵ Cordesman (1999), S. 24 f.

⁵⁶ Haass (1999), S. 2.

Der Friedensaufbau beinhaltet "Massnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern."⁵⁷ Sie umfassen ein breites Spektrum politischer, rechtlicher, ökonomischer und militärischer Projekte, die in den von gewalttätigen Auseinandersetzungen heimgesuchten Staaten dazu beitragen, demokratisch-rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen, eine Wirtschaftsordnung bzw. -verfassung im Einklang mit dem Ideal der sozialen Marktwirtschaft zu errichten, die Leistungsfähigkeit politischer, judikativer und administrativer Strukturen sicherzustellen sowie die demokratische Kontrolle militärischer, paramilitärischer und polizeilicher Streitkräfte zu gewährleisten. Der Friedensaufbau verfolgt somit keine geringeren Ziele als die erleichterte Integration der betroffenen Staaten in die internationale Staatengemeinschaft sowie die Stärkung der Grundlagen für friedliche und gewaltfreie zwischenstaatliche Beziehungen.

Soweit der theoretische Anspruch. Wirft man jedoch einen Blick auf den Alltag des Friedensaufbaus, so wird man den Eindruck nicht los, dass die Staatengemeinschaft die zentrale Bedeutung dieser Tätigkeit entweder nicht erkannt hat oder sie nicht ernst genug nimmt. Dazu einige Beispiele: Der UN-Sicherheitsrat autorisierte die Stationierung von 4'780 Polizeikräften im Kosovo, doch in den letzten Monaten haben 42 Nationen lediglich 1'970 Polizeikräfte zur Verfügung gestellt. Von den 759 Millionen US-Dollar, die die EU an der zweiten Geberkonferenz im November 1999 in Aussicht gestellt hatte, sind erst 35 Millionen überwiesen worden, so dass sich die UN-Mission gezwungen sah, das für die langfristigen Programme zur Verfügung stehende Geld zur Bezahlung der laufenden Lohnkosten einzusetzen.⁵⁸ Das Budget zum Aufbau des US-Stützpunktes *Bondsteel* im Kosovo ist grösser als das gesamte Budget der dort tätigen UN-Mission.⁵⁹ Wegen akuten Geldmangels konnte die UNO in den vergangenen Monaten nicht wie vorgesehen mit der geplanten Registrierung der Wähler und der Ausgabe von Personalausweisen beginnen. Dementsprechend dürfte sich die Durchführung der Wahlen verzögern.⁶⁰ Und der ehemalige Kommandeur der deutschen KFOR-Truppen, Helmut Harff, berichtet von der Mühe "die Aktivitäten der diversen nichtstaatlichen Organisationen im Kosovo mit unserer Aufbauhilfe zu koordinieren. Deshalb war in meinem Stab das Buch 'Hilfe, die Helfer kommen' Pflichtlektüre".⁶¹

Diese Zusammenstellung liesse sich problemlos erweitern. Am grundsätzlichen Befund würde sich jedoch nichts ändern: Im Friedensaufbau besteht dringender Handlungsbedarf, der über drei Schritte gedeckt werden muss.⁶² Erstens muss die Koordination zwischen den Internationalen Organisationen im Vorfeld der konkreten Zusammenarbeit verbessert werden. Dazu muss der Informationsfluss konsequent bedarfsorientiert ausgestaltet werden. So sollten beispielsweise Berichte der vor Ort tätigen Missionen ebenso zwischen allen beteiligten Organisationen ausgetauscht werden wie Satelliteninformationen. Um das gegenseitige Verständnis zu fördern, sollten die Mitarbeiter der Organisationen gemeinsam geschult werden. Dazu eignen sich Seminare, die der "reinen" Informationsvermittlung dienen, und Übungen, in denen das Zusammenwirken ziviler und militärischer Organisationen trainiert wird. Schliesslich sollte mit Blick auf die allgemein bekannten Problemregionen verstärkt organisationsübergreifend geplant werden. Zu diesem Zweck müssen die jeweiligen Organisationen ihre eigenen Programme zuerst stärker auf die jeweiligen regionalen Bedürfnisse und Probleme ausrichten. Darüber hinaus müssen diese Bemühungen zwischen den Internationalen Organisationen koordiniert werden. Dabei sollte man auch vom bislang sorgsam gepflegten Prinzip der institutionellen Autonomie Abstand nehmen und bestimmten Internationalen Or-

⁵⁷ Boutros-Ghali (1992), S. 11.

⁵⁸ Lieberman (2000), S. 7.

⁵⁹ Assembly of WEU, The situation in Kosovo, Document 1670, 10 November 1999, S. 21 (Fn 47).

⁶⁰ NZZ, Nr. 2 vom 4. Januar 2000, S. 7.

⁶¹ Der Spiegel, Nr. 4 vom 24. Januar 2000, S. 49.

⁶² Hierzu ausführlich: Borchert (1999b), S. 461-470.

organisationen entweder für einzelne Programmbereiche – beispielsweise wirtschaftlicher Aufbau, Demokratisierung der Streitkräfte, Umgang mit Minderheiten, Aufbau administrativer Strukturen – oder, noch besser, für gesamte Regionen, die konzeptionelle Führung übertragen. Nur so kann die Kohärenz der Programme sichergestellt werden, indem alle erforderlichen Informationen an einer Stelle zusammenfließen, diese dort auf ihre Übereinstimmung mit den Zielvorgaben überprüft und entsprechende Korrekturmassnahmen initiiert werden können (politisches Controlling).

Zweitens muss man die Zusammenarbeit im Feld verbessern. In Abstimmung auf den konkreten Bedarf vor Ort sind zwei grundsätzliche Ansätze denkbar. Zum einen sollten die Internationalen Organisationen im Missionsgebiet gemeinsame Büros einrichten. Damit würden Kontaktpunkte geschaffen, die die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und Gruppen, den nicht-staatlichen Organisationen und den internationalen Vertretern erleichtern. In solchen Büros würde es darüber hinaus einfacher fallen, die oben angesprochene regionale Abstimmung der diversen Einzelprogramme sicherzustellen. In besonders umfangreichen Fällen, wie beispielsweise im Kosovo, sollten die Internationalen Organisationen grundsätzlich auf die Entsendung eigener Missionen verzichten und an deren Stelle eine gemeinsame Operation planen und durchführen. In Ansätzen entspricht die Struktur der UNMIK dieser Vorstellung, doch noch gibt es zwischen den Arbeitsfeldern der beteiligten Organisationen zu grosse Überschneidungen, die Raum für "institutionelle Rivalität" und damit ineffektive Arbeitsabläufe bieten. In einer gemeinsamen Mission würde dieses Problem behoben, weil die von den einzelnen Organisationen zur Verfügung gestellten Sachmittel und die Experten konsequent einzelnen "Geschäftsfeldern" zugeteilt wären, die aufgrund der lokalen Probleme definiert würden.

Und drittens müssen die zivilen Kapazitäten gestärkt werden. Anlässlich ihres Gipfeltreffens in Istanbul im vergangenen Jahr verabschiedete die OSZE das REACT-Konzept (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*), mit dessen Hilfe schnell einsetzbare zivile Expertise zur Krisenbewältigung in den Teilnehmerstaaten identifiziert werden soll. Einen vergleichbaren Schritt will auch die EU gehen, die ebenfalls 1999 in Helsinki einen Aktionsplan zur Verbesserung der nicht-militärischen Krisenbewältigung angenommen hat. Dieser sieht neben dem Aufbau einer Datenbank, die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus' und -zentrums sowie die Schaffung nicht-militärischer Polizeikräfte vor.⁶³

Über den Erfolg beider Konzepte wird entscheiden, ob der Schritt von der Datenerfassung zum Einsatz der Experten gelingt. Dies setzt nicht nur voraus, dass die Experten von ihren gegenwärtigen Arbeitgebern relativ unkompliziert freigestellt werden. Erforderlich ist darüber hinaus eine möglichst heterogene Zusammensetzung der Expertenteams – die u.a. Verwaltungsangestellte, Banker, Juristen, Manager, Wissenschaftler und Handwerker umfassen sollten –, um die vor Ort entstandenen Probleme in ihrer ganzen Breite abzudecken und um gleichzeitig zum Aufbau transnationaler Beziehungsnetzwerke beizutragen. Schliesslich ist auch der Erfahrungsaustausch zwischen den Teammitgliedern systematisch zu fördern und institutionell zu verankern, um das Lernen aus vergangenen Erfahrungen zu erleichtern. Angesichts der Parallellität der Bemühungen von OSZE und EU erfordert dies auch die enge Abstimmung zwischen den Organisationen.

Die dargelegten Lehren bilden die Grundlage, um für die künftige Gestaltung der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik eine dreifache Herausforderung zu skizzieren: Erstens rücken die Staaten der euro-atlantischen Gemeinschaft in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen immer näher zusammen. Dadurch verkleinern sich die Handlungsspielräume des Aus-

⁶³ Europäische Sicherheitscharta, SUM.DOC/1/99, 19. November 1999, Para. 42 f.; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), SN 300/99, 10./11. Dezember 1999, Anlage 2 zu Anlage IV.

senstehenden drastisch. Einerseits kommt er bei einer dem Kosovo-Krieg vergleichbaren Aktion moralisch, und auch rechtlich, unter Druck, weil es – wie übrigens schon gegen Ende des 2. Weltkrieges im Kampf gegen den Faschismus – absurd ist, zwischen "dem Kriegsverbrecher und der Polizei" auf die eigene Neutralität pochen zu wollen.⁶⁴ Andererseits gerät der Neutrale unter politischen Druck. Es ist zwar richtig, dass die Schweiz auch als Mitglied der EU die Möglichkeit hätte, ungewollte politische Beschlüsse durch die konstruktive Enthaltung nicht mitzutragen. Am Beispiel des österreichischen EU-Vorsitzes im Jahre 1998 lässt sich allerdings zeigen, dass es für einen Neutralen unmöglich ist, sich unter Berufung auf diesen Status aus der Verantwortung zu ziehen, ohne dabei seine politische Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen.

Zweitens erfährt die Schweiz durch ihre institutionelle Isolation im euro-atlantischen Raum zunehmend sicherheitspolitisch relevante Nachteile. Dieser Umstand wird nur zu deutlich, wenn man den neuen sicherheitspolitischen Bericht liest. Die EU, so wird darin ausgeführt, könne der Schweiz Schutz gegenüber politischem und wirtschaftlichem Druck bieten, wie er beispielsweise in der Holocaust-Frage ausgeübt wurde. Und als Mitglied der Union würden Diskussionen über die Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen deutlich einfacher fallen. Aber, so die resignierte Feststellung der Autoren: "Die Bemühungen der Schweiz, mindestens partiell an der multilateralen europäischen Sicherheitszusammenarbeit [im Bereich Inneres und Justiz, d. Verf.] teilzunehmen, führen trotz intensiver Anstrengungen bisher nicht zu einem vollen Erfolg."⁶⁵ Zu lange hat die schweizerische Diskussion um die (vermeintlichen) Demokratiedefizite der Union und die Schwächen ihres politischen Systems den Blick dafür verstellt, dass in der EU in zunehmendem Masse all jene Politikfelder gemeinschaftlich geregelt werden, die für die Schweiz von vitalem Interesse sind. Nun, als man dies in Bern erkannt hat, setzt sich die Union mit der Frage ihrer eigenen Reform und der Erweiterung um dreizehn neue Staaten auseinander – ohne den Sinneswandel in Bern zu berücksichtigen.

Dies führt mich schliesslich, drittens, zur Feststellung, dass der in der Schweiz eingeleitete sicherheitspolitische Wandel nicht schnell genug vorangetrieben werden kann. Knapp einhalb Jahre liegen zwischen Tony Blairs Vorschlag von Pörschach und den Beschlüssen von Helsinki, die bis zum Jahr 2003 den Aufbau einer militärischen EU-Streitkraft von bis zu 60'000 Mann vorsehen. Zu diesem Zeitpunkt will die EU für die Aufnahme neuer Mitglieder bereit sein, und sie wird bis dahin auch über eine eigene Währung verfügen. Die Schweiz lässt sich mit ihrer neuen Armee reform ihrerseits Zeit bis ins Jahr 2003 und gibt sich hinsichtlich der Beziehungen zur EU mit den sektoriellen Verträgen erst einmal zufrieden. Wenn jedoch die Armee reform nicht die volle NATO-Kompatibilität der Schweizer Streitkräfte gewährleisten kann, wenn sich der Verteidigungs- und der Finanzminister nicht über die erforderlichen Finanzmittel zur Gewährleistung eben dieser Kompatibilität einigen können, wenn sich die in der Armee reform vorgesehene Zahl von Zeitsoldaten, die auch für bewaffnete Friedensoperationen im Ausland eingesetzt werden sollen, nicht realisieren lässt, dann muss die Idee der "Sicherheit durch Kooperation" zu den Akten gelegt werden, bevor sie überhaupt realisiert werden konnte.

Es trifft zu, dass man bei wichtigen politischen Fragen nicht überstürzt handeln sollte. Ebenso richtig ist allerdings die Feststellung, dass man den Wandel nur gestalten kann, wenn man bereit ist, ihn anzunehmen. Dies setzt klare Ziele, den politischen Führungswillen und Überzeugungskraft voraus. Schön, wenn wir im Jahre 2003 sagen können, dass die Schweizer Politiker in einem für das Land entscheidenden Moment über diese Eigenschaften verfügten!

⁶⁴ Siehe hierzu die Ausführungen von Bächler im vorliegenden Band.

⁶⁵ Bundesrat (1999), S. 46.

Literatur

- Antonenko, Oksana (1999/2000), "Russia, NATO and European Security after Kosovo", *SURVIVAL*, 41:4, S. S. 124-144.
- Baranovski, Vladimir (1999), "Russia's Interests Are Too Important", *INTERNATIONAL AFFAIRS*, 45:3, S. 4-14.
- Borchert, Heiko (1999a), *Europas Sicherheitsarchitektur: Erfolgsfaktoren – Bestandsaufnahme – Handlungsbedarf* (Baden-Baden: Nomos).
- Borchert, Heiko (1999b), "Den Friedensaufbau professionalisieren – Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern", in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999* (Baden-Baden: Nomos), S. 457-472.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992), *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (New York: United Nations).
- Brock, Lothar (1999), "Normative Integration und kollektive Handlungskompetenz auf internationaler Ebene", *ZEITSCHRIFT FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN*, 6:2, S. 323-347.
- Brzezinski, Zbigniew (1999), "The Lessons of Kosovo", Testimony to the Senate Foreign Relations Committee, 6 October 1999 (<http://www.csis.org/hill/ts991006zb.html>).
- Bundesrat (1999), *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (SIPOL B 2000).
- Burgelin, Henri (1997), "Demokratisches Organ Europas: Die Parlamentarische Versammlung der WEU", in Robert Antretter (Hrsg.), *Sicherheit in Europa: Die Westeuropäische Union* (Bonn: Europa Union Verlag), S. 40-47.
- Chauveau, Guy-Michel (1999), "Conflict Management in Europe: the Case of Kosovo", North Atlantic Assembly, Report of the Sub-Committee on Civilian Security and Co-operation (<http://www.naa.be/publications/comrep/1999/as100cccsc-e.html>).
- Cohen, William S. and Henry H. Shelton (1999), "Joint Statement on the Kosovo After Action Review", presented before the Senate Armed Services Committee, 14 October 1999 (<http://www.defense-aerospace.com/data/verbatim/ata/ve49/index.htm>).
- Cordesman, Antohny H. (1999), *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo. Executive Summary* (Washington: Center for Strategic and International Studies, <http://www.csis.org/kosovo/LessonsExec.pdf>).
- Daalder, Ivo H. and Michael E. O'Hanlon (1999), "Unlearning the Lessons of Kosovo", *FOREIGN POLICY*, 116, S. 28-140.
- Deighton, Anne (1999), "The European Union and Kosovo: Towards the Glass Ceiling?", presented at the conference *Allied Force or Forced Allies?*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 30 September - 1 October 1999.
- Delbrück, Jost (1997), "Wirksameres Völkerrecht oder neues 'Weltinnenrecht'? Perspektiven der Rechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System", in Dieter Senghass (Hrsg.), *Frieden machen* (Frankfurt: Suhrkamp), S. 482-512.
- Fastenrath, Ulrich (1992), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand, Loseblattordner).
- Flynn, Gregory and Henry Farrell (1999), "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE and the 'Construction' of Security in Post-Cold War Europe", *INTERNATIONAL ORGANIZATION*, 53:3, S. 505-536.
- Gärtner, Heinz (1999), "Ist Militärintervention eine Option?", in Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999* (Hamburg, Berlin, Bonn: Verlag E.S. Mittler & Sohn), S. 686-706.
- Grant, Charles (1999), "European defence post-Kosovo?" (London: Centre for European Reform).

- Guicherd, Catherine (1999), "International Law and the War in Kosovo", *SURVIVAL*, 41:2, S. 19-34.
- Gustenau, Gustav E. (2000), "Politisch-strategische Überlegungen zur Operation 'Allied Force'", in Erich Reiter (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99* (Mainz: v. Hase und Koehler), S. 81-92.
- Haass, Richard N. (1999), "The Lessons of Kosovo's Two Wars" (<http://www.brook.edu/views/op-ed/haass/19990610.htm>)
- Hagen, William W. (1999), "The Balkans' Lethal Nationalisms", *FOREIGN AFFAIRS*, 78:4, S. 52-64.
- Kaldor, Mary (1999), *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era* (Stanford: Stanford University Press).
- Kühne, Winrich (1999), "Humanitäre NATO-Einsätze ohne Mandat? Ein Diskussionsbeitrag zur Fortentwicklung der UNO-Charta" (Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Lieberman, Joseph (2000), "Kosovo – Lessons Learned", presented at the 36th Munich Conference on Security Policy, Munich, 4-6 February 2000.
- Lotter, Christoph (1997), *Die Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union. Demokratische Kontrolle europäischer Sicherheitspolitik* (Baden-Baden: Nomos).
- Lutz, Dieter S. (1999/2000), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte* (Baden-Baden: Nomos).
- Marcus, Jonathan (2000), "Kosovo and After: American Primacy in the Twenty-First Century", *THE WASHINGTON QUARTERLY*, 23:1, S. 97-94.
- Medley, Richard (1999), "Europe's Next Big Idea", *FOREIGN AFFAIRS*, 78:4, S. 18-23.
- Müller, Jörg Paul (1999), *Der politische Mensch. Menschliche Politik* (Basel, München: Helbing & Lichtenhahn, C.H. Beck).
- Naumann, Klaus (1999), "Kosovo – ein neuer Anfang für Europa?", *ALLGEMEINE SCHWEIZERISCHE MILITÄRZEITSCHRIFT*, 165:12, S. 4-6.
- Naumann, Klaus (2000), "Kosovo – Modell für die Zukunft?", in Erich Reiter (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99* (Mainz: v Hase und Koehler), S. 23-38.
- Nye, Joseph (1999), "Redefining the National Interest", *FOREIGN AFFAIRS*, 78:4, S. 22-35
- Perry, William J. and Ashton B. Carter (1999), *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- Petritsch, Wolfgang, Karl Kaser und Robert Pichler (1999), *Kosovo – Kosova. Mythen, Daten, Fakten* (Klagenfurt: Wieser Verlag).
- Plate, Bernard von (1999), "Peacekeeping ohne VN Mandat. Eine Zukunftsaufgabe für die OSZE?" (Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Pond, Elizabeth (1999), "Kosovo: Catalyst for Europe", *THE WASHINGTON QUARTERLY*, 22:4, S. 77-92.
- Roberts, Adams (1999), "NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo", *SURVIVAL*, 1999, 41:3, S. 102-123.
- Robertson, George (1999), *Kosovo – An Account of the Crisis* (London: Ministry of Defence) (<http://www.mod.uk/news/kosovo/account/>).
- Rühl, Lothar (2000), "Die Lehren aus dem Kosovo-Krieg: 'Eine knappe Sache'", in Erich Reiter (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99* (Mainz: v. Hase und Koehler), S. 137-144.
- Sloan, Stanley (2000), "The United States and the European Union's Quest for a Common Security and Defence Policy" (Paris: Institute for Security Studies, in Vorbereitung).
- Steinbruner, John (1999), "The Consequences of Kosovo", *POLITIK UND GESELLSCHAFT ONLINE* (http://www.fes.de/ipg/ipg3_99/artstein.html).
- Department of Defense (2000), *Kosovo/Operation Allied Force After Action Report* (Washington, D.C.: DoD, <http://www.defenselink.mil/pubs/kaar02072000.pdf>).
- Vachudová, Milada Anna (1999), "The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis: The Impact of Expansion and the Behavior of New Allies," presented at the conference Allied Force

- or Forced Allies?, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 30 September - 1 October 1999.
- Vollmer, Ludger (1999), "Europäische Krisenprävention und die Stärkung der OSZE", in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999* (Baden-Baden: Nomos), S. 45-54.
- Walkenhorst, Heiko (1999), *Europäischer Integrationsprozess und europäische Identität. Zur politikwissenschaftlichen Bedeutung eines sozialpsychologischen Konzepts* (Baden-Baden: Nomos).
- Weisser, Ulrich (1999), *Sicherheit für ganz Europa. Die atlantische Allianz in der Bewährung* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt).
- Wessels, Gert und Günter Winzen (1996), "Interoperabilität und Ausrüstung", in *Eurokorps und Europäische Einigung* (Bonn: Edition Zeitgeschichte), S. 375-418.