

chauvinistic. And as such they incur a legitimacy deficit, both symbolically and politically.

To conclude, I suggest that appeals to human rights are now inscribed into a human rights regime both legally and normatively. Human rights have become the global currency with which groups pledge their claims about the past, express their aspirational language, and states seek to garner political legitimacy. By doing so, they rarely act preventatively and »the responsibility to protect – R2P«, for instance, is widely recognized as a failure. So are human rights »merely rhetoric«? Suggesting that human rights are »mere words« lacking power, given the persistence of human rights violations, is akin to saying that the Ten Commandments are not really consequential because people continue to commit adultery, steal, and murder one another. Of course, there will be human rights abuses in the future. At the same time, however, through their increasing institutional underpinnings, they are, at least currently, embedded in a global horizon of expanding rights and diminishing tolerance for their violation. Nevertheless, and this is the crux of our argument, it is precisely the widely reported failure to protect human rights that – in the context of the cosmopolitan memory imperative – renders them politically and culturally consequential.

\* This presentation is largely based on joint work conducted with Natan Sznaider (Tel Aviv – Yaffo Academic College).  
 \_1 Krasner (1982), p. 185. \_2 For a comprehensive overview of how memory boom and memory studies intersect, see Olick/Vinitzky-Seroussi/Levy (2011). \_3 Levy/Sznaider (2001). \_4 Beck (2006), p. 72 f. \_5 Beck/Sznaider (2006). \_6 Anderson (1983).  
 \_7 Levy/Sznaider (2001). \_8 Levy/Sznaider (2010). \_9 Levy (1999), p. 93-108. \_10 Levy/Weiss (2002).

## Rafael Biermann

### Der Kosovo-Krieg als Beispiel humanitärer Intervention

Kaum ein Konflikt hat die internationale Politik seit Ende des Kalten Krieges so sehr gespalten wie der Kosovo-Krieg<sup>1</sup>. Das liegt daran, dass seine normativen und politisch-praktischen Implikationen weit über den Fall hinausreichen. Sie konfrontieren uns mit Spannungsfeldern konkurrierender Normen, die wir nicht einfach auflösen können und die wir oftmals nur dann wahrnehmen, wenn uns ein äußerer Anlass wie der Kosovo-Konflikt die Augen öffnet.

Dabei führen uns die beiden Zentralereignisse der internationalen Kosovo-Politik seit Ende des Kalten Krieges – die NATO-Intervention 1999 und die Unabhängigkeitserklärung 2008 – in zwei unterschiedliche, jedoch interdependente Grauzonen. In beiden Fällen ging es darum, wie weit die Souveränität und territoriale Integrität von UN-Mitgliedern wie Jugoslawien bzw. Serbien aus humanitären Gründen eingeschränkt werden dürfen. In beiden Fällen sah sich die internationale Gemeinschaft mit konkurrierenden Normen konfrontiert, sodass eine Priorisierung erforderlich wurde.

Im Jahr 2008 ging es um das Recht einer Minderheit, der Kosovo-Albaner, auf äußere Selbstbestimmung, mithin um die Möglichkeiten und Grenzen von Sezession als Ausweg aus einem Identitätskonflikt, der nicht konsensual lösbar schien<sup>2</sup>. Die zentrale Frage lautete: Darf sich eine über Jahrzehnte systematisch unterdrückte Minderheit vom eigenen Staat abspalten, wenn alle anderen Mittel der Konfliktlösung ausgeschöpft sind beziehungsweise keine Aussicht auf Erfolg haben<sup>3</sup>? Aus Sicht der Befürworter wurde Sezession hier zum Notrecht, zur »remedial secession«<sup>4</sup>.

Bei der NATO-Intervention von 1999 ging es hingegen im Kern um den Schutz dieser Minderheit durch auswärtige Mächte, da der Metropolitanstaat Jugoslawien seiner eige-

nen Verantwortung nicht gerecht wurde. Es ging mithin um die Möglichkeiten und Grenzen humanitärer Intervention, fremde Staatsbürger zu schützen, die sich nicht selbst schützen können. Die Situation war insofern zugespitzt, als die zentrale Instanz zur Autorisierung eines solchen Eingreifens, der UN-Sicherheitsrat, durch das Veto Russlands und Chinas blockiert war. Hier lautete die zentrale Frage: Darf die internationale Gemeinschaft unter Verweis auf einen humanitären Notstand in einem Land militärisch intervenieren, um eine Minderheit dort gegen staatliche Repression zu schützen, und darf sie dies auch dann tun, wenn die eigentlich vorgesehenen Wege der Legalisierung blockiert sind?

Beide Fälle wurden von ihren Befürwortern als letzter Ausweg porträtiert. Beide wurden zudem als Fälle *sui generis* bezeichnet<sup>5</sup>. Dennoch werfen sie prinzipielle Fragen für das Völkerrecht und die internationalen Beziehungen auf. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die humanitäre Intervention von 1999; der kausale Nexus zu 2008 wird allerdings mitbedacht.

Bis zum Ende des Kalten Krieges verstießen Interventionen nach einhelliger Ansicht von Völkerrechtlern gegen zwei Grundpfeiler der internationalen Ordnung, die als zentrale Neuerungen den Übergang vom klassischen zum modernen Völkerrecht markieren: das in der UN-Charta festgeschriebene Gewaltverbot und das Interventionsverbot<sup>6</sup>. Der Primat der Kriegsverhütung, ja die Ächtung von Krieg als Mittel der Politik ersetzte das Recht souveräner Staaten zur Kriegsführung, das *liberum ius ad bellum*. Dieser Paradigmenwechsel war aus der Friedensbewegung des späten 19. Jahrhunderts erwachsen, fand seinen Niederschlag in den Haager Friedenskonferenzen, dem Völkerbund und dem Briand-Kellogg-Pakt und kulminierte nach den Weltkriegserfahrungen in der Charta der Vereinten Nationen<sup>7</sup>. Drei Ausnahmetatbestände wurden zugelassen: individuelle und kollektive Selbstverteidigung sowie vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Maßnahmen. Letztere dienen der Erhaltung oder Wiederherstellung

des internationalen Friedens und der Sicherheit, wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder einen Akt der Aggression feststellt. Zahlreiche Deklarationen der Generalversammlung unterstrichen nachdrücklich das Gewalt- und Interventionsverbot. Die *Erklärung der Generalversammlung über die Unzulässigkeit der Intervention in die inneren Angelegenheiten der Staaten* etwa statuierte 1965: »No State has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State.«<sup>8</sup> Die *Friendly-Relations-Resolution* von 1970 fügte hinzu: »Armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State [...] are in violation of international law.«<sup>9</sup>

Doch schon während des Kalten Krieges geriet diese Sicht unter Druck. Das lag einerseits an der mangelnden Effektivität des UN-Sicherheitsrates: Seine politische Gespaltenheit führte zu einer dauerhaften Blockade, die im Zweifel Legalität über Legitimität stellte und deshalb rechtsethisch zutiefst unbefriedigend war. Kritiker sprachen von einer »Lücke« im Völkerrecht<sup>10</sup>. Andererseits setzte in den westlichen Ländern während der sechziger Jahre ein Normenwandel ein, der zur Aufwertung der Menschen- und Minderheitenrechte führte. Die internationalen Menschenrechtskonventionen von 1966, die Prinzipien der KSZE-Akte von 1975 und die Erklärungen der KSZE zur »Humanitären Dimension« von 1989-91 signalisierten nicht nur eine wachsende Sensibilität für Menschenrechtsfragen – sie relativierten auch die Souveränitäts- und Nichteinmischungsnorm. 1978 war die normative Entwicklung so weit fortgeschritten, dass Außenminister Hans-Dietrich Genscher konstatierte, »bei systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen« sei die »Berufung auf die staatliche Souveränität und das Einmischungsverbot nicht mehr zulässig«<sup>11</sup>.

Am Ende des Kalten Krieges war allerdings nur das Interventionsverbot relativiert, nicht jedoch das Gewaltverbot. Es war die »neue Weltordnung« (George Bush sen.) nach

Ende des Ost-West-Konfliktes, die der Idee humanitärer Intervention zum Durchbruch verhalf. Voraussetzung war die weitgehende Übernahme der westlichen Menschenrechts- und Minderheitenstandards in Mittel- und Osteuropa. Dies führte zu einer präzedenzlosen amerikanisch-sowjetischen Einmütigkeit im Sicherheitsrat. Neue, gemeinsame Handlungsmöglichkeiten im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen deuteten sich an<sup>12</sup>. Die Irak-Krise 1991 wurde zur Geburtsstunde humanitärer Intervention<sup>13</sup>. Resolution 688 des Sicherheitsrates richtete eine Flugverbotszone zum Schutz der Kurden und Schiiten ein. Es war von einer »Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung« die Rede, die zu einem »massiven Flüchtlingsstrom zu den internationalen Grenzen« und zu »grenzüberschreitenden Einfällen geführt« habe. Dadurch werde der »Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region« bedroht<sup>14</sup>.

Zwar gab es schon früher Interventionen mit humanitärer Begründung<sup>15</sup>, doch waren diese Interventionen unilateral und deshalb von fragwürdiger Legitimität. Die Intervention im Irak wurde hingegen vom UN-Sicherheitsrat autorisiert. Planung und Durchführung waren multilateral; die »internationale Gemeinschaft« handelte. UN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali konstatierte, Souveränität schließe nicht »das Recht auf Massenmord oder systematische Verreibung von Zivilbevölkerung im Namen der Eindämmung von Unruhen« ein; das Prinzip der Nichteinmischung dürfe »nicht als ein Schutzwall« betrachtet werden, hinter dem »straffrei Menschenrechte massiv und systematisch verletzt werden« könnten<sup>16</sup>. In seiner erweiterten *Agenda für den Frieden* statuierte er, »die Zeit der absoluten und exklusiven Souveränität ist vorbei«<sup>17</sup>.

Dem folgte eine ganze Serie humanitärer Interventionen in den neunziger Jahren: 1992 in Somalia, 1994 in Haiti, 1992-95 in Bosnien, 1999 im Kosovo<sup>18</sup>. Die Balance zwischen Menschen- und Minderheitenrechten auf der einen Seite sowie dem Interventions- und Gewaltverbot auf der anderen

Seite verschob sich. Die Möglichkeit des Sicherheitsrates, zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Interventionen zu beschließen, erfuhr eine interpretative Weiterung, indem seine Mitglieder seit Somalia nunmehr auch rein innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen als »Bedrohung des Friedens« bezeichneten<sup>19</sup>. Das Europäische Parlament stellte einen Kriterienkatalog für humanitäre Interventionen auf<sup>20</sup>. Im Völkerrecht wurde kontrovers über die Legalität und Legitimität humanitärer Interventionen diskutiert<sup>21</sup>. Am Vorabend der Kosovo-Intervention fragte Bundespräsident Roman Herzog, ehemals Präsident des Bundesverfassungsgerichts: »Erleben wir in diesen Tagen nicht vielleicht die Entstehung neuen Völkerrechts?«<sup>22</sup>

Der Normenwandel war jedoch 1999 keinesfalls abgeschlossen. Weder war er völkerrechtlich kodifiziert, noch hatte er sich im Völkergewohnheitsrecht durchgesetzt. Letzteres würde zum einen allgemeine Befolgung, zum zweiten breite Akzeptanz voraussetzen<sup>23</sup>. Statt allgemeiner Befolgung dominierte jedoch Selektivität die Staatenpraxis; in Tschetschenien, Ruanda und Burundi erfolgte keine Intervention – der Sicherheitsrat handelte »à la carte«<sup>24</sup>. Und statt auf breite Akzeptanz zu stoßen, wurde der Normenwandel durch zentrale Akteure der Weltpolitik abgelehnt. Insbesondere Russland und China fürchteten, das nächste Objekt einer Intervention werden zu können.

Hinzu kamen wachsende Zweifel an der Effektivität der tatsächlich erfolgten Interventionen – Somalia und Srebrenica führten die eklatante Lücke zwischen politischer Rhetorik und tatsächlichem Handeln vor Augen. Die Phase des »resoluten Multilateralismus«<sup>25</sup>, die zu einer Vervierfachung der Resolutionen des Sicherheitsrates und einer Verdreifachung seiner Friedensmissionen geführt hatte, ging Mitte der neunziger Jahre in erneute Ernüchterung über. Neue Spannungen mit Russland belebten überwunden geglaubte Denkschemata. Lähmungserscheinungen kehrten in den Sicherheitsrat zurück. Humanitäre Intervention blieb ein Konzept des

Westens – und selbst hier war es umstritten. Von einer »new moral world order« konnte nur in Ansätzen die Rede sein. Mehr als partikulares Völkergewohnheitsrecht war die humanitäre Intervention 1999 nicht<sup>26</sup>.

Als das serbische Parlament 1989/90 die Autonomie des Kosovo aufhob und der albanische Aufstand gewaltsam im Keim erstickt wurde, war international keine Stimme zu vernehmen, die eine humanitäre Intervention forderte<sup>27</sup>. 1998/99 dagegen schob sich die Option einer humanitären Intervention rasch auf die politische Agenda, als die Belgrader Führung mit dem Massaker von Drenica den anschwellenden Aufstand zu ersticken suchte, einen Feldzug gegen die »Befreiungsarmee des Kosovo« einleitete und die Zivilbevölkerung zu Zehntausenden aus ihren Häusern trieb<sup>28</sup>.

Die NATO begann im Sommer 1998 mit ihren Eventualfallplanungen, nachdem sie schon im April 1998 von der Möglichkeit einer Intervention gesprochen hatte<sup>29</sup>. Die Mitglieder waren jedoch aufgrund des absehbaren russischen Vetos und der Unsicherheit über die Erfolgsaussichten einer reinen Luftoperation von Anfang an tief gespalten<sup>30</sup>. Mit der offenen Drohung einer Intervention erwirkte die NATO das Holbrooke-Milošević-Abkommen vom Oktober 1998, das zur Entsendung von OSZE-Beobachtern, zur Einrichtung einer Luftüberwachungszone und zur Stationierung der NATO Extraction Force in Albanien und Mazedonien führte. Ohne Unterschrift der »Befreiungsarmee des Kosovo« konnten diese Maßnahmen jedoch das Wiederaufflammen des Krieges nicht verhindern. In den Verhandlungen von Rambouillet reichte dann selbst das Damoklesschwert einer angedrohten NATO-Intervention nicht, Milošević zur Unterschrift zu bewegen. Inzwischen waren drei UN-Resolutionen verabschiedet. Resolution 1160 konstatierte zwar eine »Gefahr für Frieden und Sicherheit in dieser Region«, enthielt jedoch keine Autorisierung zur Gewaltanwendung. Russland und China drohten mit ihrem Veto. Die 78-tägige Luftoperation, die folgte, mündete in den Abzug der serbischen

Einheiten aus dem Kosovo und in die Einrichtung einer UN-Mission nach Resolution 1244 des Sicherheitsrates<sup>31</sup>.

Die Debatte um die Kosovo-Intervention kreiste um vier Problembereiche, die es näher zu beleuchten gilt: die humanitäre Motivation der Intervention, das mangelnde Sicherheitsratsmandat, die Diskussion um »verpasste Gelegenheiten« und die kontraproduktiven Effekte der Luftoperation.

Humanitäre Intervention wird unterschiedlich definiert. Das einigende Element ist die Zweckbestimmung, die Einhaltung von Menschen- und Minderheitenrechten zu erzwingen<sup>32</sup>. Sie allein macht die Intervention aus Sicht ihrer Befürworter vertretbar. Im Kosovo war die humanitäre Notlage an sich kaum bestreitbar. Sie wurde von den Handelnden als zentraler Motivationsgrund gesehen<sup>33</sup>. In seiner Regierungserklärung am Tag des Beginns der NATO-Intervention argumentierte Bundeskanzler Gerhard Schröder: »Mehr als 250 000 Menschen mussten aus ihren Häusern fliehen oder wurden gar mit Gewalt vertrieben. Allein in den letzten Wochen haben noch einmal 80 000 Menschen dem Inferno, das es dort gibt, zu entrinnen versucht. [...] Es wäre zynisch und verantwortungslos gewesen, dieser humanitären Katastrophe weiter tatenlos zuzusehen.«<sup>34</sup> Dennoch geriet die humanitäre Motivation der kurz zuvor angetretenen rot-grünen Bundesregierung in die Kritik. In Deutschland entwickelte sich ein spezifischer Diskurs, der hinter der Fassade des Humanitarismus machtpolitische Interessen wähte. Kritiker mutmaßten, die stark moralisierende Argumentation der Regierung diene der Kaschierung anderer Motive. In Wirklichkeit gehe es darum, Bündnistreue zu signalisieren, sich nicht zu isolieren und den Verlust der eigenen Regierungsfähigkeit zu verhindern. Die amerikanische Führung – die vor allem die bleibende Relevanz der NATO demonstrieren wolle<sup>35</sup> – treibe die Bundesregierung vor sich her<sup>36</sup>. Es zeigte sich, dass humanitäre Gesinnung kaum nachweisbar war und diverse Kalküle im Wettstreit lagen. Die humanitäre Motivation erwies sich als angreifbar.

Die internationale Debatte fokussierte auf das mangelnde Sicherheitsratsmandat. Die Kosovo-Intervention war die bislang einzige humanitäre Intervention nach dem Kalten Krieg, die gegen den expliziten Willen zweier Vetomächte des Sicherheitsrates erfolgte<sup>37</sup>. Die NATO, intern uneinig, überließ die völkerrechtliche Legitimation ihren Mitgliedern. Das hatte zur Folge, dass die verschiedenen Stellungnahmen ganz unterschiedliche Argumente aufgriffen und zwischen verschiedenen Positionen lavierten<sup>38</sup>. Befürworter argumentierten überwiegend mit einem humanitär begründeten Ausnahmetatbestand und stützten sich dabei auf Formulierungen in den Resolutionen 1199 und 1203, die von der Notwendigkeit sprachen, »eine bevorstehende humanitäre Katastrophe abzuwenden«<sup>39</sup>. Andere sahen die Intervention als Bestandteil eines entstehenden Völkergewohnheitsrechts, das sich notwendigerweise von der bisherigen Staatenpraxis unterscheiden müsse<sup>40</sup>. Manche verwiesen darauf, eklatante Menschenrechtsverletzungen könnten keinesfalls unter dem Schutz der UN-Charta stehen, deren oberstes Ziel doch die Friedenserhaltung sei. Zudem greife hier die Idee des übergesetzlichen Notstands, nach der unter Umständen ein geschütztes Gut von höchstem Wert nur durch Verletzung einer anderen Rechtsvorschrift bewahrt werden kann<sup>41</sup>. Andere hielten die Intervention sogar für »regelrecht geboten« – den eigentlichen »Rechtsskandal« lösten jene aus, die dem Sicherheitsrat die Möglichkeit zur Nothilfe nähmen. Solange dies der Fall sei, gebe es kein Gewaltmonopol des Sicherheitsrates<sup>42</sup>.

Die Kritiker argumentierten, es bedürfe einer »hochgradig selektiven Lesung« der relevanten Rechtsquellen, um zu schlussfolgern, dass ein »Recht auf unautorisierte humanitäre Intervention derzeit legal« sei<sup>43</sup>. Humanitäre Interventionen erforderten hohe Legitimationshürden. Dem diene das Vetorecht im Sicherheitsrat. Moderate Kritiker sprachen von einem Rechtsverstoß in einem Grenzfall, in dem eine »dünne rote Linie« überschritten sei – immerhin lagen mehrere

Resolutionen des Sicherheitsrates vor. Zudem hatte der UN-Generalsekretär implizit der NATO-Intervention vorab sein Plazet erteilt<sup>44</sup>. Strikte Gegner kritisierten die »Selbstmandatierung« der NATO und die Unterminierung des »Gewaltmonopols« der Vereinten Nationen<sup>45</sup>. Letztlich war die NATO nicht willens, sich in dieser Angelegenheit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, konkret dem russischen Veto, unterzuordnen<sup>46</sup>.

Des Weiteren wurde hinterfragt, ob man tatsächlich alle nicht-militärischen Mittel der Konfliktbeilegung ausgeschöpft hatte. Der Intervention gingen Jahre des Scheiterns friedlicher Konfliktbeilegung in Bosnien wie im Kosovo voraus, ebenso vielfältige Erfahrungen mit dem serbischen Ethnonationalismus. Diese Vorgeschichte deutete auf die Fruchtlosigkeit eines weiteren Zuwartens hin. Für die Bundesregierung versicherte der Bundeskanzler am Tag des Beginns der Luftoperationen, man habe »in den letzten Wochen und Monaten nichts, aber auch gar nichts unversucht gelassen, eine friedliche Lösung des Kosovo-Konfliktes zu erzielen«<sup>47</sup>.

Nicht alle glaubten das. Die Rambouillet-Verhandlungen stellten den letzten Versuch einer friedlichen Einigung dar. Während heute die Meinung überwiegt, die serbische Blockadehaltung sei für das Scheitern verantwortlich gewesen<sup>48</sup>, sehen Kritiker in der westlichen Verhandlungsführung selbst das Scheitern angelegt. Drei Punkte werden hervorgehoben: die Akzeptierung Hashim Thacis, Kommandeur der »Befreiungsarmee des Kosovo«, als kosovoalbanischen Delegationsleiters, obwohl die serbische Seite nicht bereit war, mit ihm direkt zu verhandeln; die Perspektive einer internationalen Konferenz nach drei Jahren, die auch den Willen der Bevölkerung berücksichtigen sollte, obwohl absehbar war, dass ein Statusentscheid per Referendum zugunsten der Kosovo-Albaner ausgehen würde; und die Forderung nach Bewegungsfreiheit internationaler Truppen im gesamten serbischen Staatsgebiet. Insbesondere Letzteres schätzten

Kritiker als »absichtlich übertrieben«, »inakzeptabel und unnötig« ein<sup>49</sup>.

Schließlich hatte die Intervention Effekte, die ihren ursprünglichen Zielen zuwiderliefen. Reinhard Merkel wirft der NATO vor, mit den Luftoperationen »serbische Vergeltungsmaßnahmen gegen die albanische Bevölkerung provoziert« zu haben, wodurch sich die »Notlage der so ›beschützten‹ Menschen erheblich verschärft« habe<sup>50</sup>. Die Entscheidung für eine reine Luftoperation aus sicherer Höhe diene der NATO dazu, die eigene Opferzahl zu minimieren, um die politische Akzeptanz zu erhöhen. Das hatte allerdings zur Folge, dass die Albaner am Boden der serbischen Vergeltung schutzlos ausgeliefert waren<sup>51</sup>. Diese Kritik richtet sich jedoch nicht gegen die Intervention als solche, sondern gegen die politisch gewollte Art ihrer Durchführung. Denn in »post-heroischen« Gesellschaften scheinen kriegerische Interventionen nur noch dann mehrheitsfähig, wenn sie ohne große eigene Verluste und mit raschem Erfolg durchgeführt werden. Merkel moniert, dass durch diese Strategie implizit die Opferkosten auf die Albaner abgewälzt worden seien. 850000 Albaner, die Hälfte der albanischen Bevölkerung, ergriffen die Flucht; etwa 10000 wurden getötet<sup>52</sup>. Die meisten der später aufgefundenen Massengräber seien während, nicht vor der Intervention angelegt worden. Eine solche Not-hilfe als moralische Tat zu deklarieren gehe fehl<sup>53</sup>.

Richtet sich der Blick auf die längerfristigen Auswirkungen der Intervention, so bleiben die Effekte ebenfalls zwiespältig. Einerseits gelang es zwar, dem seit einem Jahr andauernden Bürgerkrieg ein Ende zu bereiten; zudem wurde der Abwahl Milošević' und seiner Ersetzung durch eine demokratisch gewählte Führung in Serbien im Dezember 2000 der Boden bereitet. Andererseits verschaffte die Intervention den Kosovo-Albanern die Möglichkeit, ihr Ziel eines ethnisch reinen Kosovo weitgehend zu realisieren. Dies lief dem erklärten Ziel der NATO-Staaten diametral entgegen, einen multiethnischen Kosovo zu schaffen<sup>54</sup>. Zudem stieß die Intervention

die Tür für die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo neun Jahre später auf. Zwar statuierte die Sicherheitsratsresolution 1244, Kosovo bleibe Teil der Bundesrepublik Jugoslawien. Dennoch wurde mit der Beendigung der serbischen Administration ein Herrschaftswechsel vorgenommen, der die albanische Unabhängigkeitserklärung 2008 erst möglich machte. Nach dem Ende des Kosovo-Krieges plakatierten die Kosovo-Albaner ein Poster mit Präsident Clinton vor dem NATO-Emblem. Der Schriftzug auf dem Plakat lautete: »Thank you, NATO«<sup>55</sup>.

Im Rückblick markiert die Kosovo-Intervention einen Höhe- und Wendepunkt im Diskurs um humanitäre Interventionen. 1999 bildete den Kulminationspunkt eines normativen Wandels, der schon in den sechziger Jahren begonnen hatte. Zugleich legte das Vorgehen der NATO die Grenzen solcher Interventionen offen. Die mangelnde Autorisierung durch den Sicherheitsrat war das kritische Moment. Die Debatte bereitete einer nüchterneren Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen solcher Einsätze den Boden. Es ist auffällig, dass die nächste humanitäre militärische Intervention erst 2011 in Libyen erfolgte. In Darfur blieb der Sicherheitsrat weitgehend untätig. Die Kosovo-Erfahrung stärkte die Skeptiker, ebenso die nachfolgenden Interventionen in Afghanistan und im Irak – beides klassische Interventionen ohne primär humanitäre Motive. Offensichtlich befinden wir uns an einem Scheidepunkt. Humanitarismus, so offenbart das Kosovo-Beispiel, hat seine Schattenseiten.

<sup>51</sup> Der Autor war von 1995 bis 1999, also auch während der Kosovo-Intervention der NATO, Mitarbeiter des Planungsstabes im Bundesministerium der Verteidigung. Die hier vorgestellte wissenschaftliche Analyse reflektiert nicht die offizielle Position der Bundesregierung zu diesem Ereignis. <sup>52</sup> Vgl. Pippan/Karl (2008a) und (2008b). <sup>53</sup> Vgl.

Schaller (2009), S. 15. \_4 Oeter (1992), S. 759. \_5 So etwa Außenminister Klaus Kinkel im Deutschen Bundestag am 16.10.1998. \_6 Artikel 2 (4) und 2 (7). Siehe zum Folgenden auch Biermann (2006), S. 85-103; Simma (2000). \_7 Vgl. Delbrück (1999/2000), S. 13-17; Nolte (1999), S. 11-15. \_8 Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, Generalversammlung der Vereinten Nationen, Res. 2131 vom 21.12.1965, [http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga\\_2131-xx/ga\\_2131-xx.html](http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_2131-xx/ga_2131-xx.html) (24.7.2012). \_9 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Generalversammlung der Vereinten Nationen, 25. Sitzung, Res. 2625 vom 24.10.1970, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement> (24.7.2012). \_10 Doyle (2001), S. 537. \_11 Zitiert nach Biermann (2006), S. 91. \_12 Vgl. Doyle (2001). \_13 Vgl. Merkel (2000), S. 70. \_14 <http://www.fas.org/news/un/iraq/sres/sreso688.htm> (25.6.2012). Alle nachfolgenden englischsprachigen Originalzitate sind vom Autor ins Deutsche übersetzt. \_15 Vgl. Finnemore (1996), S. 161-169. \_16 Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. GAOR, 46. Sitzung, Supplement 1 (A/46/I), New York 1991, Abschnitt VI, S. 5. \_17 Agenda for Peace. Supplement 1995, S. 44. \_18 Ausführlicher bei Wheeler (2000); Doyle (2001). \_19 Vgl. Holzgrefe (2003), S. 41 ff. \_20 Abgedruckt in Bundestagsdrucksache 12/7513 vom 10.5.1994. \_21 Zu den Argumenten vgl. Holzgrefe (2003). \_22 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 72 vom 2.11.1998. \_23 Vgl. Holzgrefe (2003), S. 46-49. \_24 Senghaas (1999), S. 106. \_25 Doyle (2001), S. 553. \_26 Vgl. Nolte (1999), S. 12. \_27 Vgl. Biermann (2006), S. 254-310. \_28 Vgl. ebenda, S. 555-567; Troebst (1999). \_29 Zunächst stand insbesondere die Gefahr eines Spill-Over nach Bosnien und damit einer Destabilisierung des Friedens von Dayton im Vordergrund; Leurdijk (2000), S. 129. \_30 Vgl. zum Folgenden Judah (2000); Posen (2000); Troebst (1999); Weller (2009). \_31 Vgl. Daalder/O'Hanlon (2000). \_32 So etwa Holzgrefe (2003), S. 18. \_33 Vgl. Haines (2009), S. 480 f. Dies wurde auch vom Autor so wahrgenommen. \_34 Erklärung der Bundesregierung zur aktuellen Lage im Kosovo nach dem Eingreifen der NATO und zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Berlin, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 31. Sitzung, Plenarprotokoll 14/31, Bonn, 26.3.1999, S. 2571 f. \_35 Peter W. Rodman, ehem. Mitarbeiter des Weißen Hauses und des State Department während der Intervention: »Ein Erfolg im Kosovo [...] würde den Primat der NATO für die Zukunft Europas garantieren. Es würde keinen Zweifel geben, dass die NATO die überragende und unabkömmliche Sicherheitsinstitut-

on auf dem Kontinent ist.« Rodman (1999), S. 46. \_36 Vgl. Fischer (2008); Friedrich (2005), Krause (2008). \_37 Schon die Rechtsgrundlage der *Extraction Force* der NATO nach dem Holbrooke-Milošević-Abkommen vom Oktober 1998 wurde von manchen Sicherheitsratsmitgliedern heftig kritisiert; Leurdijk (2000), S. 132. \_38 Vgl. Smith (2004), S. 162; Leurdijk (2000), S. 131. \_39 Smith (2004), S. 164 f.; Rodman (1999), S. 46. \_40 Vgl. Haines (2009), S. 479. \_41 Vgl. Ipsen (1999), S. 165. \_42 Senghaas (2000), S. 107 ff. \_43 Holzgrefe (2003), S. 49. \_44 Simma (2000), S. 17, 23; dagegen Smith (2004), S. 163 f. \_45 Brunkhorst (1999/2000), S. 207; Pradetto (1998). \_46 NATO-Generalsekretär Willy Claes hatte bereits 1995, nach der Bosnien-Erfahrung, bekundet: »Die NATO ist mehr als ein Subunternehmer der UN«; sie werde sich »die volle Unabhängigkeit der Entscheidung und des Handelns bewahren. Es mag sogar Umstände geben, welche die NATO verpflichten, auf eigene Initiative bei Abwesenheit eines UN-Mandats zu handeln.« Der amerikanische Vize-Außenminister Strobe Talbott aktualisierte dies 1999: »Wir müssen aufpassen, die NATO nicht irgendeiner anderen Organisation unterzuordnen«; sie müsse sich »das Recht und die Freiheit bewahren zu handeln, wenn ihre Mitglieder dies im Konsens für notwendig erachten«; beides zitiert in Smith (2004), S. 165 f. \_47 Regierungserklärung, 26.3.1999 (Anm. 34). \_48 Vgl. Kaser (2000); Petritsch/Kaser/Pichler (1999); Weller (1999); ders. (2009), S. 107-149. \_49 Lutz (2001); Loquai (2000). \_50 Merkel (2000), S. 86 f. \_51 Zum Problem, mit Luftoperationen allein die Beendigung der Menschenrechtsverletzungen kaum bewirken zu können, siehe auch Pradetto (1998), S. 45. In militärischen Kreisen wurde das Vorgehen vielfach kritisiert; siehe Haines (2009), S. 481. \_52 Zahlen nach Kuperman (2008), S. 64. \_53 Vgl. Merkel (2000), S. 74; dagegen Brunkhorst (1999/2000), S. 209 f. \_54 Vgl. Biermann (2001). \_55 Der Autor ist im Besitz eines entsprechenden Photos aus Prishtina.