

Klaus Dieter Schwarz

Parameter strategischer Konzeptionen westlicher Militäreinsätze

Dieser Beitrag handelt, um einem möglichen Mißverständnis vorzubeugen, nicht von der „*Kunst des Generals*“ (griechisch „*strategos*“) oder von der „*Lehre vom Gebrauch des Gefechts zum Zweck des Krieges*“ (Clausewitz), sondern befasst sich allgemeiner mit den Beziehungen zwischen militärischen Mitteln und politischen Zielen, mit „*the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy*“ (Liddell Hart). Es geht also um die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen strategischer Konzepte, um die „*große Strategie*“, falls es eine solche gibt, mit der die „*Kunst des Generals*“ allenfalls am Rande zu tun hat. Das betrifft die Struktur der internationalen Beziehungen ebenso wie die Sicherheitspolitik in ihren großen Zügen, Prämissen und Prioritäten. Dabei geht es um westliche Interessen, internationale Bedrohungen und um die Frage, was dafür bzw. dagegen getan werden kann, sie zu fördern bzw. abzuwehren, und welche Mittel dafür bzw. dagegen aufzubringen sind.

In der geteilten Welt des Ost-West-Gegensatzes gab es eine „große Strategie“ des Westens, die „Containment“-Strategie zur Sicherung demokratischer Freiheit und wirtschaftlicher Entwicklung im Westen und zur Eindämmung der kommunistischen Bedrohung aus dem Osten. Die Mittel sind bekannt: Aufrüstung, Allianzen, Truppenstationierung und Stützpunkte rund um die Sowjetunion, global operierende Flotten und strategische Bomberkommandos, Atomwaffen und Raketen von regionaler und interkontinentaler Reichweite. Das alles zum Zweck der Abschreckung, die auf der Drohung mit gegenseitiger Vernichtung beruhte – einer absurden Logik, die vernünftigerweise in der politischen Praxis besser funktionierte als in der strategischen Theorie.

Die Vereinigten Staaten sind aus dem Ost-West-Konflikt als „einzig übriggebliebene Supermacht“ hervorgegangen. Militärisch betrachtet ist nach dem Ende der Bipolarität eine unipolare Machtverteilung

entstanden mit einer beispiellosen amerikanischen Überlegenheit, die sich militärtechnologisch stetig verstärkt. Die USA setzen auch die Standards für die westliche Militärstrategie, -technik, -organisation und für den Militäreinsatz in und außerhalb des NATO-Bündnisgebietes. Deswegen wird in diesem Beitrag im wesentlichen auf die USA Bezug genommen, die sowohl auf die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen als auch auf die Konzepte und die Praxis westlicher Militäreinsätze prägenden Einfluß nehmen.

1. Krieg und Frieden heute

Seit Ende des Ost-West-Systems befindet sich die Weltpolitik erneut in einer Phase fundamentaler Veränderung, die sich mit der nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vergleichen läßt. Vorbei ist die Zeit klarer Konfliktlinien zwischen West und Ost sowie extremer Bedrohungen, die ebenso extreme militärische Antworten verlangten. Die angekündigte neue Weltordnung ist zwar über ihre Proklamation nicht hinausgekommen, eine neue Weltordnung ist aber auch nicht ausgebrochen. Statt dessen leben wir nach Überwindung der zweigeteilten Welt, in der es „weder Krieg noch Frieden“ gab, in einer dreigeteilten Welt, in der wieder beides vorkommt: „Krieg und Frieden“.¹ Grob skizziert, unterteilt sich die Staatenwelt, die ihrem Wesen nach eine anarchische ist, also stets die Alternative von Krieg und Frieden in sich birgt, heutzutage in drei Zonen unterschiedlicher militärischer Konfliktmöglichkeiten: eine Zone des Friedens, eine Zone der Gefahr und eine Zone des Chaos.²

Die *erste* Zone des Friedens wird gebildet von der demokratischen westlichen Gemeinschaft in Nordamerika, Europa und Japan – der Triade, die das Herzstück einer stabilen Weltordnung bildet, verbunden durch gemeinsame Interessen sowie enge wirtschaftliche und sicherheitspolitische Beziehungen, die gewiß nicht konfliktfrei sind,

¹ Zitiert aus Pierre *Hassner*, Beyond the Three Traditions: The Philosophy of War and Peace in Historical Perspective, in: *International Affairs*, 70 (1994) 4, S. 737-756.

² Vgl. den einflußreichen Essay des britischen Diplomaten Robert *Cooper*, *The Post-Modern State and the World Order*, London: Demos, 1996.

aber militärische Auseinandersetzungen ausschließen. Am weitesten entwickelt haben sich die Bedingungen des Friedens in Europa. Dafür gibt es zwei Gründe, auf die der Philosoph Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ (1795) hingewiesen hat, als Europa sich noch im Naturzustand des Staatensystems befand: erstens müssen die Staaten eine republikanische Verfassung haben und zweitens müssen sie eine Föderation gründen. Der Friede beruht also auf Institutionen, auf Gewaltenteilung (Demokratie) und Gewaltenübertragung (Integration). Demokratie allein ist nicht hinreichend, weswegen die These, dass Demokratien keine Kriege untereinander führen, auch nur bedingt dem historischen Befund standhält. Hinzu kommen muß die freiwillige Einschränkung der nationalen Souveränität durch Abgabe von Macht an eine Union. Beide Bedingungen sind in Europa erfüllt, nur noch nicht überall in Europa. Deshalb kommt es darauf an, den Raum der Union zu erweitern, um die Zone des stabilen Friedens zu vergrößern.

In der *zweiten* Zone der Gefahr gelten noch die alten Spielregeln der Macht, der Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, des Gleichgewichts der Mächte und der organisierten militärischen Gewaltanwendung zum Gewinn von Sicherheit und zur Durchsetzung nationaler Interessen. Es ist die klassische Staatenwelt, in der Krieg jederzeit eine Option im zwischenstaatlichen Verkehr sein kann, wie von Klassikern der europäischen Staats- und Kriegslehre (Machiavelli, Clausewitz) beschrieben. Es gibt darin keine funktionierenden multilateralen Strukturen zur friedlichen Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte, weswegen die alten Machtkonzepte Gleichgewicht und Hegemonie weiterhin Konjunktur haben, um Stabilität zu schaffen: das erste Konzept in Fernost, das zweite in Nahost. Die Rolle als Garant des Status quo in kritischen Regionen der Weltpolitik können heute nur die USA spielen. Als alleinige Weltmacht sind sie daher verantwortlich für das Sicherheitsmanagement in beiden Zonen, als Führungs- und Bündnismacht in der ersten und als Gleichgewichtsmacht in der zweiten.

In der *dritten* Zone herrscht noch der pure Naturzustand, das Chaos, Thomas Hobbes' „*bellum omnium contra omnes*“. Diesen Zustand

erleben wir heute in vielen Teilen der sogenannten Dritten Welt, in großen Teilen Afrikas, aber auch an der Peripherie Europas auf dem Balkan, im Kaukasus oder in Afghanistan. Viele Staaten dort sind schwach und unfähig, für öffentliche Ordnung und innere Sicherheit zu sorgen, verlieren also ihre sicherheitsstiftende Funktion, die Gewalt zu monopolisieren. Statt dessen fällt die Gewalt in die Hände von ethnisch-nationalen Gruppen, die um Autonomie oder Sezession kämpfen, oder von Clans, Warlords, Terroristen, Drogenkartellen, organisierten Kriminellen etc. Der Krieg richtet sich in der Zone des Chaos nach innen und wendet sich nicht nur gegen rivalisierende Gruppen, sondern auch gegen die eigene Bevölkerung, die Opfer oder gar Ziel der Gewalt wird. Die Mittel, die verwendet werden, sind oft terroristisch, die Formen der Auseinandersetzung meist fanatischer, brutaler und heimtückischer als in internationalen Kriegen.

Man kann diese drei „Welten“ auch als Zeitzonen beschreiben, dem Entwicklungsniveau der Natur des Staatensystems als Quelle von Konflikten entsprechend: in der postmodernen Welt ist das traditionelle Staatensystem durch Integration und Interdependenz überwunden worden; in der modernen Welt ist es noch intakt; in der prämodernen Welt ist die Staatsgewalt schwach oder nicht mehr existent. Die USA sind nicht eindeutig zuzuordnen, weil ihr politisches System eher dem Charakter der modernen Welt entspricht, was sich an der amerikanischen Abneigung gegen Beschränkungen der nationalen Souveränität und gegen multilaterale Einbindungen erkennen läßt. Daraus erwachsen transatlantische Gegensätze und Spannungen, beispielsweise im Verhältnis zwischen NATO und EU oder in anderen sicherheitspolitischen Fragen (amerikanische UN-Politik, Ablehnung des CTBT-Vertrages und Internationalen Strafgerichtshofs, der Landminen- und Klimakonvention, Diskussion über ABM-Vertrag etc.), die von manchen Beobachtern als ein Auseinanderdriften der transatlantischen Beziehungen wahrgenommen werden.

Was folgt aus der dreigeteilten Welt für die westliche Sicherheitspolitik? Sie hat offensichtlich auf zwei Konfliktlinien zu operieren: der zwischen postmoderner und moderner Welt einerseits und der zwischen postmoderner und prämoderner Welt andererseits. Auf der

ersten Konfliktlinie geht es vorrangig um zwischenstaatliche und auf der zweiten um innerstaatliche, intra-gesellschaftliche und inter-ethnische Konflikte. Beide lassen sich nicht voneinander trennen, sie können sich überlagern, wie schon im Ost-West-Konflikt durch Stellvertreterkriege; sie können in der neuen Weltlage auch zusammenfallen wie auf dem Balkan, wo Bürgerkriege zu einer internationalen Bedrohung geworden sind und zum ersten Krieg der NATO „out of area“ geführt haben. Allgemeiner ausgedrückt: Den neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen entspricht eine zunehmende Überschneidung der im Ost-West-System als Gegensätze begriffener Konzepte kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit. Folglich relativiert sich der geographische Bündnisbezug als Kriterium für den westlichen Militäreinsatz. Vielmehr lautet die Aufgabe heute, beide Konzepte weiterzuentwickeln, das heißt militärische Fähigkeiten über große Distanzen schnell inner- und außerhalb des Bündnisgebietes verfügbar zu machen, um gewaltsame Konflikte abzuschrecken und von Europa fernzuhalten.

Der letzte klassische internationale Krieg, der nach dem Ende des Ost-West-Konflikts stattgefunden hat, war der zwischen dem Irak und Kuwait bzw. der westlichen Kriegsallianz zur Verteidigung des Scheichtums. Alle anderen gewaltsamen Konflikte waren innere Kriege. Repressions- und Sezessionskriege, irredentistische Kriege, größere Bandenkriege von längerer Dauer. Als vorherrschender Konflikttyp sind internationale Kriege abgelöst worden von ethnisch-religiösen und nationalen Konflikten. Außerdem hat sich das Kriegsgeschehen weitgehend in die prämoderne Welt verlagert.³ Die post-moderne Welt ist dagegen mit Ausnahme der südlichen/südöstlichen Peripherie Europas fast gewalt- und kriegsfrei. Aber sie wird von den Krisen- und Konfliktpotentialen in der modernen und prämodernen Umwelt betroffen – eine Folge der Globalisierung, die nicht nur stärkere Abhängigkeiten schafft und die Staaten zu enger Zusammenar-

³ Vgl. Frank R. *Pfetsch*, Die Rolle des Krieges in der neuen Epoche, in: Karl *Kaiser*/Hans-Peter *Schwarz* (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn 1995 (Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 334), S. 140-146.

beit zwingt, einerseits sowohl Konflikte eindämmt und Krieg als Mittel der Politik überflüssig macht, andererseits aber auch Gefahren leichter über Grenzen hinweg verbreitet, die schwieriger zu kontrollieren sind: nukleares Material, *dual-use*-Technologien, Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Drogen, Flüchtlingsströme als Folge von wirtschaftlicher Not, Umweltkatastrophen oder bewaffnete Konflikte.

Die Welt ist kleiner, die Gründe und Räume der Unsicherheit sind zahlreicher bzw. größer geworden – ein Befund, auf den auch die NATO in ihrem neuen Strategischen Konzept hinweist: „Die Sicherheit des Bündnisses bleibt einem breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken unterworfen, die aus vielen Richtungen kommen und oft schwer vorherzusagen sind. Zu diesen Risiken gehören Ungewißheit und Instabilität im und um den euro-atlantischen Raum sowie die mögliche Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses, die sich rasch entwickeln könnten.“⁴

Man spricht heute nicht mehr von Bedrohungen, sondern in milderer Worten von „sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken“. Auch von „großer Strategie“ ist nicht mehr die Rede, weil es in der neuen Unübersichtlichkeit der Weltlage eine solche nicht geben kann. Unbestritten ist jedoch, dass Abschreckung und Verteidigung weiterhin gültig und notwendig sind, um lebenswichtige Interessen der westlichen Welt zu schützen. Dass große Kriege und massive Bedrohungen wie im letzten Jahrhundert abermals Realität werden, ist sehr unwahrscheinlich geworden. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts dürfte diese Epoche der Extreme in der Kriegsgeschichte abgeschlossen sein. Es gibt gewiß noch große und starke Mächte, die nicht ausschließen, dass sie Kriege gegeneinander führen, aber warum sie dies tun sollten, ist gegenwärtig schwer vorstellbar. Trotzdem sind Bedrohungen vitaler Interessen weiterhin möglich, also auch „Interessenkriege“ zwischen postmoderner und moderner Welt, etwa zur Siche-

⁴ Vgl. Das Strategische Konzept des Bündnisses, in: 50. Jahrestag der NATO. Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Washington am 23. und 24. 4. 1999, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, (3. 5. 1999) 24, S. 222-231, hier Ziff. 20, S. 224.

zung des freien Zugangs zu den Energiequellen der Welt oder zur Verteidigung exponierter oder abseits gelegener Mitglieder der westlichen Staatengemeinschaft (Israel, Taiwan, Südkorea).

Gleichzeitig muss sich der Westen auf Konflikte einstellen, die zwar seine vitalen Interessen nicht berühren, sehr wohl aber seine moralischen und humanitären Prinzipien. Solche Konflikte sind im mediengeprägten Informationszeitalter nicht mehr zu ignorieren und zu verlangen nach humanitärer Intervention, gelegentlich mit militärischen Mitteln und internationaler Zwangsgewalt, insbesondere im nahen Umfeld der demokratischen Staatenwelt. Dies sind Kriege als politisch-moralische Angelegenheit, Kriege für Menschenrechte, „Gewissenskriege“. Beide militärischen Konfliktmöglichkeiten, „Interessenkriege“ und „Gewissenskriege“, mit denen sich der Westen auseinandersetzen hat, erfordern unterschiedliche sicherheitspolitische und militärstrategische Ansätze.

2. Zwischenstaatliche Konflikte

Wenn es auch keine „große Strategie“ mehr gibt für die westliche Sicherheitspolitik, so lassen sich doch einige Grundorientierungen festmachen, die für die USA bestimmend und geradezu zeitlos gültig sind. Amerikanische Prämisse ist, den Wiederaufstieg einer feindlichen Hegemonie in Europa oder im asiatisch-pazifischen Raum zu verhindern, im Grunde genommen eine Fortsetzung der alten „containment“-Strategie bzw. die strategische Logik einer Macht, die sich nach einem Jahrhundert der Weltkriege, den Kalten Krieg eingeschlossen, an der Spitze der Staatenhierarchie wiederfindet und dort bleiben möchte.⁵ Zweite Prämisse ist, dass Amerikas Sicherheit von der demokratischen Entwicklung seiner Umwelt abhängt, seine Aufgabe daher sei, die Zone demokratischer Staaten auszudehnen und eine Welt „open to our exports, investments and ideas“ (Madeleine Albright) zu schaffen, auf jeden Fall aber die bestehende Gemein-

⁵ Vgl. die vom Pentagon verfaßte extreme Formulierung des amerikanischen Hegemonieanspruchs in der Defense Planning Guidance: Excerpts from Pentagon's Plan: „Prevent the Re-Emergence of a new Rival“, in: New York Times, 8. 3. 1992, S. 1/14.

schaft liberaldemokratischer Staaten vor Gefährdungen zu bewahren. Die aktive Führungsrolle der USA ist daher nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern auch ordnungspolitisch geboten.

Militärische Macht spielt eine bedeutende Rolle im amerikanischen Weltmacht-Konzept. Ihr wird ähnlich wie der Diplomatie und Wirtschaft gestalterische Qualität zugetraut, sie soll amerikanischen Einfluß sichern, erweitern, Bündnisse bilden, zusammenhalten und den Vorrang der USA in der Welt erhalten – kurzum: internationale Ordnung schaffen („shaping the international environment“). Sie erfüllt drei Funktionen: „deterrence“ und „compellance“ gegenüber der unfreundlichen Umwelt sowie „reassurance“ für Verbündete und Partner (Bündnispolitik, Partnership for Peace etc.).

Abschreckung soll davon abhalten, militärische Macht zu gebrauchen, zum Beispiel die Volksrepublik China, Taiwan militärisch zu bedrohen oder gar anzugreifen. Adressaten sind auch die beiden anderen Großmächte, deren Zugehörigkeit zum demokratischen Lager (Russland) bzw. zur Zone des Friedens (Indien) ungewiß ist und die teilweise mit den USA kooperieren, teilweise gegen sie opponieren. Abschreckung richtet sich vor allem gegen die sogenannten „Schurkenstaaten“, die sich außerhalb der Weltordnung zivilisierter Nationen stellen („rogue states“) und in der amerikanischen Außenpolitik an die Stelle getreten sind, die einst das „Reich des Bösen“ eingenommen hat. Gelegentlich müssen sie mit „compellance“ dazu gebracht werden, das zu tun, was sie eigentlich nicht tun wollen: zum Beispiel der Irak, Kuwait wieder zu räumen; Serbien, die „ethnische Säuberung“ Bosniens und im Kosovo einzustellen, oder Nordkorea, das militärische Nuklearprogramm zu beenden. Meistens ist es mit Drohpolitik allein nicht getan; häufig muß mit erheblichem Militäreinsatz nachgeholfen werden, um den politischen Willen von „Paria-Staaten“ zu verändern.⁶ Noch schwieriger ist mit schwachen Staaten („failed states“) umzugehen, vor allem wenn es darum geht, sie daran zu hindern, ihre inneren Probleme und notleidenden Menschen zu

⁶ Vgl. Lawrence *Freedman* (Hrsg.), *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, Oxford University Press 1998.

exportieren. Von Fall zu Fall kommt man nicht umhin, in die Zone des Chaos zu intervenieren, auch mit militärischen Mitteln, aber nicht für strategische, sondern humanitäre Zwecke („Military Operations Other Than War“).⁷

Abschreckung setzt die Fähigkeit zur Kriegführung voraus. Amerikanische Planungsgrundlage ist: „to deter and defeat large scale, cross border aggression in two distant theaters in overlapping time frames“. Bei der Frage, gegen wen zwei ungefähr gleichzeitige „Major Theater Wars“ (MTWs) geführt und gewonnen werden sollen, machen es sich die Militärplaner relativ einfach, indem sie Bedrohungen, die sie kennen, und Kriege, die sie schon einmal geführt haben, in die Zukunft extrapolieren: im Mittleren Osten und in Ostasien gegen die dort ansässigen „*rogue states*“ Iran, Irak, Nordkorea. Andere Kandidaten sind derzeit schwer zu finden, und einige werden ihrem Ruf als „Ausreißerstaaten“ auch nur teilweise gerecht: Teilzeit-„*rogues*“ sozusagen wie Syrien, Libyen oder der Iran.

Die negativen Trends in der Weltpolitik – Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, kriminelle Staaten, autoritäre Mächte – könnten sich indessen zu einer neuen strategischen Bedrohung kombinieren. Durchaus vorstellbar erscheint aus traditioneller real- und geopolitischer Sicht, die in Amerikas politischer Elite unvermindert vorherrschend ist, dass eine Koalition feindlicher Regionalmächte entsteht oder neue weltpolitische Rivalen von der Qualität wie einst die Sowjetunion heranwachsen, sogenannte „*global peer competitors*“, die den USA den Vorrang in der Weltpolitik streitig machen könnten. Mit dem Eintreten dieser Gefahr ist zwar nach Einschätzung der US-Militärplaner in naher Zukunft nicht zu rechnen, sie wird aber in einer nächsten Phase der Weltpolitik – in der Zeit nach 2015 – für möglich gehalten.⁸

⁷ Vgl. Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, US Joint Pub 3-07, Department of Defense, Washington DC 1995.

⁸ Vgl. The Report the Quadrennial Defense Review, Section II: The Global Security Environment, Washington, 19. 5. 1997.

Die Plausibilität dieser gegenwärtig im Pentagon so betrachteten Risiken und gefährlichen Trends ist umstritten. Kritiker halten das Zwei-Kriegs-Szenario als Maßstab für Struktur und Umfang der Streitkräfte für ungeeignet, zumal dafür die Kräfte und Haushaltsmittel ohnehin nicht vorhanden sind,⁹ und im übrigen für ein Produkt überholter Bedrohungswahrnehmungen, denn die beiden Hauptkandidaten – Irak und Nordkorea – sind militärisch schwach und werden die Erfahrungen ihrer Niederlagen gegen die USA kaum noch einmal machen wollen. Insofern hat die Abschreckung am Persischen Golf und auf der koreanischen Halbinsel feste Wurzeln geschlagen. Auch die Frage, welches die „*peer competitors*“ sein könnten, ist schwierig zu beantworten. Die drei Großmächte, die das Potential zur Weltmacht besitzen, werden für Jahrzehnte mit ihren inneren Problemen beschäftigt bleiben: Russland ist auf lange Sicht nicht in der Lage, die gerade verlorene Weltmacht wiederzugewinnen; China strebt zwar nach regionaler Vormacht in Südostasien, ist aber auf absehbare Zeit zu keiner größeren Militäroperation in der Region fähig; Indien ist ein demokratisches Land und macht keine hegemonialen Ansprüche geltend, erhebt allerdings Anspruch auf Kaschmir, ähnlich wie China auf Taiwan, beides gefährliche – wohl die zur Zeit international gefährlichsten – Probleme, für die jedoch bei nüchterner Lageeinschätzung eine militärische Lösung nicht in Betracht kommt.

Der Ausblick auf die Zukunft gibt also wenig Anlaß zur Besorgnis, dass sich die militärstrategische Situation zum Nachteil der „einzig verbliebenen Supermacht“ verändern könnte. Sie verfügt gegenwärtig über eine überragende militärische Stärke (Streitkräfte in Europa und Asien, ein Netz von Stützpunkten, Flottenpräsenz auf allen Weltmeeren, Kommando-, Kontroll- und Kommunikationsstrukturen, Satellitenaufklärung etc.), die sie zu weltweiten Machtprojektionen befähigt. Die Militärexperten gehen davon aus, dass sich diese Überlegenheit im Zuge der militärtechnologischen Entwicklung in den USA und durch Steigerung der amerikanischen Rüstungsausgaben noch vergrößern wird. Qualität statt Quantität militärischer Macht wird künf-

⁹ Vgl. Transforming Defense, National Security in the 21st Century. Report of the National Defense Panel, Dezember 1997.

tig eine noch stärkere Rolle spielen, als bisher für Abschreckung und Verteidigung gegen eine „large scale aggression“ erforderlich war.

Was gegenwärtig in den USA unter dem Schlagwort „Revolution in Military Affairs“ (RMA) als Markenzeichen für eine neue Epoche in der Kriegstechnik gehandelt wird, ist noch Vision bzw. Spekulation. Doch die RMA-Planer haben ziemlich klare Vorstellungen, wie sie die neue „militärische Revolution“ zuwege bringen können und wohin sie führen soll. Sie beruht auf der Vernetzung von C4ISR-Strukturen¹⁰ und zielgenauen Waffensystemen zu einem Aufklärungs-, Führungs- und Bekämpfungsverbund mit Realzeitfähigkeit, dem sogenannten „system of systems“, das militärische Fähigkeiten vervielfältigt und zugleich neue Dimensionen für den rationellen Mitteleinsatz eröffnet. Man erwartet vom geballten Einsatz modernster Informations-, Computer- und Sensortechnologien eine revolutionäre Veränderung der operativen Faktoren klassischer Kriegführung: der *Raum* soll durch wesentlich verbesserte Aufklärung durchsichtig und aus großen Distanzen beherrschbar, *Kräfte* durch Synchronisierung militärischer Operationen aus weiten Entfernungen verfügbar und *Zeit* durch Informationsüberlegenheit und Beschleunigung der Entscheidungsprozesse gewonnen werden. Daraus will man in der Summe aller Faktoren eine bedeutende Steigerung der amerikanischen Überlegenheit zur „full spectrum dominance“ über künftige Gegner im gesamten Konfliktspektrum erreichen – „from humanitarian assistance into the highest intensity conflict“.¹¹

Was bedeutet militärische Überlegenheit? Wozu ist sie gut? Wieviel davon ist genug? Solche Fragen werden in der politischen Klasse der USA kaum gestellt, weil ein traditionelles militärisches Sicherheitsverständnis vorherrscht und weil die Fähigkeit, Kriege zu führen und zu gewinnen, zum Repertoire amerikanischer Weltmachtpolitik ebenso gehört wie eine „decisive unilateral strength“ der Streit-

¹⁰ Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

¹¹ Zitat aus Joint Vision 2010, Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, Washington 1997, S. 4.

kräfte.¹² Dementsprechend lautet der Auftrag des Pentagon: „*The primary task of the Armed Forces will remain to deter conflict – but should deterrence fail, to fight and win our nation’s wars.*“¹³ Die RMA, wenn sie denn stattfindet, wird die Rolle der Abschreckung verstärken und sich auf hochmoderne, vielseitig verwendbare, flexible und über große Reichweiten schnell einsetzbare konventionelle Streitkräfte abstützen. Kein anderer Staat wird in der Lage sein, sich mit der militärischen Stärke der USA zu messen, und erst recht wird kein Staat einen Krieg gegen die amerikanische Übermacht wagen. Das heißt: organisierte Kriegführung zwischen demokratischen und autoritären Staaten wird noch unwahrscheinlicher, als sie es bisher im System der nuklearen Abschreckung ohnehin schon war. Insofern ist die RMA nichts weiter als eine Fortentwicklung der amerikanischen Abschreckungsstrategie und Weltmachtspolitik im Informationszeitalter.

Kommt es aber zum Krieg, müssen die Bedingungen ebenso klar sein wie der Zweck des Militäreinsatzes: „vitale“ nationale Interessen müssen bedroht, politische und militärische Ziele klar definiert sein; das Militär muß mit ganzer Kraft und dem Willen zum Sieg eingesetzt werden: die Wahrscheinlichkeit der Unterstützung durch Öffentlichkeit und Kongreß sollte hoch sein; der Militäreinsatz darf nur als letztes Mittel dienen. Diese immer noch sehr einflußreiche Weinberger-Doktrin¹⁴ hat die Operation „Desert Storm“ sozusagen Punkt für Punkt erfüllt, zum Erstaunen sämtlicher Militärexperten sogar besser als erwartet. Der Golfkrieg avancierte denn auch zum Modell für den „American Way of Warfare“: optimal vorbereitet, hochintensiv, mechanistisch und vernichtend, vor allem aber mit nur

¹² Ebd., S. 9.

¹³ Ebd., S. 25.

¹⁴ Vgl. Caspar Weinberger, *The Uses of Military Power*. Address to the National Press Club, Washington, 28. 11. 1984, in: *Wireless Bulletin*, (30. 11. 1984) 223, S. 11-19, worin der damalige Verteidigungsminister die Konsequenzen aus dem Vietnamkrieg – dem Vietnamtrauma – zog.

geringen eigenen Verlusten¹⁵, was für die Akzeptanz militärischer Gewaltanwendung in allen westlichen Gesellschaften von ausschlaggebender Bedeutung ist. Die RMA will mit Hilfe der Informationstechnologie dieses Modell der Kriegführung vervollkommen und postmoderne Streitkräfte für den künftigen politischen Bedarf an „deterrence“ und „compellance“ entwickeln.

Fragwürdig wird dieses Modell in Konflikten, in denen Abschreckung oder Drohpolitik nicht wirken und die Kontrahenten sich nicht an die Spielregeln organisierter und technisch perfektionierter westlicher Kriegführung halten, auch nicht an die Regeln des Kriegsvölkerrechts, sondern unkonventionelle Methoden und Mittel wählen, um sich der offenen militärischen Auseinandersetzung zu entziehen und trotzdem der überlegenen Macht erheblichen Schaden zuzufügen. Das haben die USA in Vietnam und Somalia schmerzlich erfahren. Die unorthodoxe Kriegführung bedient sich zahlreicher Methoden (Guerrilla, Terrorismus, Sabotage, Cyberwar etc.) und hat asymmetrische Strategien hervorgebracht, die in einer speziellen Variante auch vom westlichen Bündnis im Kalten Krieg genutzt worden sind. Schließlich war die nukleare Rüstung des Westens eine Antwort des militärisch Schwächeren auf die konventionelle Überlegenheit des Ostblocks. Diese Methode hat Schule gemacht und erklärt die offenkundig unaufhaltsame Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als Mittel zur Abschreckung. Hätte beispielsweise der Irak einsatzfähige Nuklearwaffen besessen, bevor er Kuwait überfiel, woran nicht viel gefehlt hat, hätte der Golfkrieg wahrscheinlich so nicht stattgefunden, er hätte jedenfalls kaum zur Befreiung des Scheichtums geführt. Ansätze zu asymmetrischer Kriegführung waren auch in diesem Krieg erkennbar, aber dem Irak fehlten die Mittel, sie wirksam anzuwenden. Gegen eine solche Praxis des Krieges der Schwachen gegen die Starken hat die sogenannte RMA bisher keine Antworten anzubieten.

¹⁵ Gerechnet hatte man mit mehreren tausend amerikanischen Verlusten, tatsächlich getötet wurden 148 und verwundet 458 US-Soldaten. Vgl. Lawrence Freedman/Efraim Karsh, *The Gulf Conflict*, London 1993, S. 409.

Das Fazit: auch wenn große Kriege nicht mehr stattfinden, weil die Ziele, um derentwillen sie geführt worden sind, nicht mehr lohnen (Territorium, Reichtum, Ideologie, Hegemonie), und auch wenn klassische zwischenstaatliche Kriege vom Aussterben bedroht zu sein scheinen wegen fortschreitender Zivilisierung, Demokratisierung und Interessenverflechtung in der Welt: auszuschließen sind sie nicht. Die Unmöglichkeit von „Interessenkriegen“ zwischen staatlich geordneten Gesellschaften ist schon in der Vergangenheit zuversichtlich vorausgesagt worden – vor 1914 zum Beispiel. Es sieht zwar nicht danach aus, als wiederhole sich die Geschichte. Aber die Vorstellung, Kriege taugten nicht mehr zur Durchsetzung politischer Interessen, ist doch zu sehr von europäischer Erfahrung geprägt, um über diese Region hinaus richtig zu sein, vor allem in der modernen Welt, in der friedliche Verfahren zur Konfliktlösung nur schwach entwickelt sind, von bewaffneten Konflikten und blutigen Massakern in der chaotischen Welt ganz abgesehen. Deshalb ist die globale militärische Dominanz der amerikanischen Weltmacht, die den Geleitzug der demokratischen Staatenbewegung anführt und für stabile Verhältnisse in der Welt sorgt, vorerst unersetzlich. Daraus folgt zweierlei: zum einen wird Europa von den Vereinigten Staaten strategisch abhängig bleiben, zum Zweck der Abschreckung und Verteidigung gegen einen nuklearen bzw. großangelegten Angriff auf Europa, aber auch wenn es um hochmoderne intensive Kriegführung zur Verteidigung westlicher Interessen „out of area“ geht. Zum anderen müssen verstärkte Anstrengungen unternommen werden, die wachsende Lücke zwischen den militärischen Fähigkeiten der USA und denen ihrer europäischen Bündnispartner zu überwinden, die sich bei westlichen Militäreinsätzen im vergangenen Jahrzehnt aufgetan hat. Denn die westliche Allianz wird nicht mehr zusammengehalten durch eine existentielle Bedrohung, sondern durch Zusammenwirken der Streitkräfte und Koalitionsfähigkeit der Partner. Das gilt insbesondere für multinationale Militäreinsätze zur Konflikt- und Krisenbewältigung.

3. Innerstaatliche Konflikte

Dass die Agenda der internationalen Sicherheit gegenwärtig nicht mehr durch internationale Kriege, sondern durch innerstaatliche Kon-

flikte geprägt wird, daran gibt es keinen Zweifel. Kontrovers jedoch ist, *wie* mit solchen Konflikten umgegangen werden soll. Die Schwierigkeiten ergeben sich aus den Ursachen der Gewalt, die nicht im internationalen System, sondern in innergesellschaftlichen und interethnischen Konflikten sowie im Versagen politischer Herrschaftssysteme zu finden sind. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die traditionellen politischen Mittel (Verhandlung, Vermittlung, politischer Druck, wirtschaftliche Sanktionen) und militärische Konzepte (deterrence, compellance) nicht ausreichen, um die zunehmende Zahl von sogenannten kleinen, häufig sehr blutigen Konflikten (Small-Scale Contingencies, SSCs) einzudämmen und unter Kontrolle zu bringen.¹⁶ Vor allem hat sich gezeigt, dass die neuen transnationalen Probleme der Unsicherheit mit den militärischen Mitteln der Sicherheitspolitik weder faßbar noch lösbar sind. Dazu sind nichtmilitärische Mittel und andere Organisationen als die NATO (EU, OSZE, UNO) besser geeignet. Doch das ist hier nicht das Thema.

Der Westen hat mehrere Möglichkeiten, sich mit innerstaatlichen Konflikten in der chaotischen Welt zu befassen. Die erste ist: *nichts zu tun*, denn das entfernte Chaos stellt keine Bedrohung dar, selbst dessen schlimmste Auswüchse nicht wie beispielsweise die Massensterben in Burundi (1993) und Ruanda (1994), angesichts derer sich der Westen durch Ignoranz und Inkompetenz ausgezeichnet hat, und auch die UNO, die eine Friedenstruppe in Ruanda unterhielt, nicht einschritt, weil die Unterstützung der USA (unmittelbar nach dem Desaster in Somalia) und anderer Mächte fehlte. Bei dieser Haltung sind die Amerikaner und Europäer bis heute geblieben (siehe die Kriege im Kongo, in Sierra Leone, zwischen Eritrea und Äthiopien). Humanität alleine ist offensichtlich keine hinreichende Voraussetzung für riskante Friedensmissionen, riskant nicht nur für Peacekeeper, sondern auch wegen der „mission creep“-Gefahr. Hinzu kommt der Nachweis handfester nationaler Interessen, damit der notwendige

¹⁶ Die Zahl sog. SSCs hat sich im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges von 16 (1947-1989) auf 45 (1989-1997) verdreifacht. Zur Definition von SSCs in Abgrenzung gegenüber MTWs, vgl. Strategic Assessment 1998. Engaging Power for Peace, Washington: National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 1998, Kapitel: Small-Scale Contingencies, S. 153-168 (156).

politische Wille zur Durchführung militärischer Friedenseinsätze mobilisiert werden kann.

Die zweite Möglichkeit ist das halbherzige Eingreifen, das einerseits nüchterner Interessenkalkulation widerstrebt, andererseits dem öffentlichen Entsetzen oder Druck einflussreicher gesellschaftlicher Gruppen nachgibt, „*etwas zu tun*“. Typische Beispiele sind Somalia (1992/93), Kroatien und Bosnien-Herzegowina (1991-1995), Haiti (1994).

In Somalia eskalierte die als rein humanitäre Intervention gestartete Operation zur militärischen Auseinandersetzung, in der amerikanische Soldaten getötet wurden, woraufhin die Clinton-Regierung das Unternehmen abbrach.

Im Bürgerkrieg im zerfallenden Jugoslawien werden alle möglichen Mittel eingesetzt (humanitäre Hilfe, Blauhelme, Wirtschaftssanktionen, Waffenembargos, Flugverbotszonen, Militärhilfe für die Kroaten und bosnischen Muslime etc.). Weder die USA noch die Europäer waren sich jedoch einig, was sie auf dem Balkan erreichen wollten, geschweige denn bereit, die Verantwortung für ein entschlossenes militärisches Eingreifen zu übernehmen, bis sich schließlich durch militärische Erfolge der kroatischen und muslimischen Streitkräfte das Blatt zuungunsten der Serben wendete und die diplomatische Initiative der USA – unterstützt von der NATO-Operation „Deliberate Force“ – den Weg zum Friedensabkommen von Dayton ebnete.

In Haiti waren amerikanische Interessen durch die Flüchtlinge aus Haiti direkt betroffen. Dennoch wusste die US-Regierung nicht, wie sie ihre Militärmacht einsetzen sollte, um die Militärjunta aus der Hauptstadt zu entfernen. Schließlich gelang ihr mit einem diplomatischen Kunstgriff (Carter/Powell-Mission), die herrschenden Militärs zum Rücktritt zu bewegen und die Operation „Restore Democracy“

zur Wiedereinsetzung des rechtmäßigen Präsidenten¹⁷ friedlich durchzuführen – ein Idealfall militärischer Intervention zum „Nulltarif“.

Die drei Beispiele bestätigen die alte Erfahrung, dass bei Militärinterventionen in chaotische Verhältnisse das Ziel des Einsatzes häufig unklar und die Befriedung des Konfliktes ungewiss ist. Denn in keinem der Konfliktfälle gelang es, die ihnen zugrunde liegenden Probleme auch nur ansatzweise zu lösen, geschweige denn so etwas wie funktionierende Staatswesen einzurichten. Auch das Kosovo ist vom Frieden weiter entfernt als nach dem Ende der NATO-Luftangriffe. Deswegen stellt sich bei westlichen Militäreinsätzen jedes Mal auch die Frage, ob man bereit ist, nicht nur *etwas*, sondern mehr zu tun, nämlich Verantwortung für die Wiederherstellung des Friedens zu übernehmen und Hilfe für den Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen und zerrütteter Gesellschaften zu leisten – ein Grund mehr, militärisches Eingreifen in innerstaatliche Konflikte auf eklatante Fälle unmittelbar bedrohter Interessen zu beschränken.

Die dritte Möglichkeit der militärischen Intervention ist der „Krieg“ *ohne Kampf*. Beispielhaft hierfür ist die NATO-Operation „Allied Force“ zur Befreiung Kosovos aus serbischer Gewalt, quasi das Pendant zum Golfkrieg als Modellfall für den zwischenstaatlichen Konflikt: ebenfalls hochintensiv, mechanistisch, präzise und vor allem ohne eigene Verluste. Immerhin zeigt dieser Fall, dass der Einsatz von Hochtechnologie und Präzisionswaffen auch in innerstaatlichen Konflikten zum Erfolg führen kann und zudem innenpolitische Akzeptanz genießt. Keine Regierung war bereit, im Namen der Menschenrechte für dieselben im Kosovo tatsächlich zu kämpfen und dabei das Leben ihrer Soldaten zu riskieren. Daher wurde von vornherein auf den Kampfeinsatz von Bodentruppen verzichtet und der Krieg von außen und von oben aus so großer Höhe geführt, dass dem Gegner keine Chance zur Abwehr blieb. Das war Kriegführung aus großer Distanz gegen militärische und politische/zivile Objekte: gegen

¹⁷ Präsident Aristide, ehemaliger Armen-Priester und alles andere als ein Mann demokratischer Prinzipien. Vgl. Versagen der Eliten in Haiti, in: Neue Zürcher Zeitung, 15. 5. 2000, S. 5.

den Machtapparat des Regimes und erklärtermaßen nicht gegen das serbische Volk – kein Krieg im traditionellen Sinne zum Zweck von Sieg und Eroberung, aber einer, der der RMA-Vision postmoderner Kriegführung schon recht nahe kam („Abstandskriegführung“). Tatsächlich war dies der erste Krieg überhaupt, der ausschließlich mit den Mitteln des Luftkrieges geführt und „gewonnen“ wurde.

Die genannten Beispiele zeigen, dass westliche Militäreinsätze in innerstaatlichen Konflikten besonderen Bedingungen und Einschränkungen unterliegen. Keiner dieser chaotischen Konflikte stellt eine direkte Gefährdung westlicher Interessen dar. Sie ziehen aber die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich, weil sich dramatische Bilder über Massaker und Völkermord durch die Medien viel leichter vermitteln lassen als abstrakte und höchst unwahrscheinliche Gefahren wie etwa ein drohender Rückfall Russlands in die Ost-West-Konfrontation. Das Problem liegt darin, dass militärisches Eingreifen in Bürgerkriege weniger von moralischen oder völkerrechtlichen Prinzipien abhängt als vom Willen der Staaten: Sie können sich aussuchen, in welche Konflikte sie intervenieren und in welche nicht, denn es gibt keinen Zwang zum Militäreinsatz, wenn „vitale“ Interessen nicht bedroht sind. Sie können sich ebenfalls die Form ihrer Beteiligung an westlichen Militärinterventionen aussuchen, ob überhaupt und wie, im hohen oder niedrigen Konfliktspektrum der sogenannten Petersberg-Aufgaben.¹⁸

Dabei gelten folgende Regeln: Je weiter entfernt innere Kriege und Menschenrechtsverletzungen großen Ausmaßes stattfinden, desto geringer das Interesse, militärisch zu intervenieren. Besteht es nur darin, humanitäre Hilfe zu leisten, haben nichtmilitärische Mittel Vorrang, denn bei Gefahr gewaltsamer Verwicklung nimmt man dafür keinen Schaden, auf jeden Fall keine eigenen militärischen Verluste in Kauf. Doch je näher im eigenen Umfeld Bürgerkriege stattfinden, desto größer das Risiko, dass wichtige nationale Interessen beein-

¹⁸ Petersberg-Aufgaben sind: humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Vgl. Art. 17 Abs. 2 EU-Vertrag.

trächtig werden, desto größer auch die Bereitschaft zum militärischen Eingreifen in Konflikte „near abroad“ (Haiti, Bosnien, Kosovo). Die richtet sich in der Regel danach, ob die USA die Führungsinitiative ergreifen oder nicht, ob sich Koalitionspartner finden und wie Nutzen und Legitimität von Militäreinsätzen in innerstaatlichen Konflikten von der Staatengemeinschaft beurteilt werden. Trotz ihrer Fähigkeit und notfalls auch Bereitschaft zu unilateralen Militäraktionen setzen die USA im internationalen Krisenmanagement betont auf multinationales Zusammenwirken, Lasten- und Risikoteilung, um so die Legitimation westlicher Militäreinsätze zu stärken. Dafür ist die NATO als Rahmen allerdings wenig geeignet, wie europäische Vorbehalte gegen das neue Strategische Konzept bezüglich Militäroperationen jenseits der Bündnisverteidigung ebenso zeigen wie amerikanische Frustrationen gegenüber ihren Verbündeten, was beides im Kosovo-Konflikt deutlich zutage getreten ist. In Zukunft wird man flexiblere Formen der Beteiligung und Mitwirkung an militärischen Kooperationsoperationen wählen müssen, zweifellos mit amerikanischer Beteiligung, denn ohne amerikanische Unterstützung werden die Europäer auf längere Sicht keine Militärinterventionen größeren Ausmaßes durchführen können.

In Europa ist das Spektrum militärischer Interventionsbereitschaft ziemlich breit: an einem Ende die ehemaligen Welt- und Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich, die den Gebrauch militärischer Macht in polizeilichen Funktionen gewohnt sind (z.B. in Nordirland, Nordafrika) – eine Erfahrung, die den USA fehlt; am anderen Ende die „Neutralen“ bzw. bündnisfreien Länder und irgendwo dazwischen der Rest. In jüngster Zeit ist zu beobachten, dass die beiden Enden des Spektrums näher zusammenrücken (siehe die Beteiligung der „Neutralen“ an KFOR), und dass sich im Zentrum die Akzeptanz militärischer Mittel im Krisenmanagement verbreitert (siehe die Fortschritte des Themas Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der EU [GESVP]).¹⁹

¹⁹ Vgl. dazu Klaus-Dieter Schwarz, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Auf dem Weg zur Realisierung?, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2000.

Entscheidungen über den Einsatz von Streitkräften in peripheren Konflikten und Bürgerkriegen gehören in allen Demokratien zu den schwierigsten und umstrittensten. Sie werden in den USA sehr kontrovers diskutiert und haben die Clinton-Administration veranlaßt, einen Leitfadens für den Militäreinsatz in Konflikte dieser Art festzulegen (Presidential Decision Directive 1994, PDD 25)²⁰. Wenigstens folgende Fragen müssen vor einem Eingreifen geklärt sein: Fördert die Intervention amerikanische Interessen? Besteht eine klare Bedrohung des internationalen Friedens? Sind die Ziele der Intervention klar definiert? Was kostet das Unternehmen? Gibt es für den Fall des Mißerfolgs eine „Exit“-Strategie? Unverkennbar kommt in diesen Fragen die oben erwähnte Weinberger-Doktrin zum Ausdruck, also eine starke Zurückhaltung gegenüber amerikanischen Militäreinsätzen und multinationalen Friedensoperationen, die zunächst nach Beendigung des Kalten Krieges einer positiveren Einstellung gewichen war, aber nach dem Scheitern der Somalia-Operation erneut zum Zuge kam.²¹ So entstand der Eindruck, als würde sich die militärische Supermacht nur auf den Schutz bzw. die Verteidigung „vitaler“ amerikanischer Interessen beschränken.

Dieser Eindruck trügt, denn tatsächlich hat keine amerikanische Regierung seit Ende des Zweiten Weltkrieges häufiger von militärischen Drohungen, Militärinterventionen und Militärschlägen Gebrauch gemacht als die Präsident Clinton, der mit Scheu vor dem Einsatz der Streitkräfte sein Amt antrat, aber mit der Zeit lernte, dass es außer „vitalen“ auch „wichtige“ nationale Interessen gibt, die militärisches Eingreifen erfordern. Dabei ging es nicht primär um humanitäre Interessen bzw. Interventionen, so sehr sich auch die ambitionierte Rhetorik darum bemühte, dies zu behaupten. Sondern es ging

²⁰ Auszüge der PDD 25 in: U.S. Policy Information and Texts, 11. 5. 1994, S. 9ff.

²¹ Die amerikanische „Joint Doctrine for Military Operations Other Than War“ betont denn auch, dass die eigene „Force Protection“ bei Friedensmissionen mindestens gleichen Rang, wenn nicht höheren als der Auftrag selber hat, Frieden wiederherzustellen. Die Praxis des amerikanischen Peacekeeping belegt diese Einstellung und unterscheidet sich vom flexibleren und breiteren europäischen Ansatz.

um das zusätzliche wichtige strategische Interesse, internationales Prestige und Glaubwürdigkeit der USA zu bewahren, wenn Zuspitzungen lokaler Konflikte als Tests für die amerikanische Führungsrolle verstanden wurden und weiteres Schwanken oder Zögern nicht mehr erlaubten. In solchen Situationen haben die USA mit Gewaltandrohung bzw. Gewaltanwendung reagiert (Haiti, Bosnien, mehrfach im Irak, Kosovo).

Das Vertrackte dieser Politik ist, dass sie selber Glaubwürdigkeitszwänge erzeugt. Denn schon die Drohung mit dem Militäreinsatz riskiert den Verlust der Glaubwürdigkeit, wenn sie nicht wahr gemacht wird, der Einsatz also allein aus Gründen der Glaubwürdigkeit ausgeführt werden muß. Wird er aber ausgeführt, kommt alles darauf an, dass die Ziel/Mittel-Relation stimmt und auch das Stehvermögen in der Koalition bzw. Allianz ausreicht. Beides stand im Kosovo-Konflikt auf des Messers Schneide. Die NATO ist am Ende „mit blauem Auge“ davongekommen, denn viel hat nicht gefehlt, und sie hätte das Scheitern der Luftangriffe –gemessen an den ursprünglichen Zielen (rasches Einlenken Belgrads auf der Grundlage des Rambouillet-Abkommens, Verhinderung einer humanitären Katastrophe, Zerschlagung wesentlicher Teile der serbischen Streitkräfte) – eingestehen und zwangsläufig den Aufmarsch und Kampfeinsatz von Bodentruppen beschließen müssen, um die Glaubwürdigkeit der USA und NATO zu bewahren.

Dass die Ziel/Mittel-Relation im Kosovo-Konflikt von Anfang an nicht gestimmt hat, daran gibt es keinen Zweifel. Dabei geht es gar nicht so sehr um die vielgehörte Kritik, dass der Konflikt mit Serbien nicht allein durch Luftangriffe hätte entschieden werden dürfen. Tatsächlich ist er so entschieden worden, wenn auch erst spät, nach Übergang der NATO zur strategischen Luftkriegführung, statt bereits zu Beginn mit schockartigen, überraschenden und intensiven Luftschlägen den Widerstand des Belgrader Regimes zu brechen. Man hatte sich anfangs einmal mehr über die Politik und Risikokalkulation von Milošević getäuscht.

Den entscheidenden Punkt hat der Kosovo-Konflikt geradezu exemplarisch deutlich gemacht. Die größte Sorge der Regierungen gilt in solchen Konfliktfällen mehr dem Widerstand der eigenen Gesellschaft als dem des Gegners.²² Es liegt in der Natur der Demokratie, dass – anders als im Verteidigungs- oder Bündnisfall – die öffentliche und parlamentarische Unterstützung für Militärinterventionen in innere Angelegenheiten anderer Staaten sehr viel schwieriger zu gewinnen ist. Gewöhnlich lehnt eine solide Mehrheit ein militärisches Eingreifen in Bürgerkriege ab. Sie zu überzeugen gelingt selten, weswegen die Abwägung des Für und Wider einer Intervention entweder zu keiner Entscheidung führt, oder sich die Regierungen nach langem Zögern über die ablehnende Haltung der skeptischen Öffentlichkeit hinwegsetzen, eben aus Gründen der Glaubwürdigkeit.

Nicht nur das: Die Regierungen setzen sich auch über die Empfehlungen und Pläne ihrer militärischen Ratgeber hinweg. So wurde ihnen im Falle Kosovos geraten, Serbien erst dann militärische Maßnahmen anzudrohen, wenn die Fähigkeit zur Eskalation bis hin zum Einsatz von Landstreitkräften geschaffen sein würde, um so zumindest das Risikokalkül des Gegners einem zusätzlichen Element der Ungewißheit auszusetzen. Das aber war den Politikern mit Rücksicht auf ihr skeptisches Publikum schon zu riskant und hätte längere Zeit in Anspruch genommen, zumal für einen Zweck, den sie sowieso von vornherein ablehnten.

Aus gleichem Grunde legten sie der militärischen Führung während der „air campaign“ durch strikte Auflagen politische Fesseln an: „No casualties“, Vermeidung von Flugzeugverlusten, von sogenannten Kollateralschäden unter der Zivilbevölkerung nahe den Zielen, Selektion der Ziele, deren Auswahl fast vollständig in amerikanischer Hand lag, und deren Freigabe in regelmäßiger, wenn nicht täglicher Absprache im ständigen NATO-Rat der Botschafter. Wie der mit der Operationsführung des Luftkrieges beauftragte NATO-Oberbefehls-

²² Vgl. Pierre *Hassner*, Entretien avec Pierre Hassner, *Le barbare et le bourgeois*, in: *Politique internationale*, Sommer 1999, S. 82-98.

haber General Clark eingestand, waren ihm „nicht nur beide Hände auf dem Rücken gebunden, sondern auch noch ein Bein“.²³

Das Fazit: Westliche Militärinterventionen in nicht-„vitale“ Konflikte sind eine Frage der Wahl („*a matter of choice*“) und auch des Ermessens, ob und wie man sich daran beteiligt („*coalitions of the willing*“). Sie bedürfen besonderer Legitimität durch das Völkerrecht, möglichst bestätigt durch ein UNO- oder OSZE-Mandat, wovon ihr Erfolg ebenso abhängt wie von der politischen Strategie des Krisenmanagements im konkreten Fall. Wesentlich sind klare und erreichbare politische Ziele sowie glaubwürdige militärische Drohungen und Mittel zur Stärkung der Diplomatie, nicht umgekehrt wie im Kosovo-Fall: wiederholte und nicht wahrgemachte Drohungen, erst symbolische, dann strategische Bombardierung, schließlich die Suche nach einer politischen Lösung, die allein durch Gewalt nicht erreicht werden kann. Wie auch immer das Dilemma von Politik und Gewalt im Krisenmanagement gelöst wird: Die Politik bestimmt die Beschränkungen des militärischen Einsatzes bis ins Detail in deutlichem Unterschied zu „vitalen“ Konflikten wie dem des Golfkrieges, in denen die politische Führung nur den Beginn und das Ende eines Krieges bestimmt und ansonsten der militärischen Führung nicht ins Handwerk greift. Auch der Zweck der Gewalt ist ein anderer. Es geht nicht um den Sieg à la Clausewitz, aber doch um „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ zur Krisen- und Konfliktbewältigung. Ziel ist nicht die Zerschlagung der Streitkräfte des Opponenten, sondern die Veränderung seines politischen Verhaltens in bestimmten Punkten und mit begrenzten Mitteln. Deshalb gelten nicht die Regeln der Militärstrategie, sondern „rules of engagement“, die bis zur Umkehrung der Regeln der Strategie führen können, wenn sich die Regierungen mehr um die öffentliche Meinung kümmern als um den Gegner. Darin liegt die Gefahr der Ineffektivität und des Scheiterns westlicher Militäreinsätze in innerstaatlichen Konflikten.

²³ Vgl. Lothar Rühl, Kritik an der NATO-Strategie im Kosovo-Konflikt, in: Neue Zürcher Zeitung, 8./9. 5. 1999, S. 5.

4. Ausblick

Gibt es eine Alternative zum militärischen Krisenmanagement der NATO? Es gibt sie. Die EU ist im Begriff, eine solche zu entwickeln: eine zivil-militärische Strategie für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, die auf einem breiten politisch-wirtschaftlich-militärischen Ansatz aufbaut, der den Ursachen innerstaatlicher Konflikte besser gerecht wird und diese unmittelbar bearbeitet und nicht lediglich ihre gewaltsamen Konsequenzen. Dabei geht es um frühzeitige politische, wirtschaftliche und militärische Intervention an Stelle von militärischem Eingreifen ad hoc und erst dann, wenn der Konflikt bereits in Gewalt ausgebrochen ist und präventive Diplomatie nirgends mehr ansetzen kann. Entscheidend ist rechtzeitiges und schnelles Eingreifen mit begrenzten militärischen Mitteln und Steigerungsmöglichkeiten in der Hinterhand, soll politische und abschreckende Wirkung erzielt werden, bevor hohe Verluste und großer Schaden entstanden sind. Zweifellos ist dieser Ansatz anspruchsvoll, denn es gehört nicht gerade zu den Stärken der Demokratie, Krisen vorbeugend zu bewältigen und militärische Mittel zu einem frühen Zeitpunkt einzusetzen statt als „letztes“, wenn alle anderen nicht zum Ziel geführt haben.

Krisenmanagement ist jedoch kein neues Konzept. Es entspricht einer „erweiterten“ Sicherheitspolitik, die es immer schon gab, auch in der Ära des Ost-West-Konflikts („deterrence“ und „détente“). Neu ist aber, dass Krisenmanagement neue Bedeutung erlangt hat, weil sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen geändert haben und effektive Krisen- und Konfliktbewältigung schon im Ansatz verlangt, nichtmilitärische und militärische Mittel zu integrieren und entsprechendes Handeln international zu koordinieren. Neu ist auch, dass die EU auf diesem Gebiet endlich ein substantielles Thema für das umfassend angelegte Konzept ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der GASP, gefunden hat. Man darf gespannt sein, ob die Europäer im Krisenmanagement den qualitativen Sprung in die sicherheitspolitische Selbständigkeit schaffen. Andernfalls bliebe nur die unbefriedigende Alternative, dass der Militäreinsatz im Kosovo zum Modellfall für das künftige Vorgehen in internationalen Krisen in und um Europa wird.

Dr. Klaus-Dieter SCHWARZ,
Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik Ebenhausen