



HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG, Frankfurt

Berthold Meyer / Peter Schlotter

Die Kosovo-Kriege 1998/99

Die internationalen Interventionen und ihre Folgen

HSFK-Report 1/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Zusammenfassung

Nachdem die Luftangriffe der NATO gegen Jugoslawien am 10. Juni 1999 ausgesetzt und in den folgenden Tagen die serbischen militärischen und paramilitärischen Einheiten aus dem Kosovo zurückgezogen worden waren, rückten internationale KFOR-Truppen in die nach wie vor zu Serbien gehörende Provinz ein. Waren bis dahin die Albaner Opfer serbischer Vertreibungspolitik gewesen, so konnte die Anwesenheit der KFOR nun nicht verhindern, dass die noch in der Region lebenden Serben von Kosovaren – oft mit Unterstützung der Kosovo Befreiungsarmee UÇK – vertrieben wurden. Insofern kann von Sicherheit und Stabilität oder gar Frieden in der Region noch keine Rede sein.

Der vorliegende Report zieht eine erste Bilanz der beiden Kriege, des zwischen Serben und Kosovaren ausgetragenen Sezessionskriegs sowie des darauf bezogenen NATO-Luftkriegs. Wir fragen dabei auch nach den vertanen Chancen zur Gewaltprävention und zur internationalen Vermittlung im eskalierenden Konflikt sowie nach den Perspektiven des am Kriegsende abgeschlossenen Stabilitätspaktes für Südosteuropa.

Betrachtet man die Geschichte des Kosovo bis in die Gegenwart, so lässt sich aus ihr keine generelle „Erbfeindschaft“ zwischen Kosovaren und Serben herleiten. Beide Seiten "konstruierten" im Zuge des überall in Europa aufkommenden Nationalismus und der Gründung von Nationalstaaten ihre geschichtlichen Mythen. Indem diese politisch handlungsbestimmend wurden, leiteten Serben wie Albaner aus ihnen einen alleinigen Anspruch auf das Kosovo ab. Dabei waren die Serben seit Beginn ihrer Herrschaft über diese Region (1913) nicht bereit, die kosovarische Bevölkerungsmehrheit, die sich im Lauf der Siedlungsgeschichte herausgebildet hatte, über Partizipationsrechte in den serbischen bzw. jugoslawischen Staat zu integrieren. Als Reaktion darauf strebten die Kosovaren nach mehr Autonomie bis hin zur Unabhängigkeit. In diesem Dauerkonflikt setzten die Serben alles daran, das Gebiet unter eigener Kontrolle zu halten – seit dem Machtantritt Milosevics immer mehr durch den Einsatz von Gewalt.

Grundsätzlich sind ethno-nationale Konflikte von außen schwer zu beeinflussen, vor allem, sobald sie die Schwelle zur Gewalt überschritten haben. Das Scheitern der präventiven Bemühungen der Internationalen Organisationen in Kosovo seit Anfang der neunziger Jahre hat allerdings auch Gründe, die an den Besonderheiten dieses Konfliktes und seiner Einbettung in die Geschichte des Zerfalls Jugoslawiens nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes festzumachen sind. Der autoritäre Charakter des Milosevic-Regimes bot wenig Spielraum für eine friedliche Konfliktregelung, selbst als die Kosovo-Albaner auf die Abschaffung ihrer Autonomierechte und die Repression durch die serbische Seite noch mit gewaltfreien Mitteln reagierten. Die internationale Gemeinschaft hatte zwar immer wieder die serbische Regierung zu einer politischen Regelung aufgerufen, aber dann im Friedensvertrag von Dayton den Kosovokonflikt auf serbisches Drängen hin ausgeklammert. Dies verlieh wiederum jenen albanischen Kräften Auftrieb, die auf eine Sezession mit allen Mitteln setzten, und ab 1997 als Kosovo-Befreiungsarmee UÇK mit Terroranschlägen gegen serbische Einrichtungen vorgingen.

Eine Antwort auf die Frage, ob bei einem stärkeren präventiven und vermittelnden Engagement der westlichen Staaten ihr militärisches Eingreifen hätte vermieden werden können, ist – da „kontrafaktisch“ – nicht zu geben. Doch ohne Zweifel haben die westlichen Staaten im Verhalten gegenüber der serbischen Regierung Fehler gemacht. Sie resultieren zum einen daraus, dass sich die westlichen Staaten und Russland nur partiell einig waren, zum anderen sind sie darauf zurückzuführen, dass die Vereinigten Staaten über die NATO die Führungsrolle bei der Konfliktbeendigung spielen wollten. Während man auf den Ebenen der UNO, der OSZE und der Balkan-Kontaktgruppe sehr lange auf politische Lösungen setzte (vor allem, weil Russland keine Alternativen dazu akzeptierte), begann die Allianz sehr früh damit eine Drohkulisse aufzubauen. Milosevic, der Russland an seiner Seite glaubte, ließ sich nur geringfügig von ihr beeindrucken. Immerhin stimmte er im Oktober 1998 einer 2000 internationale Mitarbeiter umfassenden OSZE-Mission zur Überwachung eines Waffenstillstandes zu. Da die Beobachter jedoch selbst unbewaffnet sein mussten, gelang es ihnen nicht, beide Seiten an der Wiederaufnahme der Kämpfe zu hindern.

Es spricht viel dafür, dass der Konflikt im Kosovo vom Milosevic-Regime nach dem im Bosnienkrieg praktizierten Muster weiter gehandhabt worden wäre, nämlich Verhandlungen endlos dahin zu schleppen und militärisch Fakten zu schaffen. Allerdings setzten sich die westlichen Staaten durch die Politik, die serbische Regierung durch die Androhung militärischer Gewalt ultimativ zur Annahme ihrer Forderungen zu bewegen, selbst unter Zugzwang, wenn sie ihre Glaubwürdigkeit als Militärbündnis nicht opfern wollten. Die Entscheidung, entweder der Gewalt gegenüber den Kosovaren tatenlos zuzusehen oder den Krieg gegen Serbien zu beginnen, war die Wahl zwischen zwei Übeln.

Als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im September 1998 keine Entscheidung zugunsten einer bewaffneten internationalen Friedenstruppe für das Kosovo zu treffen vermochte, entschied sich die NATO auf eigene Verantwortung zu handeln. Wir gehen der Frage nach, wie dieser Völkerrechtsbruch zu bewerten ist. Ist er der Notfallsituation geschuldet, die als Ausnahme legitimierbar ist, oder wurde mit ihm ein Präzedenzfall geschaffen, der die prekäre Ordnung des UN-Systems untergräbt und anderen Staaten die Begründung dafür liefert, sich ebenfalls nicht an das Völkerrecht zu halten. Auch künftig ist mit Konflikten zu rechnen, in denen eine Intervention aus humanitären Gründen geboten, aber der Sicherheitsrat blockiert ist. Um der dann wieder zu erwartenden Dilemmasituation vorzubeugen, empfehlen wir, beim Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten über die Frage nachzusuchen, unter welchen Bedingungen die Berufung auf das Verbot der "Einmischung in die inneren Angelegenheiten" als Abwehr gegen internationale Nothilfeansinnen nicht zulässig ist und ob unter bestimmten Voraussetzungen eine regionale Einrichtung mit militärischen Mitteln in einer humanitären Notlage intervenieren darf, wenn der Sicherheitsrat unwillig oder unfähig war, hierfür ein Mandat zu erteilen.

Obwohl die NATO den Krieg mit einem großen Aufwand an Luftstreitkräften und Präzisionswaffen führte, hat sie nur wenige militärische Ziele der Serben zerstört. Zugleich wurde eines der politische Ziele, eine "humanitäre Katastrophe" zu verhindern, verfehlt. Kriegsziele und Kampfmittel standen in einem eklatanten Missverhältnis. Die NATO geriet nach wenigen Wochen in eine Sackgasse, aus der nur die Eskalation in den nicht

gewollten Bodenkrieg oder eine verhandelte Kriegsbeendigung herausführen könnte. Die Initiative zur zweiten Alternative ging von der deutschen Bundesregierung aus. Die Kriegsbeendigung zu den inhaltlichen Bedingungen der NATO, d.h. des Abzugs der serbischen Sicherheitskräfte, des Einzugs einer internationalen Friedenstruppe und der Rückkehr der Kosovaren, gelang allerdings erst mit Hilfe Russlands. Ob die Vertreibungen bei einer anderen Strategie vermeidbar gewesen wäre, lässt sich nicht endgültig entscheiden. Die Verfasser gehen von der Annahme aus, dass bei einem Landkrieg wahrscheinlich ungleich mehr Opfer auf allen Seiten zu beklagen gewesen wären. Die Kriegsbeendigung ohne die totale Kapitulation des Milosevic-Regimes hat jedoch zur Folge, dass es weiterhin an der Macht ist und ein zentrales Hindernis für den politischen und wirtschaftlichen Aufbau der gesamten Region darstellt.

Der „Stabilitätspaktes für Südosteuropa“ soll die gesamte Region zu einer Zone des Freihandels, der Demokratie und der regionalen Kooperation entwickeln, damit sie langfristig in die Europäische Union und die NATO einbezogen werden kann. Ein demokratisiertes Jugoslawien ist ausdrücklich eingeladen, ihm beizutreten. Dieses äußerst ehrgeizige Projekt versucht, die angemessenen Konsequenzen aus den Kriegen auf dem Balkan zu ziehen.

Der Übergang zu einer Friedenszone in Südosteuropa ist von drei grundlegenden Schwierigkeiten gekennzeichnet. Es geht um die Gewährleistung der Sicherheit, nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch zwischen den Völkern in der Region, deren Siedlungsgebiete in vielfältiger Weise nicht mit den gegenwärtigen Staatsgrenzen übereinstimmen. Doch genauso wichtig sind der Übergang zu demokratischen Verhältnissen und die sozioökonomische Transformation. Angesichts der tiefen gesellschaftlichen Zerklüftung in allen Staaten der Region ist das langfristige politische, militärische und wirtschaftliche Engagement der westlichen Staaten zur Regelung der komplexen Problemlage unabdingbar.

Gerade auf dem Balkan ist das Spannungsverhältnis zwischen territorialem Status quo und Selbstbestimmung häufig Anlass zu Kriegen gewesen. Um dort zu einer Friedensordnung zu gelangen, ist es deshalb erforderlich, unter Bezug auf die KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975) und die Charta für ein Neues Europa von Paris (1990) eine Garantieerklärung aller Beteiligten für die bestehenden Grenzen zu vereinbaren und sie zu verpflichten, diese nur im gegenseitigen Einvernehmen zu ändern. Dies bedeutet mit Blick auf das Kosovo eine Absage an eine schnelle staatliche Unabhängigkeit, zu der es allenfalls langfristig und im Konsens mit Serbien, Montenegro, Mazedonien und Albanien kommen kann. Noch mehr wäre allerdings der Stabilität gedient, wenn es mithilfe des Paktes gelänge, eine Situation herbeizuführen, in der die zwischenstaatlichen Grenzen ihre trennende Funktion für immer verlieren.

Zentral mit dieser Problematik verknüpft ist die Regelung der "serbischen Frage", d.h. des Problems, wie Serbien sich einfindet und eingebunden wird in eine regionale Ordnung, zumal noch viele Serben außerhalb des "Mutterlandes" in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens leben und ein Potential für irredentistische Bewegungen bilden. Es wird für die serbischen Führungsschichten darauf ankommen zu erkennen, dass eine serbische Großraumpolitik weder von den Nachbarn noch von der internationalen Staatengemeinschaft mitgetragen wird. Frieden wird erst dann eine stabilere Grundlagen finden, wenn die serbische Gesellschaft ihre Zukunft demokratisch organisiert und den Schutz der serbischen Minderheiten in den Nachbarstaaten durch Kooperation mit ihnen und nicht durch "Anschlusspolitik" zu erreichen sucht.

Der Frage der Demokratisierung aller unmittelbar betroffenen Staaten muss besondere Aufmerksamkeit gelten. Die Erfahrungen des Dayton-Prozesses zeigen, dass dieses Ziel nicht primär über den Weg der Organisation von unverfälschten Wahlen zu erreichen ist, sondern über die Absicherung der Rahmenbedingungen für eine pluralistische Zivilgesellschaft. Solange Parteien sich in Nachkriegsgesellschaften allein entlang ethnischer Zugehörigkeit definieren, können multiethnische Gesellschaften nicht zustande kommen. Für das Kosovo muss allerdings gefragt werden, inwieweit dieses Ziel für die gegenwärtigen Generationen realistisch ist.

Die Perspektive der Mitgliedschaft aller Balkanstaaten in der Europäischen Union wirft einige Fragen auf, die die innere Kohäsion und den künftigen Charakter der EU betreffen. Bisher ist es den Staaten der EU noch längst nicht gelungen, die institutionelle Struktur und die Legitimation der Union an die Herausforderungen der nächsten Erweiterungsrunde anzupassen. Daher wird es für sie einer noch größeren Anstrengung bedürfen, die interne Struktur der Union reif für die Aufnahme der äußerst instabilen Krisenregion Balkan zu machen. Doch nur, wenn es gelingt, sich diesem ehrgeizigen Ziel in kontinuierlichen und sichtbaren Schritten anzunähern, besteht Hoffnung auf eine friedlichere Zukunft für Südosteuropa.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Ein Pyrrhus-Sieg der NATO?	1
2.	Der Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern	3
2.1	Die Hintergründe	3
2.2	Die Kosovo-Albaner im kommunistischen Jugoslawien	6
2.3	Das Kosovo im Zerfallsprozess Jugoslawiens	7
3.	Von der Gewaltprävention zum Luftkrieg: Die Internationalisierung des Konflikts	10
3.1	Die Präventionsbemühungen Anfang der neunziger Jahre	10
3.2	Die Vermittlungsbemühungen bis zum Herbst 1998	13
3.3	Die Drohungen der NATO und die Verhandlungen Holbrookes	15
3.4	Die Verifikationsmission der OSZE und das Massaker von Racak	17
3.5	Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris	19
3.6	Hatte die NATO keine andere Wahl als Krieg?	24
4.	Die NATO-Intervention und das Völkerrecht	27
4.1	Die Debatte im Deutschen Bundestag	29
4.2	Die Klage der Bundesrepublik Jugoslawien vor dem Internationalen Gerichtshof	31
4.3	Die wissenschaftliche Debatte	32
5.	Der Luftkrieg der NATO: viel Aufwand, wenig Ertrag?	37
5.1	Das Missverhältnis zwischen Kriegszielen und Kampfmitteln	37
5.2	Die Einigkeit der NATO zwischen Wunsch und Wirklichkeit	41
5.3	Die Bemühungen um die Rückgewinnung der politischen Handlungsfähigkeit	42
5.4	Vom Fischer-Plan zum Waffenstillstand	43
5.5	Rechtfertigt das Ergebnis den NATO-Einsatz?	46

6.	Eine Nachkriegsordnung auf dem Balkan – Perspektiven und Probleme des „Stabilitätspaktes“	49
6.1	Der Stabilitätspakt für Südosteuropa	49
6.2	Die Gewährleistung der Sicherheit	53
6.3	Demokratisierung und Aufbau einer Zivilgesellschaft	59
6.4	Die wirtschaftliche Dimension	62
6.5	Probleme der Südosterweiterung der EU	63
7.	Resumee und Ausblick	65

1. Einleitung: Ein Pyrrhussieg der NATO?

Anfang Dezember 1999 veröffentlichte die OSZE einen zweibändigen Bericht über Menschenrechtsverletzungen im Kosovo.¹ Band II dokumentiert eindrucksvoll, dass auch ein halbes Jahr nach dem Ende der beiden Kosovo-Kriege kein Frieden in Sicht ist. War während des Krieges zwischen Serben und Kosovaren seit dem 28. Februar 1998 und auch während des von der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien geführten Luftkrieges vom 24. März bis 10. Juni 1999 vor allem die Kosovo-albanische Zivilbevölkerung Opfer serbischer Übergriffe, wobei über eine Million Menschen aus ihren Wohnorten vertrieben wurden, so kehrte sich die Situation nach der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen um: Nun sehen sich die noch im Kosovo verbliebenen Nicht-Albaner, vor allem Serben und Roma, Drangsalierungen und Vertreibungen ausgesetzt, ohne dass dies von der internationalen „Sicherheitspräsenz“ KFOR nachhaltig unterbunden werden könnte.

Dabei hatte US-Präsident Bill Clinton unmittelbar nach dem Ende der NATO-Luftangriffe vor der Presse in Siegerstimmung erklärt, die NATO habe von Anfang an drei klare Ziele verfolgt: „Den Abzug der serbischen Streitkräfte, die Stationierung einer internationalen Schutztruppe mit einem NATO-Kern und die Rückkehr der Kosovaren in ihre Heimat, wo sie in Sicherheit und unter Selbstverwaltung leben sollen. Serbien hat jetzt diese Bedingungen akzeptiert, und der Prozess ihrer Implementierung hat begonnen.“²

Im Vergleich zu Clinton hatte sich der deutsche Verteidigungsminister Rudolf Scharping vor dem Bundestag am 11. Juni 1999 um einiges verhaltener geäußert. Mit dem Ende der Kampfhandlungen sei „eine Voraussetzung für Frieden geschaffen, aber noch lange nicht der Frieden selbst [...], jedes Triumphgefühl verbietet sich. Es ist wahr, wir können erleichtert sein, dass wir ein Ziel erreicht haben, das wir uns von Anfang an gesteckt hatten, nämlich den Menschen im Kosovo ein sicheres Leben unter demokratischen Umständen zu erleichtern und zu garantieren. Aber es ist auch wahr, dass die Freude darüber nicht ungeteilt ist. Wir haben auch unausweichlich Leid zugefügt, zum Beispiel vielen Zivilisten in Serbien. Folglich mischt sich in unsere guten Gefühle von Stolz und Erleichterung natürlich auch Trauer. [...] Manches ist in solchen Auseinandersetzungen unausweichlich. Man sollte das auch als einen Teil der eigenen und der gemeinsamen Verantwortung erkennen. Das hat die Bundesregierung versucht.“³

¹ OSCE, Kosovo/Kosova As Seen, As Told. An Analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Part I: October 1998 to June 1999, Part II June to October 1999, Wien 1999.

² „Solche Krisen müssen in Zukunft verhindert werden“ Erklärung US-Präsident Bill Clinton zum Ende der Kosovo-Krise, Washington 10. Juni 1999, zit. nach Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6, Juni 1999, S. 49.

³ Rede des Verteidigungsministers Rudolf Scharping vor dem Bundestag, Bonn, 11. Juni 1999, zit. nach Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6, Juni 1999, S. 51-54.

Dies sind ernste Worte, an denen sich das deutsche wie auch das internationale Engagement für den Wiederaufbau der Region messen lassen muss, das mit dem ebenfalls am 10. Juni 1999 in Köln beschlossenen Stabilitätspakt für Südosteuropa feierlich bekundet wurde. Das Zusammenfallen des Endes der kriegerischen Zerstörung und des Auftakts der Bemühungen um Wiederaufbau und politische Stabilität ist symptomatisch für das Handeln und Reden der Repräsentanten der NATO-Staaten während der elf Kriegswochen: In einer bis dahin einzigartigen Weise ging ihre Bereitschaft, um eines humanitär begründeten Zieles willen die Infrastruktur der Bundesrepublik Jugoslawien zu zerschlagen, mit dem Willen einher, die Schäden alsbald zu beseitigen.

Das Kriegsgeschehen und vor allem seine Folgewirkungen können noch nicht abschließend bewertet werden. In der folgenden Studie sollen jedoch einige Fragen untersucht werden, die mit dem Aufschaukeln der serbisch-kosovarischen Auseinandersetzungen zum innerstaatlichen Krieg zusammenhängen, sowie mit dem Scheitern der internationalen Friedensbemühungen, der anschließenden Kriegsführung der NATO und den nun auf Europa zukommenden Problemen bei der Entwicklung einer Friedensordnung für Südosteuropa.

Dazu gehört die Vorgeschichte des Krieges zwischen serbischen Sicherheitskräften und der kosovarischen Befreiungsarmee (UÇK) (Kapitel 2). Sie verdeutlicht die Verbitterung, mit der dann einerseits um die Loslösung von Serbien und andererseits um den Erhalt des territorialen Status quo gekämpft wurde, und lässt erahnen, dass nach dem Ende der Kriege eine Versöhnung oder auch nur ein Interessenausgleich sehr unwahrscheinlich ist.

Wenn Krieg heute nicht mehr achselzuckend als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, sondern als Beleg des Versagens von Politik anzusehen ist, stellt sich um so schärfer die Frage, warum trotz intensiver Friedensbemühungen eine Lage entstand, in der den NATO-Staaten ein militärisches Eingreifen unvermeidlich schien (Kapitel 3).

Dieser Krieg gegen den Krieg, geführt von einer demokratischen Staatengruppe gegen ein Regime, das Teile der Bevölkerung des eigenen Landes zunächst unterdrückte und dann nach Belieben vergewaltigte, ermordete oder vertrieb, erschien einer breiten Öffentlichkeit moralisch gerechtfertigt, auch wenn ihm die völkerrechtliche Grundlage in Form eines Mandates nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen fehlte. Doch darf der (vorläufige) Erfolg der NATO die dabei eingesetzten Mittel heiligen? Ist damit nicht vom Westen ein Präzedenzfall für Völkerrechtsbrüche zu ganz anderen Zwecken geschaffen worden? Im vierten Kapitel zeichnen wir die wichtigsten Argumentationslinien der völkerrechtlichen Diskussion nach und ziehen daraus Schlussfolgerungen.

Hatten zu Beginn der NATO-Luftangriffe noch manche Politiker und Kommentatoren in verkürzter Erinnerung an den Bosnien-Krieg die Auffassung vertreten, entweder ernsthafte Drohungen oder erste Luftschläge würden Milosevic beeindrucken, so erwies sich diese Annahme als falsch. Schon nach wenigen Tagen des Luftkrieges stellte sich daher die Frage nach dem zweckentsprechenden Einsatz der Mittel, wurden immanente Widersprüche sichtbar. Dass nach elf Wochen ein Abkommen erreicht wurde, das den zwischenzeitlich vertriebenen Kosovaren die Rückkehr in die Heimat ermöglichte und sie unter den Schutz der internationalen KFOR-Truppe stellte, ist mindestens so sehr dem Verhandlungsgeschick des finnischen Präsidenten Ahtisaari und des russischen

Unterhändlers Tschernomyrdin zu verdanken wie dem enormen Materialeinsatz der NATO. (Kapitel 5).

Doch nicht nur die Tatsache, dass die serbischen Sicherheitskräfte am Ende des Krieges nur wenig Einbußen erlitten hatten, drängt die Frage auf, ob am – möglicherweise nur vorläufigen – Ende des Krieges die NATO, aber auch die sich als Sieger fühlenden Kosovo-Albaner einen Pyrrhussieg davongetragen haben.⁴ Die unmittelbaren Kriegskosten waren für die NATO-Länder enorm. Die Aufwendungen für die KFOR und die Beendigung ihres Auftrages sind so wenig absehbar wie die Kosten des Wiederaufbaus. Entscheidend ist aber, dass weder die „albanische“ noch die „serbische Frage“ auch nur im Ansatz durch das Kriegsergebnis gelöst sind. Der Stabilitätspakt, der im Mittelpunkt des sechsten Kapitels steht, ist ein von hohen Erwartungen begleiteter Versuch, mit einer kohärenten Strategie endlich eine dauerhafte Friedensordnung für den gesamten südosteuropäischen Raum zu schaffen. Die dabei bekundete Absicht, alle Staaten der Region in die europäischen Institutionen einzubinden, wird sich bestenfalls langfristig realisieren lassen. Dabei wird es nicht nur notwendig sein, die wirtschaftlichen Hindernisse, die einem schnellen Wiederaufbau sowohl auf der Seite der Geberländer wie in der Region selbst entgegen stehen, zu überwinden, sondern auch Lösungen für die inneren und zwischenstaatlichen Sicherheitsprobleme zu finden und angesichts der Schwierigkeiten, Demokratisierung von außen zu fördern, einen langen Atem zu bewahren.

In dem abschließenden Resümee (Kapitel 7) weisen wir auf einige offene Probleme hin, auf die selbstgestellten Glaubwürdigkeitsfallen einer moralisch begründeten Intervention, auf die eingeschränkte Kriegstauglichkeit – und damit Beistandsfähigkeit - von Demokratien und auf die völkerrechtlich kaum befriedigend lösbare Frage des Rechts auf Selbstbestimmung.

2. Der Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern

2.1 Die Hintergründe

Der Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern hat tiefe Wurzeln unterschiedlicher Art, die keineswegs alle unentwegt dafür sorgten, ihn am Leben zu erhalten. Insofern lief er dem Sezessionskrieg von 1998/99 auch nicht unausweichlich entgegen.

⁴ Dies prognostiziert Ekkehart Krippendorff, Europa als militärische Supermacht – mit Fischers Hilfe wird es Wirklichkeit, in: FR vom 18. Juni 1999, S. 6.

Eine besondere Rolle spielt dabei der Mythos vom im Kernland des Kosovo gelegenen Amselfeld.⁵ Die im Jahre 1389 von den Serben dort gegen die Türken verlorene Schlacht symbolisiert die Zerschlagung des serbischen Reiches durch die Türken und damit den Beginn eines halben Jahrtausends osmanischer Herrschaft auf dem Balkan. In der serbischen Geschichtsschreibung wird sie häufig zu einer einzigartigen Abwehrschlacht des christlichen Abendlandes gegen das muslimische Morgenland hochstilisiert.⁶ Doch die Eroberung des Balkans durch die Osmanen vollzog sich während der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts eher in einer Vielzahl von Einzelaktionen, die wenigstens zum Teil durch Streitigkeiten zwischen und innerhalb von christlichen Herrscherhäusern begünstigt wurden.⁷ Das serbische Reich befand sich insofern – auf Grund innerer Wirren – schon seit 1355 im Niedergang und existierte nach der Schlacht auf dem Amselfeld unter relativ schwachem osmanischen Einfluss noch ungefähr 70 Jahre weiter.⁸

Aus der Sicht der Kosovo-Albaner wird demgegenüber in dem Streit um Besitz- und Siedlungsrechte darauf verwiesen, dass im Altertum die Dadaren, ein illyrischer Stamm, auf dem Gebiet des heutigen Kosovo siedelten. Da die heutigen Albaner ihre Herkunft von den Illyriern ableiten, folgern sie, schon lange vor den Slawen, die erst im 6. Jahrhundert einwanderten, dort ansässig gewesen zu sein. Dabei kann die Kontinuität der illyrisch-albanischen Siedlungsgeschichte genauso angezweifelt werden wie die Behauptung der serbischen Nationalgeschichtsschreibung, die Albaner wären erst in der Zeit der osmanischen Herrschaft, vor allem im 17. und 18. Jahrhundert, eingewandert.⁹ Im geschichtlichen Rückblick erscheint das Kosovo unter der osmanischen Herrschaft bis weit in das neunzehnte Jahrhundert als ein – im Gegensatz zu seiner gebirgigen Umgebung – wirtschaftlich attraktives Gebiet und insofern Ziel verschiedener Zuwanderungsbewegungen. Das führte dazu, dass sich die Zusammensetzung der Bevölkerung immer wieder veränderte und öfters Spannungen zwischen Einwanderern und Eingesessenen auftraten.

Die bloße Existenz ethnischer und/oder religiöser Heterogenität in einer Region ist noch kein Grund für Konflikte oder gar deren gewaltsame Austragung. Vergleichende Untersuchungen über inter-ethnische Beziehungen gelangten im Gegenteil zu

⁵ Vgl. hierzu die Überblicksartikel zur reichhaltigen Literatur über die „Vergangenheitspolitik“ im ehemaligen jugoslawischen Raum von Wolfgang Höpken, *Kriegserinnerung und nationale Identität(en) – Vergangenheitspolitik in Jugoslawien und in den Nachfolgestaaten*, in: *Transit*, Nr. 15, 1998, S. 83-99, und Holm Sundhausen, *Kosovo: Himmlisches Reich und irdischer Kriegsschauplatz. Kontroversen über Recht, Unrecht und Gerechtigkeit*, in: *Südosteuropa*, Jg. 48, Nr. 5-6, 1999, S. 237-257.

⁶ Noel Malcolm, *Kosovo. A Short History*, London 1998, S. 60ff., 77, vgl. zur Kritik an diesem Buch als „zu pro-albanisch“ Aleksa Djilas, *Imagining Kosovo. A Biased New Account Fans Western Confusion*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 77, Nr. 5, 1998, S. 124-131, und die Debatte dazu: *Is Kosovo Real? The Battle Over History Continues*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78, Nr. 1, S. 130-139.

⁷ Vgl. auch Nicolae Jorga, *Geschichte des osmanischen Reiches*, Band 1, Gotha 1908, unv. Nachdruck Darmstadt 1990, S. 236-269.

⁸ Malcolm, a.a.O. (Anm. 6), S. 58.

⁹ Peter Bartl, *Historische Miscelle. Kosovo - historische Ursachen eines aktuellen Konflikts*, in: *Die Friedens-Warte*, Jg. 72, Nr. 4, 1997, S. 351-360, hier S. 352.

Erkenntnissen, die gegen eine prinzipielle Gewaltneigung sprechen. So leben in den meisten Staaten der Welt mehrere Ethnien friedlich miteinander – oder wenigstens nebeneinander. Mittlerweile gilt als Konsens in der modernen Nationalismusforschung, dass Ethnizität "konstruiert" ist, d.h. Nationen wie Ethnien „imagined communities“ und keine ontologischen Gegebenheiten sind.¹⁰ Der Gedanke der Ethnizität geht auf die deutsche Romantik zurück, in der die Vorstellung entwickelt wurde, dass Sitte, Sprache, Moral oder Literatur eines „Volkes“ dessen „Volksgeist“ repräsentieren, der sich zum „Nationalcharakter“ fortentwickelt.¹¹ Erst später diente dem Nationalismus die Konstruktion der Bevölkerung eines Territoriums als „Volk“ zur Abgrenzung nach außen und zur Vergemeinschaftung nach innen. Die ethnische Homogenisierung konstituiert zugleich aber für diejenigen, die innerhalb der Grenzen bleiben oder dorthin einwandern und nicht die emblematisch herausgestellten Homogenitätsmerkmale aufweisen können, einen Minderheitenstatus. Ethnische Minderheiten sind infolgedessen die Kehrseite des Nationalstaates. Da sie sich in aller Regel benachteiligt und in ihren sozialen und politischen Rechten gekürzt sehen, kann „die von der Mehrheit der Minderheit aufgebotene und von der Ethnologie objektivierte Differenz [...] nun ihrerseits – bei Inanspruchnahme derselben Prämissen – zur Konstruktion einer Minderheitenidentität benutzt und als Mobilisierungsressource im Kampf um gleiche Rechte oder in Sezessionsbewegungen eingesetzt werden.“¹²

Die artifizielle Herkunft der Ethnizität aufzudecken, genügt freilich nicht. Die Konstruktion wird zum geglaubten Faktum mit einer äußerst konflikteskalierenden Konsequenz.¹³ So bildete sich in Bezug auf das Kosovo am Ende des 19. Jahrhunderts eine Konstellation heraus, die für die Geschichte des 20. Jahrhunderts fatale Folgen hatte, denn sowohl Serben als auch Albaner betrachteten diese Region als die „Wiege“ ihrer Nation.¹⁴ Durch die Ethnisierung ihrer jeweiligen Nationalgeschichte begründeten beide Nationen Ansprüche auf dasselbe Territorium, die sich wechselseitig ausschlossen. Allerdings war

¹⁰ Vgl. hierzu Benedict Anderson, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts, Frankfurt/M. (Campus), 1991; als Überblick Bruno Schoch, Der Nationalismus – bekannt, nicht erkannt, in: Berthold Meyer (Red.), Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1996, S. 47-89, und Lawrence Robertson, The Constructed Nature of Ethnopolitics, in: International Politics, Jg. 34, September 1997, S. 265-283.

¹¹ Vgl. zum folgenden Erhard J. Dittrich und Frank-Olaf Radtke, Einleitung. Der Beitrag der Wissenschaften zur Konstruktion ethnischer Minderheiten, in: dies. (Hg.), Ethnizität. Wissenschaft und Minderheiten, Opladen (Leske + Budrich), 1990, S. 21-24.

¹² Ebenda, S. 23.

¹³ Im politischen Alltag wurde und wird „die einmal in die Welt entlassene wissenschaftliche Konstruktion eines Volksgeistes bzw. einer nationalen oder ethnischen Identität als Sinnstiftungsangebot ergriffen, benutzt und vor allem *geglaubt*. Nach mehr als zwei Jahrhunderten ihrer Wirkungsgeschichte handelt es sich um historisch gewachsene Überzeugungen, die Kernbestand nicht nur des europäischen Weltbildes geworden sind und der Selbstkonzeptualisierung von Individuen und Gruppen dienen. Die wissenschaftliche Konstruktion ist nicht die Wirklichkeit, die zu sein sie behauptet, aber sie ist insofern sozial gültig, als sie sich - und so lange sie sich - als brauchbar erweist.“ Ebenda, S.23f. Hervorhebung im Text.

¹⁴ Im Juni 1878 gründeten Albaner des Kosovo die interkonfessionelle „Liga von Prizren“, die als Keimzelle des albanischen Nationalstaates angesehen wird, vgl. Christine v. Kohl/Wolfgang Libal, Kosovo: Gordischer Knoten des Balkan, Wien (Europaverlag), 1992, S. 28-30.

das umstrittene Gebiet im Laufe des 19. Jahrhunderts mehr und mehr von Moslems bzw. Albanern besiedelt worden, während nicht wenige der dort sesshaften Serben aus dem inzwischen vergleichsweise armen Kosovo nach Serbien abgewandert waren, weil sie dort bessere Lebensbedingungen erwarteten.¹⁵ Nach der Eroberung des Kosovo während der Balkankriege 1912/13 bemühte sich Serbien diese Bevölkerungslage zu seinen Gunsten umzukehren, indem es einerseits gezielt Serben dort ansiedelte, andererseits versuchte, die Zahl der Kosovo-Albaner durch Auswanderungsdruck und Massaker zu verringern.

2.2. Die Kosovo-Albaner im kommunistischen Jugoslawien

Im folgenden soll nur jene Phase dieser Entwicklung betrachtet werden, die für den serbisch-kosovarischen Krieg von 1998/99 von unmittelbarer Bedeutung ist, die Zeit des kommunistischen Jugoslawien und seines Zerfalls.

Nach 1945 wurde das Kosovo unter Militärverwaltung gestellt.¹⁶ Tausende nicht-kommunistische Kosovo-Albaner wurden unter dem Vorwand, sie seien Konterrevolutionäre, vertrieben oder umgebracht. Zwar erhielten die Kosovaren erstmals gewisse Autonomierechte (Schulen, eigene Presse, albanisch wurde gleichberechtigte Amtssprache). Die politische Autonomie blieb aber auf die lokale Selbstverwaltung unter kommunistischer, nicht-albanischer Kontrolle beschränkt. In der Provinz „Kosmet“ wütete die Geheimpolizei unter dem damaligen Innenminister und Geheimdienstchef Alexander Rankovic besonders unkontrolliert.¹⁷ Nach seinem Sturz durch Tito 1966 erhielten Kosovo-Albaner erstmals Schlüsselpositionen in Partei, Staat und auch Polizei, die zahlenmäßig in etwa den Bevölkerungsverhältnissen in der Provinz entsprachen. Die formal schon 1963 geschaffene „Sozialistische Autonome Provinz“ erhielt ein eigenes Provinzparlament und durfte Vertreter in die Bundesnationalitätenkammer entsenden. Dennoch wurden die Albaner im Vielvölkerstaat nur als „narodnost“ (Nationalität, Völkerschaft), jedoch nicht als Nation anerkannt und nicht wie diese gefördert.¹⁸

¹⁵ Vgl. Malcolm a.a.O. (Anm. 6), S. 228f.

¹⁶ Eine detaillierte soziologische Untersuchung der politischen und sozialen Lage der Albaner in Jugoslawien enthält Michel Roux, *Les Albanais en Yougoslavie. Minorité nationale, territoire et développement*, Paris (Fondation de la Maison des sciences de l'homme), 1992.

¹⁷ Im Juli 1945 waren die beiden Gebiete Kosovo und Metohija als autonome Region unter der Bezeichnung „Kosmet“ Serbien angeschlossen worden. Näheres dazu bei Fabian Schmidt, *Im Griff der großen Mächte*, in: Thomas Schmid (Hg.), *Krieg im Kosovo*, Reinbek (Rowohlt), 1999, insbes. S. 97f.

¹⁸ Nationen waren gemäß der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (Anteile nach der Volkszählung von 1981): Kroaten (19,7%), Mazedonier (6,0%), Montenegriner (2,6%), Muslime (diese Bezeichnung galt vor allem für die Bosniaken, jedoch nicht für die ebenfalls muslimischen Albaner) (8,9%), Serben (36,3%) und Slowenen (8,0%), während als Nationalitäten neben den Albanern (7,7%), noch Ungarn (1,9%) sowie erheblich kleinere Gruppen von Bulgaren, Tschechen, Italiener, Rumänen, Ruthenen, Slowaken, Türken und Ukrainern geführt wurden, neben denen es noch ethnische Gruppen, nämlich Roma und Walachen gab, sowie 5,3% Jugoslawen ohne weitere Angabe (nach Fischer Weltatlas 1987, S. 366).

Diesen Statusunterschied mochten die Kosovo-Albaner jedoch nicht gelten lassen, weshalb ihre Forderungen nach Gleichbehandlung immer lauter wurden. Dies schien ihnen wegen der mehrfachen Asymmetrie der Bevölkerungsverteilung auch angemessen: Zwar waren die Albaner im damaligen Jugoslawien eines der kleineren Völker. Doch Mazedonier und Slowenen, die auch keine größere Bevölkerungszahl aufwiesen, sowie die zahlenmäßig erheblich kleineren Montenegriner besaßen als Nationen eine eigene Republik. Im Kosovo selbst befanden sich die Albaner hingegen in einer überwältigenden Mehrheit, in der sie sich aber nicht anerkannt und unter der Perspektive der Macht- und Ressourcenverteilung auch ungerecht behandelt sahen.

Wie häufig in solchen Fällen hatte eine Nationalitätenpolitik, die auf eine Beschwichtigung ethnonationaler Bewegungen durch die – meist halbherzige – Förderung lokaler und kultureller Selbstverwaltung abzielt, einen gegenteiligen Effekt.¹⁹ Das nationale Selbstbewusstsein der Kosovo-Albaner war so nicht zufrieden zu stellen, vielmehr wurden bald Rufe nach einer eigenständigen „Republik Kosovo“ innerhalb – und gelegentlich auch außerhalb – der jugoslawischen Föderation laut. Bei gewaltsamen Demonstrationen 1968, die in Pristina begannen und sich bis nach Mazedonien ausbreiteten, wo eine große albanischsprachige Minderheit lebt, wurde ein Großalbanien unter Einbeziehung des gesamten albanischen Siedlungsraumes gefordert. Zwar erhielt die Provinz daraufhin in der Verfassung von 1974 den Status eines „konstitutiven Teils der Föderation“, doch nicht den einer „föderativen Sozialistischen Republik“. Vielmehr wurde das Kosovo ebenso wie die Vojvodina, in der eine große ungarische Minderheit lebt, als „Autonome Provinz“ der Republik Serbien zugeordnet. Die autonomen Provinzen besaßen im gesamtjugoslawischen Staatsverband weitgehend die gleichen Rechte wie die Republiken, konnten allerdings nicht wie diese das Recht beanspruchen, die Föderation zu verlassen.²⁰ Zu den damaligen Fehlern der jugoslawischen Führung gehörte auch, dass sie die Region wirtschaftlich vernachlässigte. Damit wurde das Leben dort immer unattraktiver, so dass serbische und andere nicht-albanische Bewohner jede sich bietende Gelegenheit nutzten, in andere Teile Jugoslawiens abzuwandern. Dadurch stieg der Bevölkerungsanteil der zu dieser Zeit 1,2 Millionen Albaner in dem Gebiet auf 75 Prozent.

¹⁹ Siehe hierzu Dusan Janji, *National Identities, Movements and Nationalism of Serbs and Albanians*, in: *Balkan Forum*, Jg. 3, 1995, Nr. 1, S. 19-84.

²⁰ Die Verfassung von 1974 gab auf die Frage des Sezessionsrechts keine eindeutige Antwort. Es heißt dort nur in der Präambel, die jugoslawischen Völker hätten die Grundlage des Selbstbestimmungsrechts einschließlich des Rechts auf Loslösung beschlossen, im jugoslawischen Bundesstaat gemeinsam zu leben. Im normativen Teil der Verfassung war ein solches Recht nicht geregelt, im Gegenteil: separatistische Aktionen waren unter Strafe gestellt. Vgl. hierzu Monika Beckmann-Petey, *Erfahrungen mit dem gescheiterten Föderalismus in Jugoslawien*, in: Georg Brunner/Hans Lemberg, (Hg.), *Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa*, *Südosteuropa-Studien* Nr. 52, Baden-Baden (Nomos), 1994, S. 173-186.

2.3 Das Kosovo im Zerfallsprozess Jugoslawiens

Bereits 1975 hatten in Pristina Studenten für die alte Idee eines Großalbaniens demonstriert. Die Zentralregierung griff massiv gegen sie durch. Nach Titos Tod kam es Anfang 1980 erneut in verschiedenen Orten des Kosovo zu Unruhen. Eine zweite Demonstrationswelle folgte 1981. Die politische Reaktion der jugoslawischen Regierung auf die Ereignisse war undifferenziert hart. Die Demonstranten wurden schlicht als Konterrevolutionäre abgetan, die den Zusammenschluss mit dem stalinistischen albanischen Regime Enver Hoxhas wünschten. Es begann eine Phase der kontinuierlichen Unterdrückung der Bevölkerung und insbesondere der „Säuberung“ unter den albanischen Intellektuellen. Sie wurden aus den kulturellen Institutionen und vor allem aus den Universitäten entfernt.

Die endgültige Beseitigung der Autonomie 1989 ist eine unmittelbare Folge des politischen Aufstiegs des serbischen Parteiführers Slobodan Milosevic und seiner nationalistisch-serbischen Instrumentalisierung des Kosovokonfliktes. Er setzte eine Änderung der Verfassung von 1974 durch und brachte damit das Kosovo und die Vojvodina wieder unter die direkte Kontrolle Serbiens. In seiner Rede auf dem Amselfeld zum 600. Jahrestag der berühmten Schlacht verglich er die Situation der Serben im sich abzeichnenden Zerfall Jugoslawiens mit ihrer Lage damals und forderte die Wiederherstellung der Einheit Serbiens. Kurze Zeit später, im Februar 1990, erklärte er, Serbien werde niemals erlauben, dass ihm „auch nur ein Zentimeter seines Territoriums“ genommen werde.²¹

1990 antworteten die Kosovo-Albaner auf die Abschaffung ihrer Autonomierechte mit dem Rückzug aller ihrer Mitglieder aus der Provinzregierung. Am 2. Juli des gleichen Jahres riefen die albanischen Abgeordneten des Parlaments in Pristina die „Republik Kosova“ aus. Drei Tage später wurden das Parlament und die Regierung des Kosovo durch serbische Polizei und Armee aufgelöst, albanische Medien wurden verboten. Das Parlament im Exil beschloss im September 1991, eine Volksabstimmung für „eine souveräne und unabhängige Republik“ durchzuführen. 87 Prozent der Stimmberechtigten stimmten mit „Ja“. Im Oktober wurde Bujar Bukoshi Chef der „Koalitionsregierung der Republik Kosovo im Exil“. Der Schriftsteller und Chef der „Demokratischen Liga“ Ibrahim Rugova wurde zum Vorsitzenden des „Koordinationsrats der politischen Parteien Kosovos“ gewählt.²²

Rugovas Ziel war ein unabhängiger, neutraler Staat, der für eine Übergangszeit unter internationale Verwaltung gestellt werden könnte. Der Weg dorthin sollte gewaltfrei beschritten werden. Er war bereit, hierüber mit der serbischen Regierung zu verhandeln. Für eine gewisse Zeit duldete die serbische Regierung den albanischen „Parallelstaat“ mit eigenen Steuern, privatem Gesundheitsdienst, eigenen Behörden und einem inoffiziellen

²¹ Zit. bei Schmidt, a.a.O. (Anm. 17), S. 99.

²² Vgl. hierzu Jens Reuter, Die politische Entwicklung im Kosovo 1992/93, in: Südosteuropa, Jg. 43, Nr. 1-2, 1994, S. 18-30, und Gazmend Pula, Modalities of Self-Determination – The Case of Kosova as a Structural Issue for Lasting Stability in the Balkans, in: Südosteuropa, Jg. 45, Nr. 4-5, 1996, S. 380-410.

Bildungssystem, das von der Grundschule bis zur Universität reichte. 1992 ließen die Serben sogar Parlamentswahlen zu, obwohl sie diese als illegal betrachteten. Gleichzeitig setzten sie die Drangsalierung der Albaner fort, auch wenn es ihnen dabei nicht gelang, den albanischen Bevölkerungsanteil in der Provinz zu verringern. Im Gegenteil: Hatte dieser 1981 noch 77,4 Prozent betragen, so lag er gegen Ende der neunziger Jahre bei 90 Prozent, was einerseits auf die Abwanderung vieler Serben und andererseits auf die hohe Geburtenrate der Albaner zurückzuführen ist.

Angesichts der Erfolglosigkeit von Rugovas gewaltfreier Strategie und des Ausbleibens westlicher Unterstützung für diese Politik nahm ab 1993 die Unzufriedenheit zu. Es bildete sich eine innerkosovarische Opposition, aus der die Befreiungsarmee des Kosovo (Ushtria Çlirimtare e Kosovës, UÇK) hervorging. Timothy Garton Ash zufolge hatten die anfänglichen Aktivisten der UÇK einige biographische Gemeinsamkeiten: Viele von ihnen waren oft jahrelang politische Gefangene im ehemaligen Jugoslawien gewesen. Häufig entstammten sie den am meisten unterdrückten ländlichen Gegenden, in denen noch immer eine sehr starke Loyalität gegenüber der Großfamilie und dem Clan herrscht.²³ Nachdem 1995 im Dayton-Vertrag nur die Zukunft Bosniens und Herzegowinas, nicht jedoch die des Kosovo geregelt worden war, trat die UÇK im Frühjahr 1996 erstmals öffentlich in Erscheinung. Sie warf Rugova vor, seine Politik der Gewaltlosigkeit sei gescheitert. Die Zugeständnisse an die gewaltsam durchgesetzten ethnischen Realitäten im Dayton-Abkommen zeigten hingegen, Gewalt zahle sich aus.²⁴

Seit dieser Zeit steuerte der serbisch-kosovarische Konflikt auf eine gewaltsame Austragung zu. Es fehlten nur noch die Waffen, die jedoch nach dem Zusammenbruch des albanischen Staates 1997 plötzlich zuhauf zur Verfügung standen. War bisher die Konfliktstruktur extrem asymmetrisch, so verschob sie sich jetzt zu dem, was ein „inter-ethnisches Sicherheitsdilemma“ genannt wird.²⁵ Das staatliche Gewaltmonopol war parteiisch-serbisch, und die UÇK griff dieses ab dem Winter 1997/98 an. Zunächst waren daher vor allem Polizeistationen das Ziel ihrer Anschläge. Die UÇK wurde Anfang 1998 vom serbischen Innenministerium auf maximal 2.000 Personen geschätzt, so dass man glaubte, sie rasch zerschlagen zu können. Dies versuchte die serbische Sonderpolizei am 28. Februar 1998, indem sie die UÇK-Hochburg in der Drenica stürmte. Dabei wurden 25 Kosovaren getötet.

Ab März 1998 wurden bei „Vergeltungseinsätzen“ der serbischen Miliz mit dem vorgeblichen Ziel, die als Terroristen bezeichneten UÇK-Aktivisten zu bekämpfen, zahlreiche Orte zerstört, in denen albanische Kosovaren lebten. Eine Folge davon war, dass sich immer mehr Albaner mit der UÇK solidarisierten und sie zahlreiche kampfbereite Menschen rekrutieren konnte. Aufgrund dieser Verstärkung gelang es ihr bis

²³ Timothy Garton Ash, *Weine, zerstückeltes Land!* in: *Lettre International*, Nr. 44, 1. Vj. 1999, S. 11.

²⁴ Vgl. zur Geschichte der UÇK Stephan Lipsius, *Untergrundorganisationen im Kosovo – Ein Überblick*, in: *Südosteuropa*, Jg. 47, Nr. 1-2, 1998, S. 75-82; Chris Hedges, *Kosovo's Next Masters*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 78, Nr. 3, 1999, S. 24-42.

²⁵ Barry R. Posen, *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*, in: *Survival*, Jg. 35, Nr. 1, 1993, S. 27-47; Stuart J. Kaufman, *An „International“ Theory of Inter-ethnic War*, in: *Review of International Studies*, Jg. 22, 1996, S. 149-171; Paul Roe, *The Intrastate Security Dilemma: Ethnic Conflict as a „Tragedy“?*, in: *Journal of Peace Research*, Jg. 36, Nr. 2, 1999, S. 183-202.

zum Juli, zeitweilig bis zu 40 Prozent des Kosovo zu kontrollieren. Dabei setzte sie sich in Kleinstädten wie Orahovac und Malisevo fest und versuchte, Abschnitte wichtiger Verbindungsstraßen zu besetzen. Da sie jedoch keine schweren Waffen besaß, gelang es den serbischen Sicherheitskräften, die Orte ab Mitte Juli in einer Großoffensive zurück zu erobern. Im August fiel mit Junik die letzte wichtige Stellung der UÇK. Zu diesem Zeitpunkt schien sie weitgehend zerschlagen. Doch obwohl sie bis dahin mehr als 500 Kämpfer verloren hatte, umfasste ihr Potenzial noch über 35.000 Mann, so dass sie sich von Nordalbanien aus neu zu formieren begann.²⁶ Ihre Unterstützung in der Bevölkerung war ungebrochen, zumal sie am 23. Juli vom Parlament der Kosovo-Albaner als legitime Streitmacht bezeichnet worden war.

3. Von der Gewaltprävention zum Luftkrieg: Die Internationalisierung des Konflikts

3.1 Die Präventionsbemühungen Anfang der neunziger Jahre

Als Anfang der neunziger Jahre der Desintegrationsprozess des jugoslawischen Vielvölkerstaates die Gewaltschwelle übersprang, gab es schon frühzeitig Warnungen von Wissenschaftlern, Journalisten, Nicht-Regierungsorganisationen und Diplomaten, die in der Zunahme der Spannungen im Kosovo eine Kriegsgefahr sahen. Doch die internationale Aufmerksamkeit wurde zunächst kurzfristig von der Entwicklung in Slowenien, dann ein Jahr lang vom Krieg in Kroatien sowie bald darauf für sehr lange Zeit vom Krieg und nach Dayton 1995 von der mühseligen Konsolidierung in Bosnien-Herzegowina beansprucht. Dem gegenüber schienen die Probleme in Mazedonien sowie in den zu Serbien gehörenden Provinzen Vojvodina und Kosovo weniger gravierend zu sein, solange die dort lebenden Volksgruppen ihre wechselseitigen Animositäten nicht systematisch mit Waffengewalt austrugen. Trotzdem blieb die offizielle Politik nicht untätig.²⁷

²⁶ Vgl. Jens Reuter, Kosovo 1998, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden (Nomos) 1998, S. 212.

²⁷ Eine Studie über die Versuche, die Kosovo-Krise zu internationalisieren, nennt mehr als ein Dutzend Initiativen auf den verschiedensten Ebenen der Staatenwelt von der UNO über die OSZE, die Parlamentarische Versammlung des Europarats, die Internationale Konferenz über das ehemalige Jugoslawien, den „Peace Implementation Council“ und das Büro des Hohen Beauftragten für Bosnien-Herzegowina, die Balkan-Kontaktgruppe, die NATO, die WEU, die Europäische Union, das Europaparlament, die Kinkel-Védrine-Initiative, die Vereinigten Staaten und andere. Dazu kamen eine Reihe von Vorschlägen von hochrangig besetzten Nicht-Regierungsorganisationen. Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998, European Centre for Minority Issues, (ECMI) Working Paper #1, Flensburg, May 1998. Vgl. dazu außerdem: Jens Reuter, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg in Kosovo, in: Südosteuropa: Jg. 47, Nr. 7-8, 1998, S. 281-297; Mark Salter, Balkan Endgame: The Kosovo Conflict in a Southern

Insbesondere die damals noch KSZE genannte OSZE hatte schon im Mai 1992 durch eine Mission die Lage im Kosovo erkunden lassen und daraufhin am 14. August desselben Jahres ihre erste Langzeitmission dorthin sowie in zwei weitere serbische Spannungsgebiete, den Sandjak und die Vojvodina, entsandt und mit einem weit gefassten Mandat ausgestattet.

KSZE- bzw. OSZE-Missionen können nur aufgrund einer Einladung des „gastgebenden“ Staates tätig werden.²⁸ Dass die aus Serbien und Montenegro im April 1992 neu gebildete Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) der Mission zustimmte, war einer vorübergehenden innenpolitischen Liberalisierung unter ihrem Ministerpräsidenten Milan Panic, einem nordamerikanischen Exilserben und Gegner Milosevics, zu verdanken. Die Mission nahm ab Ende Oktober 1992 ihre Arbeit auf. Sie vermittelte, wie vorgesehen, in Streitfällen und übernahm dabei vielfach die Funktion einer Ombudsperson, um den Mangel an Rechtsschutz für die Bevölkerung gegenüber den Behörden auszugleichen. Dadurch konnte eine größere Anzahl von lokalen Zwischenfällen auf ihren zumeist unpolitischen Charakter reduziert und von ethnischen Emotionen befreit werden. Außerdem versuchte sie von Anfang an, zu einer Übereinkunft zwischen der jugoslawischen Regierung und den Kosovaren über die Wiedererrichtung des albanischen Bildungswesens zu kommen – allerdings ein „besonders schwieriges Reizthema“ –, um damit eine weiterreichende Verhandlungsbasis zwischen den Parteien zustande zu bringen.²⁹

Nachdem Panic gegen Ende 1992 abgelöst worden war, sorgte die neue Regierung der BRJ für ein vorzeitiges Ende der Mission, als sie einer Verlängerung des Mandats über Ende Juni 1993 hinaus nicht zustimmte. Dies ging allerdings auch auf die Suspendierung der Teilnahme der jugoslawischen Delegation an den Sitzungen der KSZE-Gremien zurück. Durch diese Maßnahme wollte die Staatengemeinschaft Jugoslawien dafür bestrafen, dass es die früher einmal unterzeichneten Selbstverpflichtungen von der KSZE-Schlussakte (1975) bis zum Schlussdokument von Helsinki (1992) nicht mehr einhielt. Zumindest im Rückblick lässt sich erkennen, dass dieses Mittel ungeeignet war, das Milosevic-Regime zur Rückkehr zu den Prinzipien der KSZE/OSZE zu bewegen. Vielmehr erschwerte die Suspendierung einerseits die weiterhin notwendige Kommunikation mit Belgrad und bestärkte andererseits Milosevic möglicherweise sogar darin, sich nicht an die OSZE-Grundsätze zu halten. Mehr noch, der Umstand, dass hochrangige ausländische Politiker nun direkt bei ihm vorstellig werden mussten, bot ihm immer wieder die Möglichkeit, sich mit ihnen im Fernsehen zu präsentieren, und unterstrich in der serbischen Öffentlichkeit damit seine Wichtigkeit.

Auch nach dem Abschluss des Dayton-Vertrages 1995 und der Aufhebung der Embargomaßnahmen gegen die BRJ 1996 war die OSZE nicht bereit, Belgrads Forderung

Balkan Context, in: Peter Cross (Hg.), *Contributing to Preventive Action*, Baden-Baden (Nomos), 1998, S. 231-252; Richard Caplan, *International Diplomacy and the Crisis in Kosovo*, in: *International Affairs* (London), Jg. 74, Nr. 4, 1998, S. 745-761.

²⁸ Vgl. Berthold Meyer, *In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand*. HSFK-Report 3/1998, Frankfurt/M, 1998.

²⁹ In diesem Sinne argumentiert Stefan Troebst, *Chronologie einer gescheiterten Prävention. Vom Konflikt zum Krieg im Kosovo, 1989-1999*, in: *Osteuropa*, Jg. 49, Nr. 8, 1999, S. 777-795, hier S. 781.

nachzukommen, vor einer Wiedenzulassung der Mission die Suspendierung aufzuheben, so dass sich beide Seiten bis Oktober 1998 blockierten.³⁰

Von den Vereinten Nationen lässt sich ebenfalls nicht behaupten, sie hätten nicht frühzeitig die bedrohliche Lage im Kosovo erkannt.³¹ Sie spielten schon eine wichtige Rolle bei der Aufstellung der einzigen im engeren Sinne präventiven UN-Blauhelmtuppe in Mazedonien am 11. Dezember 1992 wie auch bei deren regelmäßigen Mandatsverlängerungen bis 1998.³² Da in Mazedonien eine große albanische Minderheit lebt, sollten im Falle der Konflikteskalation die grenzüberschreitende Unterstützung der jeweiligen Konfliktparteien verhindert werden.

Der Europäischen Gemeinschaft/Union und den Vereinigten Staaten ist vorgeworfen worden, sie hätten versäumt, das Kosovo-Problem auf die Tagesordnung zu setzen, als die Zeit dafür reif war. „Bei den Jugoslawien-Konferenzen, die 1991 in Den Haag begannen und 1995 in Dayton endeten, wurde das Kosovo-Problem unter den Teppich gekehrt.“³³ Zum einen seien nach der Bundesverfassung Jugoslawiens von 1974 die beiden autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina innerhalb Serbiens den sechs Republiken de facto gleichgestellt gewesen und hätten insofern auch von der Schiedskommission der Europäischen Gemeinschaft als souveräne Teile der Föderation anerkannt und somit ihnen das Recht zuerkannt werden können, einen eigenen Staat zu bilden.³⁴ Zum anderen habe das Kosovo-albanische Kalkül, den Konflikt unterhalb der Gewaltschwelle zu halten, „auf eine staatsrechtliche 'Belohnung' durch die Staatengemeinschaft in Form eines Protektorats als Übergangsstufe zur Unabhängigkeit“ gezielt, doch „während die pazifistische Taktik von Internationalen Organisationen und Großmächten mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen wurde, ignorierte man das politische Anliegen der Eigenstaatlichkeit.“³⁵

³⁰ Dabei ging es allerdings bis zur Verschärfung der Lage im Kosovo im Frühjahr 1998 um die Frage, ob die BRJ automatisch Nachfolger des alten Jugoslawiens sein könne oder wie dessen andere Nachfolgestaaten einen Antrag auf Neuaufnahme stellen müsse. Danach jedoch stand dann Belgrads fehlende Bereitschaft, den Grundregeln der OSZE zu entsprechen, wieder im Mittelpunkt. Am 11. März 1998 forderte der Ständige Rat die Behörden der BRJ auf, „ohne Vorbedingung die sofortige Rückkehr der OSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandjak und Vojvodina zu akzeptieren, wobei anzumerken ist, dass die Rückkehr dieser Missionen für die zukünftige Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien an der OSZE von Bedeutung sein wird.“ Protokoll der Sondersitzung des Ständigen Rates (156. Plenarsitzung) am 11. März 1998, Beschluss Nr. 218, S. 2.

³¹ Vgl. Wolfgang Moeller, Mazedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen, in: Volker Matthies (Hg.), Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 278 ff., bes. S. 288.

³² Die UN-Blauhelmtuppe musste Anfang 1999 das Land verlassen, weil China ein Veto gegen die Verlängerung der Mission einlegte. Der Grund war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Mazedonien und Taiwan.

³³ Reuter, a.a.O. (Anm. 26), S. 203.

³⁴ Ebenda

³⁵ Troebst, a.a.O. (Anm. 29), S. 778.

Dies wird gelegentlich in der Presse und der Wissenschaft der westlichen Staaten als eine versäumte Chance der Prävention zum Vorwurf gemacht.³⁶ Doch der Umgang der internationalen Organisationen mit Milosevic war über viele Jahre hinweg von dem Bemühen geprägt, ihm ein Entgegenkommen in kleinsten Schritten abzuhandeln und dafür eine von ihm geteilte Interpretation der Verfassung von 1974 zugrunde zu legen. Daher schlossen sich die westlichen Staaten der Forderung nach einer Abtrennung des Kosovo nicht an. Bei den Friedensverhandlungen in Dayton wurde der Kosovokonflikt darüber hinaus ausgespart, weil zu befürchten stand, dass es bei dem Versuch, ihn in ein Paket mit einzuschnüren, zu keiner Friedensregelung für Bosnien gekommen wäre.³⁷

3.2 Die Vermittlungsbemühungen bis zum Herbst 1998

Als die Spannungen im Herbst 1997 deutlich zunahmen, registrierte dies die Balkan-Kontaktgruppe, wie ihre erste Stellungnahme zum Kosovokonflikt vom 24. September 1997 zeigt, mit „tiefer Besorgnis“. Es kam auch aus ihrer Mitte zu einer gemeinsamen Initiative der Außenminister Frankreichs und Deutschlands, Hubert Védrine und Klaus Kinkel, die in einem Brief an Milosevic vom 19. November 1997 zu „einer Verhandlungslösung“ aufriefen und im Gegenzug die „Wiedergewährung von Handelspräferenzen“ durch die EU in Aussicht stellten.³⁸ Doch erst nach der bürgerkriegsartigen Eskalation vom 28. Februar 1998 begannen internationale Gremien ernsthaft nach Auswegen aus der Krise zu suchen. UN, OSZE, EU und auch die Balkan-Kontaktgruppe stimmten in ihren Resolutionen vom März 1998 darin überein, weder die völlige Unabhängigkeit des Kosovo noch den Status quo unterstützen zu wollen. Sie befürworteten eine internationale Vermittlung, um eine politische Lösung des Konfliktes innerhalb der serbischen Grenzen zu erreichen. Diese Kompromisslinie entsprach zum einen dem völkerrechtlichen Grundsatz, dass die Außengrenzen von Staaten nur im allseitigen Einvernehmen geändert werden dürfen, zum anderen spiegelt sich in ihr auch die damalige Auffassung der meisten Staaten wieder, dass es sich bei der UÇK um eine terroristische Vereinigung handle, auf deren Interessenlage keine Rücksicht zu nehmen sei.³⁹ Diese war jedoch innerhalb weniger Monate zu einem Faktor geworden, der politisch nicht mehr übergangen werden konnte. Daher hätte das Angebot möglicherweise dem

³⁶ Vgl. u.a. Michael Herzinger, „Unheiliger Wahnsinn/Hockt über grimmigen Waffen“. Vom Versagen des Westens zum Krieg der Werte, in: Schmid, a.a.O. (Anm. 17), S. 243-268, hier S. 260/261; Tim Judah, Kosovo's Road to War, in: Survival, Jg. 41, Nr. 2, 1999, S. 5-18, hier S. 12.

³⁷ Der damalige Politische Direktor im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, berichtete am 4. November 1995 über ein Gespräch mit Milosevic in Dayton, in dem beim Thema Kosovo der serbische Präsident „regelrecht explodiert sei: Beim Kosovo handle es sich um ein ausschließlich inneres Problem seines Landes, er lehne Internationalisierungsbestrebungen rundweg ab“. Vgl. Auswärtiges Amt (Hg.), Deutsche Außenpolitik 1995. Auf dem Weg zu einer Friedensregelung für Bosnien und Herzegowina. 53 Telegramme aus Dayton. Eine Dokumentation. Bonn 1998, S. 65.

³⁸ Zitiert nach Troebst, a.a.O. (Anm. 29), S. 783.

³⁹ Dies änderte sich augenfällig erst mit dem 24. Juni 1998, als sich der amerikanische Sonderbotschafter Holbrooke bei einem Besuch des Hauptquartiers der UÇK in Junik mit einem UÇK-Kämpfer ablichten ließ, vgl. Abbildung in der ZEIT vom 12. Mai 1999, S. 19.

kosovarischen „Präsidenten“ Rugova noch als Basis für Verhandlungen mit Milosevic dienen können, doch für die UÇK war eine innerserbische Lösung inakzeptabel.

Es kam jedoch zu keiner internationalen Vermittlung, denn Milosevic weigerte sich, den vorgesehenen Mediator, den ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten Felipe González, zu empfangen. Er ließ sich die Ablehnung dieser „Einmischung in innere Angelegenheiten“ am 24. April 1998 überdies durch ein eilig abgehaltenes Referendum – er forderte sogar die OSZE auf, diese Abstimmung zu beobachten! – „legitimieren“. Neben diesem Argument dürfte ein Grund für Milosevics Nein die Benennung González' gewesen sein: Dieser hatte im Winter 1996/97 eine OSZE-Kommission zur Überprüfung der serbischen Kommunalwahlen geleitet, dabei Milosevic der Wahlfälschung überführt und vor aller Öffentlichkeit zum Einlenken gezwungen. Was aus Sicht der serbischen Opposition wie der internationalen Kommentatoren damals als Erfolg gefeiert wurde, bedeutete für Milosevic eine Demütigung. Nachdem sich sämtliche wichtigen Organisationen auf González festgelegt hatten, vermochte niemand mehr von ihm abzurücken, ohne dessen politisches Ansehen oder das eigene zu beschädigen. Über Monate hinweg wurde weiterhin auf ihn gesetzt und damit Zeit verspielt.

Der UN-Sicherheitsrat fasste am 31. März seine erste Resolution – 1160 (1998) – zum Kosovokonflikt. Er forderte dessen Parteien auf, der Gewalt zu entsagen, den Dialog zu suchen und dem Kosovo einen verbesserten Status zu gewähren, und verhängte ein umfassendes Waffenembargo gegen „Jugoslawien einschließlich des Kosovo“.⁴⁰ Diese Maßnahme bewirkte insofern wenig, als einerseits Serbien hochgerüstet war und über eigene Rüstungsindustrie verfügte, während andererseits die Grenzen des Kosovo zu Albanien und Mazedonien für die UÇK kein ernst zu nehmendes Hindernis boten, um sich mit Nachschub zu versorgen. Mit Blick auf eine mögliche Verschärfung des Embargos erklärte Russland, das zu dieser Zeit in der UN wie der OSZE und der Kontaktgruppe auf der Seite Serbiens stand, schon am 29. April, sich hieran nicht zu beteiligen.

In den folgenden Monaten gelang es den westlichen Staaten nicht, Russland davon abzubringen, die serbische Position zu unterstützen. Daher fielen die in der Kontaktgruppe vorbereiteten Forderungen der Resolution 1199 (1998) des UN-Sicherheitsrates vom 23. September ebenfalls sehr bescheiden aus und beschränkten sich auf den Rahmen des Artikels 40.⁴¹ Der Rat forderte eine sofortige Einstellung der Feindseligkeiten und die Einhaltung einer Waffenruhe sowie die „Ermöglichung einer wirksamen und fortgesetzten internationalen Überwachung“, weiter die Einstellung aller Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und einen Rückzug der daran beteiligten Kräfte sowie den freien Zugang für humanitäre Organisationen. Schließlich verwies er noch auf die Notwendigkeit der vollen Zusammenarbeit der Behörden mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal. Für den Fall der Nichtbefolgung kündigte der Rat lediglich an, „weitere Schritte und zusätzliche

⁴⁰ Resolution 1160 des UN-Sicherheitsrates vom 31. März 1998 (Wortlaut), in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 43, Nr. 12, 1998, S. 1509-1511. Am Schluss ihrer Präambel heißt es, der Rat werde nach Kapitel VII der UN-Charta tätig. Dieser Verweis ist insofern zutreffend, als die einzelnen beschlossenen Maßnahmen den Artikeln 40 und 41 entsprechen, allerdings gibt es in der Resolution keinen Hinweis auf den für eine wie auch immer geartete militärische Intervention maßgeblichen Artikel 42; vgl. Kapitel 4 dieses Reports.

⁴¹ Resolution 1199 des UN-Sicherheitsrates vom 23. September 1998 (Wortlaut), in: ebenda, S. 1512.

Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität in der Region zu prüfen".⁴² Obwohl die NATO-Mitglieder des Sicherheitsrates Maßnahmen nach Artikel 42 der VN-Charta lieber gleich angedroht hätten, brachten sie keine entsprechende Formulierung ein, um keinen Einspruch Russlands und Chinas gegen die gesamte Resolution zu riskieren.

Allerdings legten die Vereinigten Staaten im Herbst 1998 auch keinen großen Wert darauf, sich mit Russland oder China zu arrangieren oder selbst in ein Mandat der Vereinten Nationen eingebunden zu werden. Hierbei spielten verschiedene Faktoren eine Rolle: Über Präsident Clinton, der bis dahin eher als Multilateralist anzusehen war, schwebte das Damoklesschwert des Impeachmentverfahrens. Da die Mehrheit des hierüber entscheidenden Kongresses UN-kritisch bis UN-feindlich eingestellt und davon überzeugt ist, die USA könnten als einzig verbliebene Weltmacht darauf verzichten, den Sicherheitsrat hinter sich zu bringen, dürfte es Clinton daher nicht opportun erschienen sein, sich mit seinen parlamentarischen Richtern zusätzlich in der Kosovofrage anzulegen.⁴³

Moskau versuchte unabhängig von der Kontaktgruppe Einfluss auf Belgrad zu nehmen.⁴⁴ Dabei gab es nur bescheidene Erfolge von kurzer Wirksamkeit, möglicherweise, weil die Russen nicht nachhaltig genug auf ihre Einhaltung drängten.⁴⁵ Die übrigen Kontaktgruppenstaaten hätten aber auch, um dies zu ändern, Moskau mehr in die Verantwortung für die Einhaltung serbischer Verpflichtungen einbeziehen und damit seine Rolle innerhalb des Friedensprozesses stärken sollen. Darüber hinaus hätte Russland von vornherein die Beteiligung an der Führung der angestrebten Friedenstruppe angeboten werden müssen. Dies hätte gleichermaßen seinem Selbstwertgefühl wohlgetan, wie Milosevics Argumenten gegen eine NATO-geführte Truppe den Boden entzogen. Überdies hätte Russland noch am ehesten der serbischen Öffentlichkeit deutlich machen können, dass Milosevics Politik seinem eigenen Volk schadete. Da jedoch zumindest die USA zu jener Zeit kein Interesse daran hatten, Russland auf der internationalen Bühne wieder in ein strahlendes Licht zu rücken, unterblieben solche Schritte.

3.3 Die Drohungen der NATO und die Verhandlungen Holbrookes

Vertreter der NATO hatten Milosevic schon im Frühjahr 1998 mit militärischen Maßnahmen gedroht. Die Allianz unterstrich diese Haltung am 15. Juni 1998 mit einer demonstrativen Luftwaffenübung, an der sich 83 Flugzeuge beteiligten. Dies geschah ohne

⁴² Ebenda, S. 1514.

⁴³ Vgl. hierzu R. Craig Nation, US Policy and the Kosovo Crisis, in: *The International Spectator*, Jg. 33, Nr. 4, 1998, S. 23-39.

⁴⁴ Vgl. die gemeinsame Erklärung des russischen Präsidenten Jelzin und des jugoslawischen Präsidenten Milosevic vom 16. Juni 1998 abgedruckt in: Stefan Troebst, *The Kosovo War, Round One: 1998*, in: *Südosteuropa*, Jg. 48, Nr. 3-4, 1999, S. 156-190, hier S. 175/176.

⁴⁵ Vgl. zur russischen Politik im Kosovokonflikt Wolf Oschlies, Slavische „Brüder“ und russische Balkanpolitik, in: *Osteuropa*, Jg. 49, Nr. 6, 1999, S. 555-565.

Rückendeckung der UNO und - wie der damalige Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, General Klaus Naumann, später schrieb – „gegen militärischen Rat“.⁴⁶ Ob und wie weit dies die Politik Milosevic beeinflusste, ist offen: Jedenfalls kündigte er am folgenden Tag in einer gemeinsamen Erklärung mit dem russischen Präsidenten Boris Jelzin in Moskau u.a. den freien Zugang für internationale Beobachter in das Kampfgebiet an. Dies wurde ab dem 6. Juli den Angehörigen der Kosovo Diplomatic Observer Mission (KDOM) erlaubt. Parallel dazu ordnete Präsident Milosevic eine vorläufige Zurückhaltung seiner Sicherheitskräfte an. Da die UÇK dies umgehend ausnutzte, ihre Positionen auszubauen, milderte die NATO ihre Drohungen in Richtung Belgrad zunächst einmal ab. Sie wollte nicht als „Luftwaffe der UÇK“ erscheinen, die zu jenem Zeitpunkt in Brüssel noch als Terrororganisation betrachtet wurde, obwohl der amerikanische Sonderbeauftragte Richard Holbrooke am 24. Juni schon vor laufenden Fernsehkameras Kontakte mit ihr aufgenommen hatte.

Ab Mitte Juli startete die erwähnte serbischen Großoffensive gegen die UÇK, die am 15. August mit dem Fall Juniks und einem am 17. August von der KDOM vermittelten Waffenstillstandsabkommen für den Westen des Kosovo endete. Allerdings kämpften die serbische Armee und die Sonderpolizei in den folgenden sechs Wochen im Zentralkosovo weiter gegen die UÇK. Die Bilanz des Krieges bis zum Herbst 1998 waren etwa 1.600 Gefallene (1.500 Kosovaren und 100 Serben), 45.000 zerstörte Häuser, 200.000 innerhalb des Kosovo vertriebene und 98.100 aus dem Kosovo geflohene Albaner.⁴⁷

Vor diesem Hintergrund kam am 23. September die Resolution des UN-Sicherheitsrates 1199 (1998) zustande, die wie erwähnt, auf Druckmittel verzichtete und daher den NATO-Staaten für sich genommen nicht ausreichend erschien, um die humanitären Ziele zu erreichen. Um den UN-Forderungen an Belgrad Nachdruck zu verleihen, erließ das Bündnis am Tage darauf eine Aktivierungswarnung für eine auf militärische Ziele beschränkte und phasenweise zu intensivierende Luftkriegsoperation. Damit setzte sich die NATO über die einschlägigen Bestimmungen der UN-Charta hinweg, die in Art. 42 für militärischer Sanktionen ein Mandat des Sicherheitsrates verlangen (zur Frage der Zulässigkeit s. Kapitel 4).

Während die NATO ihre Drohkulisse durch die Einleitung der nächsten Stufe des internen Aktivierungsprozesses verstärkte, bemühte sich die Kontaktgruppe um eine politische Lösung. Sie nahm am 2. Oktober in London den vom US-Diplomaten Christopher Hill entworfenen Plan einer zeitlich begrenzten trilateralen, serbisch-albanisch-internationalen Verwaltung für das Kosovo an und beauftragte am 8. Oktober den amerikanischen Sonderbotschafter Holbrooke gemeinsam mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem polnischen Außenminister Bronislaw Geremek, der BRJ sechs Forderungen zu übermitteln, die Kern eines Abkommens mit Belgrad werden sollten. Dieser Katalog bestand aus den Kernelementen der Resolution 1199 sowie der Forderung nach Rückkehr

⁴⁶ Klaus Naumann, Der Krieg gegen Serbien war ein Erfolg. Aber ein Muster für künftige Krisenmanagement-Operationen ist er nicht - Lehren für die NATO, in: FAZ vom 1. Oktober 1999, S. 6.

⁴⁷ Vgl. zu den dabei begangenen Menschenrechtsverletzungen Human Rights Watch, Humanitarian Law: Violations in Kosovo, New York 1998.

der Flüchtlinge in ihre Wohnorte und dem Beginn eines Dialoges über den Hill-Plan. Die Ergebnisse des Abkommens sollten von der OSZE überwacht werden.

Holbrooke, der schon bei der Regelung des Bosnien-Konflikts eine zentrale Rolle gespielt hatte, erreichte nach tagelangen Verhandlungen, in denen er allerdings drei bedeutsame Konzessionen machen musste, am 12. Oktober 1998 Milosevics Zustimmung. Danach wurde Belgrad erlaubt, weiterhin 15.000 Mann seiner Armee sowie 10.000 der Sicherheitspolizei im Kosovo zu stationieren, der geforderte serbisch-albanische Dialog sollte ohne internationale Beteiligung stattfinden und – was besonders gravierend war – das internationale Überwachungsregime für den informellen Waffenstillstand der NATO und der OSZE sollte aus unbewaffneten Flugzeugen und zivilen Beobachtern vor Ort bestehen. Um wenigstens dieses bescheidene Ergebnis durchzusetzen, erließ der NATO-Rat ebenfalls am 13. Oktober 1998 die sogenannte Aktivierungsanordnung für Luftangriffe auf serbische Stellungen, setzte sie aber für 96 Stunden aus, um den Serben bis dahin den Rückzug zu ermöglichen. Dieses Ultimatum musste aus Praktikabilitätsgründen später um zehn Tage verlängert werden, doch am 26. Oktober hatte Belgrad seine Truppen, soweit zugesagt, hinter die Provinzgrenzen zurückgezogen.

Am 15. Oktober vereinbarte die NATO mit Belgrad die Errichtung der Luftverifizierungsmission („Eagle Eye“) durch bemannte oder unbemannte, jedenfalls unbewaffnete Flugkörper über dem Kosovo. Am 16. Oktober schloss die OSZE den Vertrag über eine bis zu 2.000 Mann starke, unbewaffnete Verifizierungsmission (KVM) am Boden mit der jugoslawischen Regierung ab. Zu ihrem Schutz stationierte die NATO in Mazedonien eine „Extraction Force“ mit einer Stärke von 1.800 Mann unter französischem Oberbefehl, die im Notfall die OSZE-Mitarbeiter mit Hubschraubern evakuieren sollte. Eine der in Bosnien im Einsatz befindlichen SFOR-Truppe vergleichbare Schutzmacht vor Ort war hingegen nicht vorgesehen. Holbrooke hätte diese Milosevic vermutlich nicht abringen können, wollte es zu diesem Zeitpunkt aber auch nicht. An all diesen Verhandlungen und Vereinbarungen war die Führung der Kosovo-Albaner nicht beteiligt. Sie kritisierte daher vor allem, dass nur unbewaffnete Beobachter den Waffenstillstand überwachen sollten, und forderte vergeblich für die Umsetzung einer wie auch immer gearteten Übergangsregelung die Stationierung einer bewaffneten NATO-Friedenstruppe im Kosovo.⁴⁸

3.4 Die Verifikationsmission der OSZE und das Massaker von Racak

Die OSZE hatte bis dahin nur wenig zum Krisenmanagement beitragen können.⁴⁹ Nun aber sollte sie plötzlich mit einer 2.000 internationale Mitarbeiter umfassenden Mission die

⁴⁸ Vgl. hierzu James Gow, Kosovo After the Holbrooke-Milosevic Agreement. What Now?, in: The International Spectator, Jg. 33, Nr. 4, 1998, S. 17-22.

⁴⁹ Sie hatte zwar im Frühjahr 1998 ihre in Mazedonien und Albanien tätigen Missionen von 5 auf 8 bzw. 11 auf 14 und später noch einmal auf 30 internationale Mitarbeiter verstärkt, um an den Grenzen zum Kosovo zu beobachten, wie sich die Fluchtbewegungen entwickelten. Außerdem hatte sie im Juni 1998 eine „Technical Assessment Mission“ nach Belgrad geschickt, um eine Bestandsaufnahme der Beziehungen zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien mit Blick auf den möglichen

Einhaltung des Waffenstillstandes und den Truppenabzug verifizieren sowie reguläre Polizeieinheiten im Kosovo bei ihrer Tätigkeit begleiten. Weiterhin sollte sie mit den internationalen Hilfsorganisationen die zu jener Zeit etwa 290.000 Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, von denen etwa 50.000 elend in den Wäldern hausten, vor Wintereinbruch in ihre alten Wohnungen zurückbringen und später an der Wiederherstellung ziviler Lebensverhältnisse bis zur Abhaltung von Wahlen mitwirken. Für all diese Aufgaben war zunächst ein Jahr vorgesehen.

Noch nie hatte die personell bescheiden ausgestattete Wiener Organisation eine so große Mission aufzubauen – und dies auch noch in kürzester Zeit. Das mag einen Teil der Schwierigkeiten bei der Bewältigung dieser Aufgabe erklären. Die OSZE war aber zudem von dem Auftrag völlig überrascht. Dabei hätten ihre Erfahrungen mit anderen Langzeitmissionen,⁵⁰ die allein durch ihre lokale Präsenz gewaltmindernd oder gar -verhindernd wirken konnten, dem Ständigen Rat schon im Frühjahr 1998 nahe legen müssen, zu versuchen, mit einer sehr großen Mission in das Kosovo zurückzukehren. Es kam zu Friktionen und Verzögerungen, über die ein Mitglied der deutschen OSZE-Botschaft in Wien berichtet: „Entscheidungen in der von Briten und Amerikanern dominierten Mission (wurden) sehr langsam getroffen. So warteten zum Beispiel deutsche Beobachter mitunter wochenlang, bis sie akzeptiert wurden. Die jugoslawischen Behörden, die die notwendigen Visa zügig erteilten, mahnten sogar eine schnellere Stationierung der OSZE-Mitarbeiter an, versprachen sie sich davon doch auch eine Kontrolle der UÇK.“⁵¹ Erste größere Kontingente waren ab Dezember im Einsatz. Ende Januar 1999 umfasste die Mission etwa 1.000 und selbst bei ihrer Ausreise am Vorabend der NATO-Luftangriffe gerade erst 1.380 internationale Mitarbeiter.

Der verzögerte Aufbau war jedoch nicht der Hauptgrund für die Schwierigkeiten der Mission, ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Auch mit einer vollzähligen Präsenz hätte sie den Bruch des Waffenstillstands durch die UÇK⁵² und serbische Sicherheitskräfte⁵³ im Dezember nicht stoppen können. Zum einen ist es grundsätzlich schwierig, von außen Menschen, die aufgrund ihrer militärischen Organisationsstruktur oder ihrer persönlichen Motivation bereit sind, im nächsten Augenblick mit Waffengewalt gegen ihre erklärten Feinde vorzugehen, von dieser Absicht abzuhalten. Zum anderen tun sich in einer solchen Situation unbewaffnete Vermittler zusätzlich schwer damit, die Autorität auszustrahlen, die sie brauchen, um beide Seiten zu einer Deeskalation zu bewegen. Zwar gelang es der KVM am 27. Dezember, einen regionalen Waffenstillstand zu vermitteln, doch hielt dieser

Empfang der González-Mission wie auch auf die Wiedereinsetzung der Langzeitmission durchzuführen. Vgl. dazu sowie zum folgenden die Übersichten „Zur Neuordnung des südslawischen Raumes“, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Jg. 37, Nr. 1 bis Nr. 4, 1999.

⁵⁰ Vgl. Meyer, a.a.O. (Anm. 28), passim.

⁵¹ Brigadegeneral a.D. Heinz Loquai in der Sendung „Streitkräfte und Strategien“, NDR 4, 22.5.1999.

⁵² Am 14. Dezember 1998 ereignete sich ein schwerer Zwischenfall, als 37 UÇK-Kämpfer beim Versuch, von Albanien aus die Grenze zum Kosovo zu überschreiten, von jugoslawischen Grenztruppen getötet wurden.

⁵³ Am 21. Dezember kündigte die Jugoslawische Armee ein Manöver im Osten des Kosovo an, das drei Tage später die Form eines Panzerangriffs auf albanische Dörfer annahm, in dessen Folge 5.000 Albaner die Flucht ergriffen.

nicht. Es gibt die Annahme, dass mehr politischer Druck auf die UÇK diese davon abgehalten hätte, in die Gebiete, aus denen sich die serbischen Sicherheitskräfte zurückzogen, wieder einzusickern.⁵⁴

Zu den kleinen Erfolgen der OSZE-Mission gehörte ein am 13. Januar 1999 von ihr nach langen Verhandlungen mit der UÇK erreichter Gefangenenaustausch von acht jugoslawische Soldaten gegen neun von den Serben verhafteten UÇK-Kämpfer. Dieser, den Kosovaren mühsam abgehandelten Vertrauensvorschuss, hätte eine bescheidene Grundlage für eine Deeskalation schaffen können. Doch am 15. Januar 1999 wurden von der OSZE die Leichen von etwa 45 Albanern in dem kosovarischen Ort Racak (Reçak) entdeckt. Alles sprach dafür, dass hier Serben ein Massaker verübt hatten. So lautete auch die Schuldzuweisung des Chefs der OSZE-Mission Walker.⁵⁵ Die serbische Führung spielte den Vorfall als Polizeiaktion gegen Terroristen herunter und erklärte Walker zur unerwünschten Person, die das Land innerhalb von 48 Stunden zu verlassen hätte. Zwar konnte die Ausweisung des Missionschefs durch Verhandlungen des amtierenden OSZE-Vorsitzenden mit Belgrad verhindert werden. Dennoch machte das Massaker die kurz zuvor noch in NATO- und OSZE-Kreisen gehegte leise Hoffnung auf eine Entspannung zunichte.

3.5 Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris

Nach „Racak“ versuchte die Balkan-Kontaktgruppe den Druck auf die Konfliktparteien zu erhöhen. Am 27. Januar 1999 legte sie die Grundlinien eines Vertragsentwurfs vor.⁵⁶ Dieser sah einen sofortigen Waffenstillstand vor sowie eine dreijährige Interimslösung, die dem Kosovo weitreichende Autonomie samt Parlament, Präsident, Regierung, Verwaltung und Gerichtswesen bringen, allerdings die territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien wahren sollte. Am Ende dieser Übergangszeit sollte eine Volksabstimmung über die weitere politische Zukunft des Kosovo stehen. Ferner waren enthalten der Schutz der serbischen Minderheit im Kosovo und freie Wahlen im Kosovo unter Aufsicht der OSZE. Am 29. Januar 1999 forderte die Kontaktgruppe die Parteien ultimativ zur Aufnahme von Friedensverhandlungen auf. Sie sollten sich am 6. Februar in Rambouillet bei Paris treffen und bis zum 20. Februar, 12 Uhr mittags, zu einer Vereinbarung gelangen.

Das Ultimatum zeigte zunächst Wirkung. Rechtzeitig versammelten sich in Rambouillet auf albanischer Seite Vertreter aller politischen Kräfte einschließlich der UÇK. Da diese von der serbischen Regierung nach wie vor als Terrororganisation angesehen wurde, war die Delegation unter Ministerpräsident Milan Milutinovic nicht zu direkten Verhandlungen

⁵⁴ Vgl. Heinz Loquai, Die OSZE-Mission im Kosovo – eine ungenutzte Friedenschance?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 44, Nr. 9, 1999, S. 1118-1126.

⁵⁵ Die Täterschaft wurde nicht endgültig geklärt. Das finnische Expertenteam von Gerichtsmedizinern, das im Auftrag der EU die Leichen obduzierte, konnte – da alle Spuren verwischt worden waren – nur den gewaltsamen Tod, aber nicht die Verursacher feststellen; siehe Report of the EU Forensic Expert Team on the Raçak Incident, <http://www.auswaertiges-amt.de>.

⁵⁶ Draft Kosovo Interim Agreement, <http://www.balkanaction.org>.

bereit. Zu diesen kam es kurzfristig, als sich nach einer Woche die amerikanische Außenministerin Albright persönlich einmischte. Doch auch danach wurde hauptsächlich indirekt über die drei Unterhändler Hill (USA), Majorski (Russland) und Petritsch (Europäische Union) verhandelt.⁵⁷

Erst in der zweiten Konferenzwoche legte Hill einen Entwurf für die militärische Implementierung einer Autonomieregelung vor,⁵⁸ der als Kapitel 7 in den endgültigen Vertragsentwurf vom 23. Februar einging. Er enthielt die Bestimmungen für eine 30.000 Mann starke multinationale Friedenstruppe unter NATO-Führung und entsprach insofern älteren Forderungen der fünf westlichen Kontaktgruppenmitglieder. Da die russische Seite eine Führung durch die NATO ablehnte, trug sie diesen Vorschlag nicht mit.

Der militärische Teil des Vertragsentwurfs sah eine weitgehende Entmilitarisierung vor. Die serbische Seite sollte die Zahl ihrer im Kosovo eingesetzten regulären Truppen von 10.000 auf 1.500 Mann und die Stärke ihrer Sonderpolizei auf 2.500 Mann vermindern. Außerdem sollten die in der Region stationierten Luftabwehrsysteme abgebaut werden, im Gegenzug sollten die UÇK-Kämpfer ihre Waffen abgeben.

Die Hauptstreitpunkte zwischen den Parteien waren:

- Die Volksabstimmung: Die Serben lehnten sie strikt ab aus der begründeten Sorge, ihr Ergebnis werde zu einer völligen Abspaltung des Kosovo führen. Auch ein Status analog zu dem Montenegros in der Bundesrepublik Jugoslawien kam für sie nicht in Frage. Demgegenüber bestanden die Kosovo-Albaner auf einer Volksabstimmung nach der Übergangsfrist und damit auf der Chance, die staatliche Unabhängigkeit zu erlangen.
- Die Stationierung ausländischer Truppen zur Überwachung des Friedensabkommens: Die Serben waren aus Souveränitätsgründen prinzipiell dagegen, vor allem aber gegen NATO-Soldaten. Ihnen war klar, dass sie dann den Vertrag bei der Umsetzung nicht mehr in ihrem Sinne interpretieren könnten. Die Kosovaren hatten hingegen ohne die Anwesenheit von NATO-Truppen kein Vertrauen in die Einhaltung des Vertrages durch die serbische Seite.
- Die UÇK forderte die Unterzeichnung eines formalen Waffenstillstandsabkommens. Dies lehnte die serbische Seite ab, weil sie damit die UÇK als gegnerische Armee anerkannt hätte.

Als die von der Kontaktgruppe gesetzte Frist zur Unterzeichnung eines Abkommens am 20. Februar abgelaufen war, ein Ergebnis aber nahe schien, wurde die Konferenz bis zum 23. Februar, 15.00 Uhr, verlängert. In dieser Zeit versuchte die Kontaktgruppe, Serbien mit

⁵⁷ Zum Verlauf der Verhandlungen siehe – neben der Presseberichterstattung – Jens Reuter/Melpomeni Katsaropoulou, Die Konferenz von Rambouillet und die Folgen, in: Südosteuropa, Jg. 48, Nr. 3-4, 1999, S. 147-155; Marc Weller, The Rambouillet Conference on Kosovo, in: International Affairs (London), Jg. 75, Nr. 2, 1999, S. 211-251.

⁵⁸ Andreas Zumach, „Achtzig Prozent unserer Vorstellungen werden durchgepeitscht“. Die letzte Chance von Rambouillet und die Geheimdiplomatie um den Annex B, in Schmid, a.a.O. (Anm. 17), S. 72.

wirtschaftlichen Anreizen für ihren Plan zu gewinnen. Doch dessen Delegation blieb bei ihrer Ablehnung jeder militärischen Absicherung durch internationale Truppen, vor allem durch die NATO.⁵⁹

Die Kosovo-Albaner beharrten auf ihrer Forderung nach einer Volksabstimmung, ließen sich aber schließlich darauf ein, dass am Ende der Drei-Jahres-Frist ein „Instrumentarium“ für ein Verfahren zur Befragung der Bewohner der Kosovo-Region gefunden werden sollte. Insofern gab es im politischen Teil eine Annäherung, während sie im militärischen ausblieb. Anders als bei der Konferenz über Bosnien-Herzegowina in Dayton, wo die Parteivertreter bis zu ihrer Unterschrift in Klausur gehalten wurden, wodurch ein zusätzliches Momentum entstand, setzte nun die Kontaktgruppe den Parteien eine weitere Frist bis zum 15. März 1999, in der die Kosovaren das Einverständnis ihrer Landsleute einholen und die Serben sich für die Friedenstruppe entscheiden sollten. Bis dahin müssten beide Seiten einen Waffenstillstand einhalten.

Darüber hinaus drohten die westlichen Mitglieder der Kontaktgruppe, falls das Abkommen an der serbischen Seite scheitere, würde die NATO Luftangriffe gegen serbische Ziele fliegen. Hierzu stünden über 400 Flugzeuge und US-Kriegsschiffe mit Marschflugkörpern bereit. Sollte der Friedensschluss hingegen an den Kosovaren scheitern, wollte der Westen die UÇK zur terroristischen Organisation erklären, ihr den Nachschub aus Albanien sperren und sie damit der serbischen Übermacht ausliefern. In diesem Falle würde die Extraction Force die OSZE-Beobachter schleunigst aus der Region evakuieren.

Auch wenn das „Ergebnis“ von Rambouillet von Seiten der Kontaktgruppe als Schritt zum Frieden bezeichnet wurde, so ließ sich nur spärlich überdecken, dass man substantiell nicht voran gekommen war. Dies hat unterschiedliche Gründe. Zunächst dürfte die Einschätzung richtig sein, dass NATO und EU eine „abstrakte“ Strategie in dem Sinne verfolgten, „als sie von den realen Gegebenheiten der Konfliktsituation 'abstrahierte': Der Antagonismus der Konfliktparteien bot de facto keinerlei Grundlage für einen Kompromiss. Daher war das vorgesehene Übergangsregime in zeitlicher Hinsicht weder für die serbische noch für die albanische Seite akzeptabel.“⁶⁰ Mehr aber noch lag der Misserfolg daran, dass die serbische Seite nach der mehrfachen Verlängerung der Ultimaten die damit verbundenen Drohungen der NATO nicht ernst nahm. Was die Fristsetzungen betraf, so schien Frankreich aus innenpolitischen Gründen mehr daran gelegen zu sein, auf seinem Boden einen Friedensvertrag zustande zu bringen, als dafür vorgegebene Zeitvorgaben

⁵⁹ Nach dem Beginn des Luftkrieges wurde in der deutschen Öffentlichkeit darüber gerechtfertigt, ob der zum amerikanischen Vertragsentwurf gehörende Appendix B, in dem die NATO der multinationalen Implementierungstreitmacht Bewegungsfreiheit auf dem gesamten Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien zugesichert haben wollte, eine Forderung war, die von der serbischen Seite nicht akzeptiert werden konnte. Wegen der grundsätzlichen serbischen Ablehnung einer internationalen Friedensstreitmacht wurde jedoch über diesen - aus serbischer Sicht zweifellos problematischen Appendix erst gar nicht verhandelt (Vgl. Dossier „Wie Deutschland in den Krieg geriet“, in: DIE ZEIT vom 12. Mai 1999, S. 21.). Zu dessen Text s. Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, 22. Februar 1999, Appendix B, Nr. 8, S.77 (<http://www.balkanaction.org>); eine dt. Übersetzung wichtiger Abschnitte findet sich in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 44, Nr. 5, 1999, S. 611-630.

⁶⁰ Walter Feichtinger/Gustav E. Gustenau, Die NATO-Operation gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, Jg. 37, Nr. 3, 1999, S. 335.

durchzusetzen, so dass bei den Serben der Eindruck entstand, Ultimaten seien unverbindliche Terminabsprachen. Die Kompetenzvermischung zwischen NATO und Kontaktgruppe in der Verhandlungsführung⁶¹ erlaubte es den Serben, falsche Schlüsse hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der Drohungen zu ziehen: Einerseits drohten die NATO-Mitglieder der Kontaktgruppe mit Militäreinsätzen, andererseits war Russland über die Kontaktgruppe an der Verhandlungsführung beteiligt und lehnte militärische Maßnahmen ohne UNO-Mandat weiterhin ab, ja blockierte ein solches sogar im Sicherheitsrat. Doch auch die Drohungen selbst waren in sich widersprüchlich: Zum einen sollte Serbien mit Luftschlägen gefügig gemacht werden, zum anderen wollte sich die NATO erklärtermaßen nicht zur Luftwaffe der UÇK machen. Darüber hinaus hatten führende westliche Politiker mehrfach deutlich gemacht, dass sie sich nicht auf Kampfeinsätze auf dem Boden einlassen wollten. All das ließ der serbischen Seite wenigstens vorläufig eine gewisse Handlungsfreiheit im Kosovo.

Kaum waren die Delegationen aus Rambouillet abgereist, begann die BRJ weitere Truppen in das Kosovo zu verlegen. Die NATO interpretierte dies als Vorbereitungen zu einer Großoffensive gegen die UÇK, zu der es möglicherweise noch vor dem 15. März kommen würde.⁶² Offenbar rechnete sie aber nicht damit, dass damit auch eine umfassende Vertreibungsaktion gegen die Kosovo-Albaner vorbereitet werden könnte. Denn sonst hätten die NATO-Staaten aus humanitären Gründen sofort versuchen müssen, eine Entscheidung des UN-Sicherheitsrats zugunsten von Präventionsmaßnahmen herbeizuführen.⁶³ Das unterblieb - nicht nur, weil man ein Veto Russlands oder China erwartete, sondern auch, weil es den Einsatz von Bodentruppen erfordert und damit die Gefahr von Opfern auf Seiten der Entsenderstaaten mit sich gebracht hätte.

Während der folgenden beiden Wochen versuchten die Kriegsparteien, ihre jeweilige Stellung auf dem Boden noch vor der Vertragsunterzeichnung zu verbessern. Damit verstießen sie zumindest gegen den „Geist“ des vereinbarten Waffenstillstands – was die jugoslawische Seite dadurch zu kaschieren versuchte, dass sie ihre Truppenbewegungen sogar bei der OSZE als „reguläre Manöver“ anmeldete.⁶⁴ Gleichzeitig bemühten sich hochrangige Politiker aus den Kontaktgruppenstaaten durch Einzelgesprächen in Belgrad und Pristina zu erreichen, dass sich die Vertreter Serbiens und der albanischen Kosovaren am 15. März in Frankreich trotzdem wieder an den Verhandlungstisch setzten.

Nachdem am 2. März die UÇK ihren Verhandlungsführer von Rambouillet, Hashim Thaçi, zum Ministerpräsidenten des Kosovo ernannt und mit der Bildung einer provisorischen Regierung beauftragt hatte, trat der bisherige politische Vertreter der UÇK, Adem Demaçi,

⁶¹ General Naumann bezeichnet es in diesem Zusammenhang als Fehler, dass die Verantwortlichkeiten des Krisenmanagements seit dem Herbst 1998 mehrfach gewechselt wurden, vgl. Naumann, a.a.O. (Anm. 46), S. 6.

⁶² FAZ vom 25. Februar 1999, S. 1.

⁶³ Vorbild hierfür hätte die Resolution 688/1991 zur Situation der im Nordirak vertriebenen Kurden sein können, die eine humanitäre Intervention zur Vorbeugung einer Gefährdung des internationalen Friedens durch grenzüberschreitende Flüchtlingsströme ermöglichte.

⁶⁴ FAZ vom 15. März 1999, S. 1.

ein Gegner des Rambouillet-Prozesses, zurück.⁶⁵ Daraufhin gelang es den USA, „die UÇK und damit die gesamte Kosovo-albanische Verhandlungsdelegation zur Unterzeichnung des Vertrags zu überreden.“⁶⁶ Die Führung der Kosovaren machte sich Hoffnungen darauf, dass die NATO faktisch auf ihrer Seite in den Krieg einträte, wenn nur sie und nicht die Serben den Vertrag unterzeichneten.

So erklärte sich die kosovarische Delegation, als sie am 15. in Paris erschien, sofort bereit, das Interimsabkommen in der vorliegenden Form zu unterschreiben. Hingegen lehnten die Serben weiterhin die Stationierung einer Friedenstruppe ab. Allerdings schienen sie bereit, über das in Rambouillet geschnürte Paket noch einmal verhandeln zu wollen und legten einen Text vor, in dem sie alle Teile in dem Vertragsentwurf vom 23. Februar durchgestrichen hatten, in denen von einer internationalen Überwachung des Abkommens die Rede war, und diejenigen Abschnitte durch Neuformulierungen verwässerten, die eine substantielle Autonomie für das Kosovo vorsahen.⁶⁷ Dies wurde von den Albanern und den westlichen Staaten als Verzögerungstaktik angesehen und abgelehnt. Nach dreitägigem Stillstand unterzeichneten am 18. März nur die Albaner in Anwesenheit der internationalen Vermittler den 82 Seiten umfassenden Vertrag. Die serbische Delegation blieb diesem Akt fern und behauptete, der Vertrag sei zwischenzeitlich zu ihren Ungunsten gefälscht worden.⁶⁸ Daraufhin setzten die Vorsitzenden der Balkan-Kontaktgruppe, Védrine und Cook, am 19. März die Konferenz für unbestimmte Zeit aus.

Noch am selben Tag ordnete der OSZE-Vorsitzende Vollebaek die sofortige Abreise der 1.380 Beobachter aus dem Kosovo an, denn nun hatte deren persönliche Sicherheit gegenüber dem zu erwartenden Ansehensverlust der OSZE Vorrang. Anders als vielleicht zu erwarten gewesen wäre, konnten die Mitarbeiter ohne Schwierigkeiten das Kosovo verlassen, allerdings wurden ihre Visa an der Grenze zu Mazedonien ungültig gemacht. Die serbische Seite schien geradezu froh zu sein, diese Augen- und Ohrenzeugen ihrer Aktionen gegen albanische Dörfer loszuwerden.⁶⁹

Jugoslawische Armee- und Polizeieinheiten begannen unmittelbar nach dem Abzug der internationalen Kosovo-Beobachter eine neue Offensive gegen die UÇK, deren Generalstab noch am selben Wochenende von der Vertreibung von 15.000 Kosovaren aus ihren Dörfern sprach und die NATO dazu aufrief, sofort zu handeln, um die serbische Kriegsmaschinerie zu stoppen.⁷⁰

Nachdem der amerikanische Sonderbotschafter Holbrooke am 22. März Milosevic noch einmal eine „letzte Warnung“ überbracht und ihn in zwei mehrstündigen Gesprächen zur

⁶⁵ FAZ vom 3. März 1999, S. 6.

⁶⁶ Matthias Rüb, „Phönix aus der Asche“ Die UÇK: Von der Terrororganisation zur Bodentruppe der Nato? in: Schmid, a.a.O. (Anm. 17), S. 61.

⁶⁷ Der Textentwurf der serbischen Delegation liegt im Internet vor; <http://www.balkanaction.org>.

⁶⁸ Süddeutsche Zeitung vom 20./21. März 1999, S. 7.

⁶⁹ Ein Teil der Mitarbeiter betreute während der folgenden Kriegsmonate vertriebene Kosovaren in den Nachbarländern und registrierte deren Aussagen über Menschenrechtsverletzungen für das Haager Kriegsverbrechertribunal.

⁷⁰ Süddeutsche Zeitung vom 22. März 1999, S. 1.

einer Unterschrift zu überreden versucht hatte, kehrte er am 23. unverrichteter Dinge nach Brüssel zurück.⁷¹ Dort erteilte NATO-Generalsekretär Solana noch am selben Abend den Einsatzbefehl für die Luftstreitkräfte, deren erste Bomberstaffeln dann am Abend des 24. März 1999 Angriffe gegen militärische Ziele in ganz Jugoslawien flogen.

3.6 Hatte die NATO keine andere Wahl als Krieg?

Trotz vieler diplomatischer Beziehungen scheiterte letztlich die Gewaltprävention seit 1989. Allerdings gab es eine Reihe von Fehlern und Versäumnissen, ohne die die Chancen für rechtzeitige politische Lösungen und Vermittlungserfolge größer gewesen wären.⁷² Hier seien noch einmal die wichtigsten erwähnt:

- die unzulängliche externe Unterstützung der gewaltfreien Strategie Rugovas in den frühen und mittleren neunziger Jahren, wodurch ungewollt denen Argumente geliefert wurden, die später auf Gewalt setzten;
- die sofortige Festlegung der Internationalen Organisationen auf eine innerserbische Lösung, wodurch zum einen der Spielraum für internationale Verhandlungen von vornherein so eingeschränkt, dass Milosevic glaubte, sich gar nicht mehr darauf einlassen zu müssen; und zum anderen die UÇK darin bestärkt wurde, dass die Unabhängigkeit des Kosovo nur durch gewaltsame Mittel zu erreichen sein würde;
- das Festhalten an González als Leiter einer Vermittlungsmission, nachdem offensichtlich wurde, dass Milosevic diesen nicht empfangen würde, wodurch viel Zeit verloren ging;
- der Verzicht darauf, Russland frühzeitig in die Konfliktintervention einzubinden, wodurch sich die Chancen erhöht hätten, ein Mandat des Sicherheitsrats für eine bewaffnete Friedenstruppe nach SFOR-Vorbild zu erhalten, unter deren Schutz es der OSZE eher möglich gewesen wäre, das KVM-Mandat zu verwirklichen;
- die Nichteinbeziehung Kosovo-albanischer Vertreter in die Waffenstillstandsvereinbarungen zwischen Holbrooke und Milosevic im Oktober 1998, wodurch deren Absicherung zur anderen Seite versäumt wurde;

⁷¹ Holbrooke erklärte in einem Interview in der ARD-Sendung vom 26. Oktober 1999, Milosevic habe auf die Vorhaltung, im Falle der Weigerung Serbiens, das Rambouillet-Abkommen zu unterzeichnen, werde die NATO angreifen, mehrmals geantwortet, dann werde eben gebombt. Offensichtlich war in der serbischen Führung schon vor Holbrookes Besuch die Entscheidung gefallen, nicht nachzugeben.

⁷² Vgl. auch Marie-Janine Calic, Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/99 vom 20. August 1999, S. 22-32; Vgl. Tobias Debiel, Katastrophe im Kosovo – Zehn Anmerkungen zu Massakern, Krieg und (De-) Eskalation, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 44, Nr. 5, 1999, S. 539-547, und Christoph Rohloff, Krieg im Namen der Menschenrechte? Eine Bestandsaufnahme nach der NATO-Intervention im Kosovo, in: ders. (Hg.), *Krieg im Kosovo – Was tun?* INEF-Report, Heft 38/1999 (Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg), S. 1-45.

- die unklare Kompetenzverteilung zwischen NATO und Kontaktgruppe während des Krisenmanagements vor und in Rambouillet, die dazu geführt haben kann, dass Milosevic die Drohungen nicht ernst genug nahm;
- und schließlich der Verzicht auf einen Erfolgsdruck, wie die Verhandlungen von Dayton bestimmte, und der entstanden wäre, wenn es unbedingt in Rambouillet zu einem Abschluss der Verhandlungen hätte kommen müssen.

Natürlich lässt sich nicht nachweisen, dass ein anderes Verhalten der Internationalen Organisationen in diesen Situationen zu einer dauerhaften friedlichen Konfliktregelung geführt hätte, aber schon diese Fehler und Versäumnisse zeigen, dass die Eskalation zum NATO-Einsatz nicht allein auf die Verstocktheit der serbischen Führung zurückzuführen war.

Damit stellt sich die Frage, ob die NATO im Frühjahr 1999 keine andere Wahl hatte als den Krieg. Sie lässt sich unterschiedlich beantworten, je nachdem, ob man die Perspektive der NATO unmittelbar vor dem Einsatzbefehl oder ob man eine Sicht von außen auf die NATO einnimmt.

Betrachten wir zunächst die Frage aus der Binnenperspektive. Die NATO hatte sich nach und nach selbst unter Zugzwang gesetzt. Durch den frühzeitigen Aufbau ihrer Drohkulisse, vor allem aber den leichtfertigen Umgang mit Ultimaten, hatte sie sich in eine Situation gebracht, in der sie nach innen wie nach außen um die eigene Glaubwürdigkeit bangen musste, wenn sie sich weiterhin von Milosevic vorführen ließ. In dieser Lage mochten zwar noch nicht alle nicht-militärischen Mittel, Druck auszuüben, ausgeschöpft gewesen sein.⁷³ Nachdem jedoch schon seit dem Frühjahr 1998 Milosevic mit militärischen Maßnahmen gedroht, ja im Herbst die Reihe der Aktivierungsstufen schon durchlaufen worden war, hatte die NATO sich die Möglichkeit zu einem Umschwenken auf nicht-militärische Alternativen verbaut. Da in der Vergangenheit gelegentlich Drohungen auf Milosevic wirksam gewesen waren, glaubte sie ein weiteres Mal damit Erfolg zu haben, und interpretierte die Tatsache, dass in Rambouillet überhaupt verhandelt wurde, als Beweis für die Richtigkeit dieser Taktik. Dementsprechend nahm sie an, mit der nächsten Eskalationsstufe auch Milosevics Unterschrift unter den Vertrag zu erhalten.

Dabei stellten sich die führenden Vertreter der NATO vor, es würden wie vor dem Dayton-Abkommen nur wenige Luftschläge genügen, um dieses Ziel zu erreichen. Diese Erwartungshaltung ging mit dem Wunsch einher, das Kosovo-Problem noch vor dem für den 24. April 1999 nach Washington einberufenen NATO-Jubiläumsgipfel erfolgreich abgeschlossen zu haben. Von daher ergab sich ein zusätzlicher Zeitdruck für den Beginn der Aktion.

⁷³ So hätte es auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Sanktionen in dieser Phase noch Möglichkeiten gegeben. Da diese jedoch bekanntlich nicht sofort die angestrebte Wirkung zeigen, wäre es zweckmäßig gewesen, schon sehr frühzeitig alle jene Maßnahmen zu reaktivieren, die während der vorangegangenen Balkankriege gegen Jugoslawien verhängt und nach Dayton wieder aufgehoben worden waren. Die während des NATO-Luftkrieges von den USA erhobene Forderung nach einer Seeblockade kam indes viel zu spät, um Wirkung zu zeigen.

Der Vergleich mit dem Weg zum Dayton-Abkommen spielte noch unter einem anderen Aspekt eine Rolle: Die NATO-Staaten wollten zeigen, dass sie aus der Geschichte gelernt hatten. Nachdem es von 1992 bis 1995 weder der EU noch der UNO im Bosnienkrieg mit gutem Zureden gelungen war, Gräueltaten und Vertreibungen zu verhindern oder zu beenden, und erst die Geländegewinne der kroatisch-muslimischen Truppen und die Luftangriffe der NATO die Voraussetzungen für den Friedensschluss von Dayton schufen,⁷⁴ wollte die NATO damit nicht ein weiteres Mal zu lange warten, wenn sie ein zweites Bosnien verhindern wollte. Dem lag, wie die politischen Erklärungen zu Beginn der Luftangriffe belegen (s. Kapitel 5), auch die Wertentscheidung zugrunde, am Ende dieses Jahrhunderts in Europa nicht noch einmal Völkermord und Vertreibung zulassen zu wollen. Die Ernsthaftigkeit dieser Begründung wird durch die Tatsache unterstützt, dass sich im Fall des Kosovo keine geostrategischen Motive oder das Ziel der Sicherung von Rohstoffen als Gründe für den NATO-Einsatz konstruieren lassen. Der Glaube, mit der Vorbereitung der Intervention das politisch und ethisch Richtige zu tun, war schon im Herbst 1998 so groß, dass völkerrechtliche Bedenken (s. Kapitel 4) darüber hintangestellt wurden. Auch dadurch wurde eine Dynamik in Gang gesetzt, die den Krieg mit Serbien immer unausweichlicher machte.

Wenn man diese Binnenperspektive verlässt, so kann man einwenden, dass Vorschläge aus der Wissenschaft, die darauf zielten, den Konflikt mit einer gradualistischen Strategie zu entschärfen, nicht in die Politik einfließen, obwohl sie schon vor den ersten Anschlägen der UÇK verantwortlichen Stellen, z.B. der EU, bekannt gemacht wurden. So war 1997 angeregt worden, Serben und Kosovaren sollten vor Ort wenig politisierte, praktische Probleme der täglichen Zusammenarbeit angehen und – falls sich daraus genügend Vertrauen ergäbe – darauf aufbauend die Statusfragen einschließlich des Problems der staatsrechtlichen Verfasstheit des Kosovo behandeln.⁷⁵ Ein anderer Vorschlag aus demselben Jahr lief darauf hinaus, erst die soziale und wirtschaftliche Lage aller Bewohner des Kosovo zu verbessern bevor strittige Themen angegangen würden.⁷⁶

Präventionsmaßnahmen, wie sie in diesen Konzepten enthalten sind, werden von Sicherheits- und Entwicklungspolitikern zwar immer öfter gefordert, aber von Haushaltspolitikern häufig abgelehnt, weil ihre Dringlichkeit noch nicht offensichtlich sei. Allerdings hätten die erwähnten Vorschläge zu dem Zeitpunkt, zu dem sie vorgetragen wurden, nach allen Erfahrungen mit gradualistischen Prozessen nicht mehr schnell genug Erfolge gezeitigt, um die Formierung der UÇK und damit die Eskalation des Konfliktes zu verhindern. Darüber hinaus wären sie schon in ihrer Anfangsphase nur schwer zu realisieren gewesen, denn zum einen stand dem die Politik der serbischen Regierung

⁷⁴ Vgl. Peter Schlotter, Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen – Eine Bilanz der zivilen Implementierung, HSFK-Report 1/1997, Frankfurt/M., 1997.

⁷⁵ Forschungsgruppe Europa, Centrum für angewandte Politikforschung/Bertelsmann Wissenschaftsstiftung, Halki-Treffen: Gemeinsame Empfehlungen zum Kosovokonflikt, 1997; Institutionalisierte Vermittlung statt Errichtung eines Protektorats, Vorschlag von internationalen Wissenschaftlern für eine Übergangslösung im Kosovokonflikt (Auszüge), in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 44, Nr. 2, 1999, S. 240-243.

⁷⁶ Marie-Janine Calic, Kosovo Policy Study, Stiftung Wissenschaft und Politik/Conflict Prevention Network, Ebenhausen, 30. Juni 1997.

entgegen, alle Einmischungen in die „inneren Angelegenheiten“ zurückzuweisen. Zum anderen fehlten auf der serbischen, aber seit 1998 auch auf der kosovarischen Seite gesellschaftliche Ansprechpartner, die bereit gewesen wären und über genügend politischen Einfluss verfügten hätten, um erste Schritte zu einer praktischen Kooperation zu gehen.

Aus der für konstruktive Alternativen weitgehend verfahrenen Situation, wie sie sich im Frühjahr 1999 darstellte, soll nicht der Schluss gezogen werden, mit einer militärischen Intervention wären die Voraussetzungen für ein gutnachbarliches Verhältnis von Serben und Albanern im Kosovo zu verbessern gewesen.

Was aber wäre für die Kontaktgruppe oder die NATO die Alternative gewesen, um aus der verfahrenen Situation, wie sie sich im Frühjahr 1999 darstellte, herauszukommen und um die erwarteten neuen Kämpfe zwischen beiden Parteien sowie die in deren Folge ebenfalls zu gewärtigenden Vertreibungen zahlloser Kosovaren durch serbische Sicherheitskräfte ohne militärisches Eingreifen zu verhindern? Ohne Druck weiter über den Entwurf von Rambouillet zu verhandeln, hätte bedeutet, dass parallel dazu die Gräueltaten weiter gegangen wären. Wäre das gegenüber den Opfern zu verantworten gewesen? Eine Evakuierung der albanischen Zivilbevölkerung mit Auffanglagern in den Nachbarländern vorzubereiten, was vielleicht Not und Tod in den folgenden Monaten verringert hätte, hätte bedeutet, dass die Kontaktgruppe quasi Milosevics Geschäft mit sanfteren Methoden übernommen hätte, was von den Kosovaren nicht akzeptiert worden und vermutlich auch auf weniger Unterstützung in Mazedonien und Albanien gestoßen wäre als die dann später dort vorgenommenen Hilfsmaßnahmen. Was aber dann? Die dauerhafte Integration einiger hunderttausend Flüchtlinge im bettelarmen Albanien wäre problematisch geworden; die Ansiedlung eines Teils von ihnen in Mazedonien hätte dort die ethnischen Spannungen verschärft. Wie aber hätte man, nachdem das serbische Ziel eines albanerfreien Kosovo erst einmal erreicht gewesen wäre, für eine spätere Rückkehr der Flüchtlinge sorgen können?

Wenn es nicht möglich war, auf diese Fragen Antworten zu finden, die nicht ebenfalls die Hilflosigkeit der internationalen Umwelt widerspiegeln hätten, dann schien der Schritt der NATO durchaus noch so etwas wie die *ultima ratio* zu sein, wenn er denn von der Zweck-Mittel-Rationalität her gut vorbereitet und angemessen durchgeführt würde. Hierauf wird im fünften Kapitel noch zurückzukommen sein.

4. Die NATO-Intervention und das Völkerrecht

Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer NATO-Intervention wurden von einzelnen NATO-Regierungen vor allem während der Zeit zwischen der Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 1199 vom 23. September 1998 und der NATO Activation Order vom 12. Oktober 1998 geäußert. In mindestens sechs der Mitgliedstaaten – Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien – gab es politische, vor allem

aber völkerrechtliche Bedenken gegen eine juristisch nicht abgesicherte „humanitäre Intervention“.⁷⁷

Demgegenüber waren die USA energische Befürworter einer Militäraktion, begründeten dies aber eher politisch als juristisch. Außenministerin Madeleine Albright gab sogar am 8. Oktober gegenüber der Presse zu, sie denke nicht daran, völkerrechtliche Fragen im Detail zu beantworten.⁷⁸ Washington begnügte sich damit, dass die beiden UN-Resolutionen 1160 und 1199 auf Kapitel VII der UN-Charta beruhten, und argumentierte, dies sei eine hinlängliche Grundlage für die NATO, eine Militäraktion zu unternehmen. Die Juristen im britischen Foreign Office widersprachen der amerikanischen Interpretation nicht, suchten aber eine Rechtsgrundlage im „Recht zur Intervention“, wie es ihrer Meinung nach von den Alliierten des Golfkrieges 1991 vorangetrieben worden war, als sie die Flugverbotszonen über den Irak verhängten, ohne dass dafür eine Resolution nach Kapitel VII vorlag.

In der alten Bundesregierung gab es bis kurz vor deren Ablösung keinen Konsens. Während Verteidigungsminister Volker Rühle schon frühzeitig meinte, die NATO könne auch ohne ein ausdrückliches Mandat der UNO intervenieren, trat Außenminister Klaus Kinkel dieser Position erst sehr spät und mit der Begründung bei, die Rechtsgrundlage für eine Intervention fuße aufgrund des Unvermögens des Sicherheitsrats, in dieser notstandsähnlichen Situation zu einem Entschluss zu gelangen, „auf Sinn und Logik“ der Resolutionen 1160 und 1199.⁷⁹

Auf diese Erklärung bezog sich am 15. Oktober eine von der Deutschen Sektion der International Association Of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA) initiierte Stellungnahme von Staats- und Völkerrechtlern, in der betont wird, eine Teilnahme der Bundeswehr an einer Intervention ohne UN-Mandat verstoße gegen geltendes Völkerrecht und zugleich auch gegen innerstaatliches Recht. Diese Stellungnahme spielte in der am folgenden Tage abgehaltenen Sondersitzung des Deutschen Bundestages keine Rolle, wurde aber zum Anknüpfungspunkt einer lebhaften Diskussion unter Völkerrechtlern und Politikwissenschaftlern, die auch während des NATO-Luftkrieges andauerte. Sie erhielt neue Brisanz, als die Bundesrepublik Jugoslawien gegen zehn NATO-Länder, darunter auch Deutschland, vor dem Internationalen Gerichtshof Klage erhob.

Die Autoren der erwähnten IALANA-Stellungnahme wiesen in ihrer Gegenposition zur Erklärung des Außenministers zunächst darauf hin, dass die beiden Sicherheitsratsresolutionen 1160 und 1199 keine Ermächtigung zum Einsatz militärischer Gewalt nach Art. 42 oder Art. 53 der UN-Charta enthielten. Die entsprechenden Bemühungen der USA hätten im Sicherheitsrat gerade nicht die erforderliche Zustimmung

⁷⁷ Vgl. Catherine Guicherd, *International Law and the War in Kosovo*, in: *Survival*, Jg. 41, Nr. 2, 1999, S. 19-34, hier S. 26.

⁷⁸ Ebenda.

⁷⁹ Vgl. FAZ vom 13. Oktober 1998, S. 2.

gefunden. Angesichts dieser Beschlusslage sei es unzulässig, unter Berufung auf Sinn und Logik den Regelungsgehalt der Resolutionen umzuinterpretieren.⁸⁰

Sodann setzten sie sich ausgiebig mit der Frage auseinander, ob ein Militärschlag auf den Gesichtspunkt der „humanitären Intervention“ gestützt werden könne, d.h. ob bewaffnete Gewalt zur Verhinderung oder Beseitigung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat angewandt werden dürfe. Hier interpretierten sie die Rechtsentwicklung nach 1945 so, dass „als völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund für einen nach der UN-Charta zulässigen Gewalteinsatz [...] bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen nur eine ausdrückliche Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 42 oder Art. 53 der UN-Charta in Betracht“ komme. Das „Selbstverteidigungsrecht“ gegen einen „bewaffneten Angriff“ auf einen anderen Staat nach Art. 51 der UN-Charta greife vorliegend nicht ein. Die weit überwiegende Mehrheit der Völkerrechtler gehe deshalb zu Recht davon aus, dass militärische Interventionen ohne ausdrückliches Mandat des UN-Sicherheitsrates gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstießen, das zugleich eine „allgemeine Regel des Völkerrechts“ im Sinne von Art. 25 GG darstelle. Ebenfalls sei es falsch zu behaupten, dass der Schutz der Menschenrechte ein „sich entwickelndes regionales Völkerrecht“ darstelle, das in Abweichung von der UN-Charta militärische Gewaltausübung erlaube. Richtig sei, dass der Menschenrechtsschutz eine grundlegende Entwicklung des gesamteuropäischen regionalen Völkerrechts ist. Sie sei jedoch nicht durch militärische Aktionen durchgesetzt worden. Davon abgesehen setze das Entstehen von Völker(gewohnheits-)recht sowohl eine gefestigte gemeinsame ständige Staatenpraxis als auch eine entsprechende gemeinsame Rechtsüberzeugung voraus. Daran fehle es gerade hinsichtlich eines NATO-Einsatzes ohne UN-Mandat.⁸¹

4.1 Die Debatte im Deutschen Bundestag

Der Deutsche Bundestag trat am 16. Oktober 1998 zu einer Sondersitzung zusammen und debattierte über einen Antrag der noch im Amt befindlichen schwarz-gelben Koalition zur Legitimierung der Beteiligung der Bundeswehr an einem NATO-Einsatz gegen Jugoslawien. Die Regierung Kohl/Kinkel hatte sich vor der Debatte mit den beiden Parteien der noch nicht gebildeten rot-grünen Koalition abgesprochen, um zu erreichen, dass der Antrag eine Mehrheit bekäme, die auch der des noch nicht konstituierten neuen Bundestages entsprach.

Außenminister Kinkel hatte auf Druck von Brüssel seine bis dahin stets geäußerten Einwände gegen einen NATO-Einsatz ohne UN-Mandat zurückgenommen. Er zeigte aber noch immer Zweifel und beschwor in der Sondersitzung die Abgeordneten: „Mit ihrem Beschluss hat die NATO kein neues Rechtsinstrument geschaffen, das eine Generalvollmacht der NATO für Interventionen begründen könnte. Der Beschluss der

⁸⁰ Michael Bothe et al., Militärischer NATO-Einsatz im Kosovo ohne UN-Mandat aber mit deutscher Beteiligung? Stellungnahme von Staats- und Völkerrechtlern vom 15. Oktober 1998, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 43, Nr. 11, 1998, S. 1395/1396.

⁸¹ Ebenda, S. 1396.

NATO darf nicht zum Präzedenzfall werden. Wir dürfen nicht auf eine schiefe Bahn kommen, was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates anbelangt.”⁸² Als Begründung für seinen eigenen Sinneswandel führte er an, er *glaube* aber nach eingehender Prüfung, dass der Weg, der von den 16 NATO-Partnern jetzt begangen worden sei, rechtlich vertretbar sei. Deutschland dürfe nicht abseits stehen, wenn das Bündnis die sich abzeichnende humanitäre Katastrophe in dieser außergewöhnlichen Lage notfalls durch den Einsatz von Streitkräften zu verhindern suchte. Schließlich behauptete Kinkel, der Sicherheitsrat bleibe „Herr des Verfahrens“, da er die kurz zuvor von Holbrooke mit Milosevic ausgehandelten Vereinbarungen mit der OSZE und der NATO sowie die Zusicherungen zur Selbstverwaltung in einer Resolution auf der Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta festschreiben werde, was freilich mit der Legitimierung des NATO-Militäreinsatzes nichts zu tun hatte.

In den meisten Debattenbeiträgen wurde deutlich, dass die Abgeordneten um den schmalen Grat zwischen Legalität und Legitimität, auf dem sie sich in dieser Situation bewegten, wussten.⁸³ So betonten sie einhellig, dass ihnen ein klares UN-Mandat lieber gewesen wäre. Aber aufgrund zweier Argumente, die auch schon bei Kinkel angeklungen waren, „glaubten“ sie – diese Formulierung taucht wiederholt auf – trotz dessen Fehlens nicht anders zu können, als dem Antrag der Regierung und damit der NATO zu folgen. Der designierte Bundeskanzler Gerhard Schröder tat dies mit den Worten: „Ich will auch nicht verschweigen, dass bei der sehr schwierigen rechtlichen Abwägung für mich nicht ganz unwichtig war, zu welchen Ergebnissen unsere Freunde und Verbündeten gekommen waren. Wenn alle NATO-Staaten, in deren Mehrheit sozialdemokratische Parteien Regierungsverantwortung tragen, die NATO-Entscheidung unterstützen und in ihr eine ausreichende Rechtsgrundlage sehen, ist es jedenfalls für mich nicht zwingend als Perspektive anzunehmen, dass alle unsere Freunde im Unrecht sind.“ Und der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende und designierte Verteidigungsminister Rudolf Scharping fügte dem hinzu, man müsse sich mit der Frage auseinandersetzen, ob man mit dem vorhandenen Instrumentarium der Vereinten Nationen noch in der Lage sein werde, anderen, völlig veränderten Konfliktlagen innerhalb von Staaten und zwischen Staaten gerecht zu werden. Dahinter steckt die Absicht, dass man dem gebotenen Handeln schrittweise die notwendige Verrechtlichung folgen lassen müsse. Die Argumentation der alten wie der neuen Regierung lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass völkerrechtliche Bedenken dann zurückzustehen hätten, wenn man mit ihnen Gefahr laufe, sich innerhalb des Bündnisses zu isolieren, und dass man einem nicht völkerrechtmäßigen Handeln die Rechtsgrundlage nachliefern könne, um so dieses Recht „fortzuentwickeln“.

Umstritten war im Bundestag auch die Frage, ob sich die NATO zu ihrem militärischen Vorgehen gegen Jugoslawien selbst mandatirte oder doch auf der Grundlage einer UN-Sicherheitsratsresolution oder zumindest im Geiste der UN-Charta handele. Zum einen wurde die Selbstmandatierung von Kinkel wie von anderen Rednern mit dem Hinweis bestritten, dass in den dem NATO-Beschluss vorangegangenen Resolutionen des UN-Sicherheitsrates Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta genommen wird, was zwar richtig

⁸² Regierungserklärung vom 16. Oktober 1998, Stichworte zur Sicherheitspolitik, 10/1998, S. 48; vgl. auch Wortlaut der Rede in: Das Parlament, Nr. 45, 1998, 30. Oktober 1998, S. 17.

⁸³ Die folgenden Debattenbeiträge sind in Das Parlament, ebenda, S. 17-20, abgedruckt.

ist, aber dort allein notwendig war, um die erwähnten Forderungen an die Konfliktparteien erheben und das Waffenembargo gegen sie verhängen zu können. Da jedoch in keiner der beiden Resolutionen von der Androhung von Gewaltmaßnahmen nach Artikel 42 die Rede ist, griff Kinkel zu der Volte: „Deshalb muss man sagen, dass die Drohung mit dem militärischen Einsatz schließlich auf die Verwirklichung der einstimmig gefassten Sicherheitsratsresolution hinzielt.“

Während der designierte Außenminister Joschka Fischer noch als Fraktionssprecher der Bündnis 90/Grünen hervorhob, die Mehrheit seiner Partei werde dem Antrag nur zustimmen, weil sie Kinkels Begründung folge, dass es sich um eine Notfallsituation und nicht um einen Präzedenzfall handle, befürchtete eine Minderheit der Grünen, vertreten durch den späteren Staatsminister Ludger Volmer, durch die Umgehung des Völkerrechts werde grundsätzlich der Selbstmandatierung von Militärbündnissen „Tür und Tor geöffnet, ein Sicherheitsrat, der immer dann umgangen wird, wenn ein Veto droht, ist als Garant des UNO-Gewaltmonopols außer Kraft gesetzt.“

Noch schärfer fasste der PDS-Gruppenvorsitzende Gregor Gysi seine Kritik an dem Beschluss zusammen: „Der Sicherheitsrat hat [...] am Schluss seiner letzten Resolution gesagt: Wir bleiben damit befasst; wir werden weitere Berichte zur Kenntnis nehmen, und wir werden entscheiden, ob wir weitere Maßnahmen treffen. Deshalb liegt natürlich eine Selbstmandatierung und sogar eine Verletzung dieser Resolution vor, wenn die NATO dann, ohne dass der Sicherheitsrat sich damit beschäftigt hat und ohne dass er weitere Maßnahmen beschlossen hätte, sagt: Wir legen fest, welche Maßnahmen zu beschließen sind.“

Der Bundestag gab dessen unbeschadet schwarz-gelb-rot-grünes Licht für die Beteiligung der Bundeswehr an diesem Einsatz. Insgesamt votierten in namentlicher Abstimmung 500 Abgeordnete dafür, 62 dagegen und 18 enthielten sich.⁸⁴ Möglicherweise wäre die Mehrheit nicht ganz so breit ausgefallen, wenn nicht wenige Tage zuvor das Abkommen zwischen Holbrooke und Milosevic die Hoffnung genährt hätte, der Einsatz selbst werde den Soldaten erspart bleiben. Allerdings stimmten auch bei den späteren Entschließungen des neuen Bundestages im Frühjahr 1999 nur die PDS und einige wenige Abgeordnete aus dem rot-grünen Regierungslager gegen die Intervention der NATO.

4.2 Die Klage der Bundesrepublik Jugoslawien vor dem Internationalen Gerichtshof

Am 29. April 1999 reichte die Bundesrepublik Jugoslawien Klage beim Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag gegen die zehn am Krieg beteiligten NATO-Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, die Niederlande, Portugal, Spanien und die USA ein. Es ging ihr in erster Linie um Verstöße gegen völkerrechtliche Grundsätze wie das Gewalt- und Interventionsverbot sowie die

⁸⁴ Die PDS stimmte mit 29 Nein-Stimmen geschlossen dagegen, bei der SPD gab es 21, bei den Grünen neun, bei der CDU/CSU und der FDP jeweils eine Nein-Stimme. Außerdem votierte ein fraktionsloser Abgeordneter gegen den Antrag, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. 10. 1998.

Missachtung des Souveränitätsprinzips.⁸⁵ Da die beschuldigten Staaten ihr Verhalten als rechtens, wenn auch nicht *expressis verbis* durch die UN-Charta oder einen Sicherheitsratsbeschluss abgedeckt ansahen, hätte es eigentlich in ihrem Interesse liegen müssen, die Frage der Zulässigkeit einer „humanitären Intervention“ ohne ein ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrates höchstrichterlich klären zu lassen, um je nach Ausgang des Verfahrens zu einer Bestätigung der geschriebenen Rechtslage oder zu einer mit dem Gewicht einer IGH-Entscheidung versehenen Fortschreibung des Rechts zu gelangen. Doch ihre Vertreter versuchten, die Aufnahme eines Verfahrens schon dadurch zu verhindern, dass sie die Zuständigkeit des IGH oder die Parteifähigkeit der Bundesrepublik Jugoslawien bestritten.⁸⁶

Bei der ersten Anhörung in Den Haag am 10. Mai 1999 ließ sich Jugoslawien u.a. von dem britischen Völkerrechtler Ian Brownlie vertreten. In seiner Argumentation nahm die Verneinung der „Doktrin der humanitären Intervention“ einen besonderen Stellenwert ein. Dabei bezog er sich auf die Meinungen bekannter Autoritäten unterschiedlicher Nationalität aus einem Zeitraum von 30 Jahren, die allesamt zu negativen Aussagen kommen, unter denen die mildeste die des *British Year Book of International Law* von 1986 ist: „Tatsächlich ist das Äußerste, was zugunsten der humanitären Intervention angeführt werden kann, dass sie sich nicht für unzweideutig illegal erklären lässt.“⁸⁷

Am 2. Juni 1999 traf der IGH seinen ersten substantiellen Beschluss zur Klage der Bundesrepublik Jugoslawien gegen die NATO-Staaten. Er würdigte zwar die menschliche Tragödie, verneinte aber den Erlass einer einstweiligen Anordnung, „da ihm nach erstem Anschein eine Jurisdiktion nicht zustehe und somit eine unabdingbare Voraussetzung zum Treffen vorsorglicher Maßnahmen fehle.“⁸⁸

Bei der materiellen Prüfung seiner Zuständigkeit nach Art. IX der Völkermord-Konvention kam der IGH zu dem Schluss, „dass das wesentliche Charakteristikum des Völkermordes im subjektiven Tatumoment der absichtlichen Zerstörung einer nationalen, ethnischen oder religiösen Gruppe zu suchen sei, so dass die Androhung oder Anwendung von Gewalt für sich alleine den Genozid-Tatbestand nicht konstituieren könne.“ Daher sei

⁸⁵ Vgl. die Klage Jugoslawiens gegen zehn NATO-Staaten vor dem Internationalen Gerichtshof. Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des IGH in Den Haag am 10. Mai 1999 in der Sache „Legalität des Einsatzes von Gewalt“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 44, Nr. 6, 1999, S. 758.

⁸⁶ Letztere ist zwar in der Tat insofern fragwürdig, als die Mitgliedschaft Jugoslawiens in der UNO im Zusammenhang mit dem Zerfall der „Sozialistischen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien“ 1992 „eingefroren“ wurde, und die Rechtsnachfolge umstritten ist. Dies hat den IGH indes nicht gehindert, sich ab 1993 mit der Klage Bosnien-Herzegowinas gegen die Bundesrepublik Jugoslawien zu befassen, also das Land als „passivlegitimierte Partei“ anzusehen. Vgl. Waldemar Hummer/Jelka Mayr-Singer, SFRJ, BRJ und IGH. Das heutige Jugoslawien und die Organe der Vereinten Nationen, in: *Vereinte Nationen*, Jg. 47, Nr. 3, 1999, S. 104-108.

⁸⁷ Brownlie, in: Klage ..., a.a.O. (Anm. 85), S. 762. Anders: Christian Tomuschat, *Völkerrechtliche Aspekte des Kosovokonflikts*, in: *Die Friedens-Warte*, Jg. 74, Nr. 1-2, 1999, S. 33-37, hier S. 33.

⁸⁸ Hummer/Mayr-Singer, a.a.O. (Anm. 86), S. 105.

„seine Zuständigkeit der Sache nach (ratione materiae) auf der Grundlage von Art. IX der Völkermord-Konvention dem ersten Anschein nach nicht gegeben.“⁸⁹

4.3 Die wissenschaftliche Debatte

Die „Blätter für deutsche und internationale Politik“, in denen das erwähnte Positionspapier der IALANA-Juristen in der Novemberausgabe 1998 veröffentlicht worden war, hatten daraufhin Stellungnahmen von Fachleuten unterschiedlicher Richtungen u.a. zu den Fragen eingeholt, ob der NATO-Intervention „tatsächlich die Rechtsgrundlage“ fehle, aber auch, wie „künftig mit der zu Tage getretenen Spannung zwischen politischem Handlungsdruck und Völkerrecht umgegangen werden solle.“⁹⁰ Aus den 19 hierzu abgedruckten Antworten lassen sich folgende Grundpositionen herausfiltern, denen auch andere Beiträge zugeordnet werden können, die erst während und nach den NATO-Luftangriffen publiziert worden sind.

Die Hauptpunkte der Kritiker eines militärischen NATO-Alleingangs sind neben der schon von Kinkel und Fischer vorgetragene Sorge vor einem Präzedenzfall:

- Die Gefährdung der nach 1945 erreichten Völkerrechtsstandards durch die Selbstmandatierung;⁹¹
- die Gefahr, durch eine „humanitäre Intervention“ die Menschenrechte gegen die Grundlagen des zwischenstaatlichen Verkehrs auszuspielen;⁹²
- die Gefahr des Missbrauchs moralischer Ansprüche.⁹³

Die Hauptargumente derer, die eine Intervention der NATO entschuldigen oder rechtfertigen, heben folgende Aspekte hervor:

- Es sei notwendig, die völkerrechtlichen Grundsätze gegen die Blockierung des Sicherheitsrates durch Staaten, die selber Menschenrechte und Demokratie unzureichend respektierten, durchzusetzen;⁹⁴

⁸⁹ Ebenda.

⁹⁰ Not kennt kein Gebot? Stellungnahmen zum Spannungsverhältnis zwischen politischem Handlungsdruck und Völkerrecht im Fall Kosovo, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 43, Nr. 12, 1998, S. 1451-1478, Redaktionelle Vorbemerkung, S. 1451.

⁹¹ Vgl. Franz Ansprenger, Wer ist die internationale Gemeinschaft? in: ebenda, S. 1452, sowie Reinhard Mutz, Die Axt an die westliche Werteordnung, in: ebenda, S. 1467.

⁹² Vgl. Gerhard Stuby, Die Verantwortung der deutschen Außenpolitik, ebenda, S. 1474f.

⁹³ Vgl. Lothar Brock, Weltbürger und Vigilanten. Lehren aus dem Kosovo-Krieg, HSFK-Standpunkte Nr. 2, Juli 1999, S. 6; sowie Hans-Michael Empell, Sollten humanitäre Interventionen erlaubt werden? Überlegungen aus völkerrechtlicher Sicht, in: Bruno Schoch/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1999, Münster (LIT), 1999, S. 74.

- Wenn der Sicherheitsrat seiner Rechtspflicht zu intervenieren nicht nachkomme, gebiete es politische Klugheit, im Sinne seiner Aufgaben auch ohne sein Mandat zu handeln,⁹⁵ außerdem greife dann das unumstrittene Rechtsprinzip der Nothilfe nach Artikel 51;⁹⁶
- in der Vergangenheit seien durchaus politisch fragwürdige Interventionen von der UNO legitimiert, und politisch richtig verhindert worden. Daher böten unter den gegebenen Umständen Interventionen der NATO die relativ besten Chancen für die Wahrung der internationalen Ordnung.⁹⁷
- Unter Berücksichtigung der fortschreitenden Anerkennung von Minderheiten und Volksgruppen als „partielle Völkerrechtssubjekte“ sei es logisch folgerichtig, zu ihren Schutz auch die Sanktionen zuzulassen, die das Völkerrecht zugunsten eines angegriffenen Staates bereithält. „Dies ist noch kein geltendes Völkerrecht, aber eine unausweichliche Entwicklungstendenz, falls der UN-Sicherheitsrat wie bisher bei der faktischen Wahrnehmung des ihm normativ zukommenden Gewaltmonopols versagt.“⁹⁸
- Die Fortentwicklung des Völkerrechts durch „humanitäre Interventionen“ könne zu einem künftigen Weltbürgerrecht führen: Da sich die westlichen Politiker bei ihrer Begründung des Kosovo-Einsatzes „auf die Idee einer menschenrechtlichen Domestizierung des Naturzustandes zwischen den Staaten“ berufen hätten, stünde „die Transformation des Völkerrechts in ein Recht der Weltbürger auf der Agenda.“⁹⁹

⁹⁴ Vgl. Hans Arnold, Neun Anmerkungen zur Rolle Bonns und der NATO, in: Blätter..., a.a.O. (Anm. 90), S. 1453 sowie Andrew B. Denison, Das Völkerrecht als Opfer seiner eigenen Widersprüche, in: ebenda, S. 1457/58.

⁹⁵ Vgl. Dieter Senghaas, Recht auf Nothilfe. Wenn die Intervention nicht nur erlaubt, sondern regelrecht geboten ist, in: FAZ vom 12. Juli 1999, S. 12.

⁹⁶ Knut Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar? in: Die Friedens-Warte, Jg. 74, Nr. 1-2, 1999, S. 19-23, S. 22f: Der Kosovo-Einsatz sei als Maßnahme des Notstands dann gerechtfertigt, wenn ein „durch die eigene Rechtsordnung geschütztes Gut von höchstem Wert nur dadurch vor der Verletzung oder Vernichtung bewahrt werden [könne, die Verf.], dass eine andere Rechtsvorschrift verletzt wird.“ Da der Schutz von Leib und Leben vor ethnischen Säuberungen dieses Kriterium erfülle, „könnten militärische Gegenmaßnahmen gegen den Verursacher [...] unter Verstoß gegen das Gewaltverbot als Notstandshilfe zumindest dann gerechtfertigt sein, wenn die ethnische Säuberung durch Mittel unterhalb dieser Schwelle nachweislich nicht zu verhindern war.“ Ob dies der Fall war, lässt Ipsen indes offen.

⁹⁷ Vgl. Hanns W. Maull, Das Recht braucht die Macht, in: Blätter... (Anm. 90), S. 1463, sowie Ipsen, a.a.O. (Anm. 96), S. 21.

⁹⁸ Ebenda, S. 22.

⁹⁹ Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: DIE ZEIT, Nr. 18 vom 29. April 1999, S. 1 (nachgedruckt in: Friedens-Forum, Jg. 13, Nr. 2-3, Juni 1999, S. 26ff.). Anders als Habermas sieht Senghaas im Gebot der Intervention keinen Vorgriff auf eine künftige Weltrechtsordnung, sondern dass „bestehendes Völkerrecht so ernst genommen wird, wie es ernst genommen werden sollte: nämlich als Rechtstatbestand.“ (Senghaas, a.a.O., Anm. 95, S. 12)

Die bisherige Darstellung der Argumente Pro und Contra lässt erkennen, dass es äußerst schwierig ist, die Frage mit ja oder nein zu beantworten, ob sich die NATO-Staaten schuldig machen, wenn sie ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates militärisch gegen einen souveränen Staat vorgehen, der keinen anderen angegriffen hat. Da in dieser Debatte viele Argumente beider Seiten in sich schlüssig sind, erscheint es sinnvoll, nach dem größten gemeinsamen Nenner sowie nach Auswegen aus dem rechtlichen Dilemma zu suchen.

Zumindest soviel ist unzweifelhaft: Der Weg, den die NATO beschritten hat, war weder durch den Wortlaut der UN-Charta noch durch die vorangegangenen Sicherheitsratsbeschlüsse 1160 (1998) und 1199 (1998) abgedeckt. Die UN-Charta weist indes mit Blick auf den Schutz von Volksgruppen innerhalb eines Staates bzw. auf Konflikte, die um deren Selbstbestimmungsrechte geführt werden, Lücken auf. Diese vermochte der Sicherheitsrat in der Vergangenheit schon mehrfach so zu überbrücken, dass er zumindest einen Handlungsrahmen öffnete. Gerade deshalb brauchte und konnte sich keine völkergewohnheitsrechtliche Praxis einer „humanitären Intervention“ ohne Sicherheitsratsmandat herausbilden.

Daher suchen einige Autorinnen und Autoren unbeschadet ihrer grundsätzlichen rechtlichen Vorbehalte nach einem Ausweg aus der Sackgasse, in der die UNO handlungsunfähig erschien. Der weitestgehende Vorschlag zielt auf eine grundlegende Reform des Sicherheitsrates. Wenn schwere Menschenrechtsverletzungen nicht verhindert werden könnten, weil die Beschlussregeln der Weltorganisation dies verhinderte, müssten diese reformiert werden.¹⁰⁰

Dies wäre nicht einmal erforderlich. Für den Fall einer Blockierung des Sicherheitsrates gibt es als „Hilfskonstruktion“ auch die Möglichkeit einer Mandatierung durch die UN-Generalversammlung nach dem Vorbild der „Uniting for Peace“-Entschlüsse. Mit diesem Verfahren könnte die Generalversammlung zwar, „wie auch der Internationale Gerichtshof festgestellt hat – im Unterschied zum Sicherheitsrat – die Mitglieder nicht auf Handeln unter Kapitel VII der UN-Charta verpflichten. Sie kann jedoch an die Mitglieder appellieren, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um die Gefahr abzuwenden.“¹⁰¹ Dieser Vorschlag erscheint zwar auf den ersten Blick einleuchtend. Es gibt allerdings Zweifel daran, ob ein solcher Ausweg praktikabel ist. Dazu gehört die Frage, ob es gelingt, die Generalversammlung zu einer ausreichend klaren Empfehlung mit einer ausreichend großen Mehrheit in der für einen humanitären Kriseneinsatz gebotenen Zeitspanne zu bringen. Weiter wäre offen, welche möglicherweise fatalen Folgen es für einen so legitimierte Friedenseinsatz hätte, wenn diese Mächte „dann möglicherweise nicht nur finanzielle Unterstützung verweigern, sondern ihn auch mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln machtpolitisch oder sogar direkt militärischen unterminieren.“ Schließlich besteht das Risiko, dass von der Mehrheit eine Art der Intervention

¹⁰⁰ Marie-Janine Calic, Nicht nur das Völkerrecht, vor allem die Politik verbessern, in: Blätter... (Anm. 90), S. 1456/1457; ähnlich argumentiert Adam Daniel Rotfeld, Auf der Suche nach neuen Normen und Prinzipien, in: ebenda, S. 1472f.

¹⁰¹ Harald Müller, Ein Ausweg aus dem Dilemma „Gewalt ohne Mandat“, in: ebenda, S. 1466.

beschlossen würde, „die auf die Interessen der Mittel- und Westeuropäer wenig oder gar keine Rücksicht nimmt, da sie einfach überstimmt werden könnten.“¹⁰²

Ein Ausweg könnte daher in der Ermächtigung regionaler Einrichtungen nach Art. 53 der UN-Charta liegen, wenn dafür bestimmte Kriterien erfüllt sind: Der Sicherheitsrat müsste erstens zum Handeln aufgefordert worden, dazu aber unwillig oder unfähig gewesen sein, zum Beispiel weil durch ein Veto blockiert; zweitens dürfte er das Vorliegen einer humanitären Krise – und damit von Art. 39 – nicht explizit bestritten oder gar eine Intervention ausdrücklich untersagt haben; und drittens müsste die regionale Einrichtung auf der Basis einer institutionalisierten, multilateralen Ermächtigungsstruktur handeln, die entsprechend Art. 52 Abs. 1 dem Geist und Inhalt nach mit den Zielen und Grundsätzen der UNO vereinbar ist.¹⁰³

Die so zu konditionierende Ermächtigung regionaler Einrichtungen könnte insofern zur interpretatorischen Schließung einer Lücke führen, als sie systemkonform und orientiert an den grundlegenden Prinzipien der Charta erfolgt. „Die letztinstanzliche Kontrolle des Sicherheitsrats bleibt sowohl durch den Zwang zur Anfrage vor der Mandatierung durch eine regionale Einrichtung gewahrt als auch durch die Möglichkeit, die Voraussetzungen für eine humanitäre Intervention ausdrücklich als nicht gegeben festzustellen und eine Intervention für unzulässig erklären zu können.“¹⁰⁴

Eine andere Möglichkeit wäre, bei der Entscheidung über regionale Maßnahmen der Friedenssicherung das Veto-Verfahren im Sicherheitsrat auszusetzen. Damit bestünde eine gewisse Chance, Mängel der Entscheidungsfindung auf regionaler oder globaler Ebene im Sinne eines Systems von „checks and balances“ auszugleichen.¹⁰⁵

Unter denjenigen, die nicht gegen jede Art des militärischen Eingreifens sind, ist insofern unstrittig, dass in der gegebenen Situation ein bewaffnetes Vorgehen der NATO gegen Jugoslawien akzeptabel gewesen wäre, wenn es vorher durch den Sicherheitsrat – und sei es nur in Form einer Ermächtigung – oder von der Generalversammlung in Form einer *Uniting for Peace Resolution* legitimiert worden wäre.

Einen pragmatischen Ausweg aus dem Dilemma suchte Bundesaußenminister Fischer in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung am 22. September 1999, als er die Einführung einer Begründungspflicht vor der Generalversammlung als „substantiellen Fortschritt auf dem Weg zu einem verantwortlichen Umgang mit dem Veto“ forderte.¹⁰⁶ Der Vorschlag führt wahrscheinlich jedoch nicht viel weiter, denn es wird den Diplomaten der Vetomächte kaum schwer fallen, eine passende Begründung für ihr Abstimmungsverhalten zu formulieren, die das eventuell ursächliche Eigeninteresse zu überdecken vermag.

¹⁰² Winrich Kühne, Blockade oder Selbstmandatierung? Zwischen politischem Handlungsdruck und Völkerrecht, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 44, Nr. 5, 1999, S. 567.

¹⁰³ Vgl. ebenda, S. 568.

¹⁰⁴ Ebenda, S. 570.

¹⁰⁵ Brock, a.a.O. (Anm. 93), S. 15.

¹⁰⁶ Rede des Bundesaußenministers Joschka Fischer vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22. September 1999 <http://www.auswaertiges-amt.de>

Eine andere hohe Übereinstimmung herrscht unter Politikern wie auch in den wissenschaftlichen Stellungnahmen dahingehend, dass aus der Kosovo-Intervention kein Präzedenzfall werden sollte. Bekanntlich ist es durch die bloße Beschwörung, ein bestimmtes Verhalten dürfe von anderen nicht nachgeahmt werden, nie zu verhindern, dass dies dennoch geschieht. Daher muss versucht werden, auf eine andere Weise einen Riegel vorzuschieben. Hierzu könnte eine höchstrichterlichen Klärung der folgenden Fragen nützlich sein:

- Unter welchen Bedingungen ist die Berufung auf das Verbot der „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ als Abwehr gegen internationale Nothilfeansinnen nicht zulässig?
- Unter welchen Bedingungen darf eine regionale Einrichtung mit militärischen Mitteln in einer humanitären Notlage intervenieren, wenn der Sicherheitsrat unwillig oder unfähig war, hierfür ein Mandat zu erteilen?

Wenn sich die NATO-Staaten der Richtigkeit ihres Handelns gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien so sicher sind, sollten sie unbeschadet dessen, dass deren Klage aus verfahrensrechtlichen Gründen zurückgewiesen wurde, selbst beim Internationalen Gerichtshof um ein nachträgliches Gutachten nachsuchen.

Solange dies nicht vorliegt, sollte als Orientierungsregel gelten, dass eine militärische Intervention ohne UN-Mandat als Ausnahmefall nur dann als zulässig angesehen werden darf, wenn abzusehen ist, dass alle nicht-militärischen Alternativen entweder ausgeschöpft sind oder nicht mehr greifen können, um einen Völkermord zu verhindern, und die Wahl der einzusetzenden Mittel den humanitären Zielen so weit wie möglich entspricht. Inwieweit dies bei der Militäraktion der NATO der Fall war, soll im folgenden Kapitel überprüft werden.

5. Der Luftkrieg der NATO: viel Aufwand, wenig Ertrag?

5.1 Das Missverhältnis zwischen Kriegszielen und Kampfmitteln

In seiner Erklärung zum Beginn der Aktion „Entschlossene Kraft“ am 24. März 1999 führte Bundeskanzler Gerhard Schröder aus, das Bündnis wolle mit ihr „weitere schwere und systematische Verletzungen der Menschenrechte unterbinden und eine humanitäre Katastrophe im Kosovo verhindern“.¹⁰⁷ Demgegenüber nannte US-Präsident Bill Clinton in seiner Erklärung am selben Tage drei Ziele der Operation: sie solle erstens die Stärke und Entschlossenheit der NATO demonstrieren, zweitens die BRJ von weiterer

¹⁰⁷ Erklärung Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Lage im Kosovo, Bonn, 24. März 1999, zit. nach BPA, Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 03/März 1999, S. 41.

Gewaltanwendung abhalten und drittens Milosevics militärische Fähigkeiten einschränken.¹⁰⁸

Aus Schröders Begründung ist leicht der Schluss zu ziehen, das humanitäre Ziel sei das wichtigste der NATO-Intervention gewesen, doch möglicherweise war dies eine Version, die von der rot-grünen Bundesregierung gebraucht und geglaubt wurde, um vor sich selbst zu rechtfertigen, dass ausgerechnet eine Koalition, deren politische Basis in nicht unerheblichem Umfang pazifistisch orientiert ist, den ersten Kriegseinsatz der Bundeswehr zu verantworten hatte. Demgegenüber dürften die Kombination der drei von Clinton genannten Ziele die damaligen Absichten des Bündnisses und seiner Vormacht zutreffender beschreiben. Nach Monaten, in denen verbal und materiell gedroht worden war, wuchs in der NATO die Sorge, nach innen und außen unglaubwürdig zu werden, wenn sie nicht ihren Worten auch Taten folgen ließe. Die Luftschläge sollten daher ihre Entschlossenheit unterstreichen. Aber sie hätten in Einklang mit den beiden anderen Zielen stehen müssen, und dies war von Anfang an nicht der Fall: Um die militärischen Fähigkeiten der BRJ nachhaltig einzuschränken, mochte es zweckmäßig erscheinen, mit der geballten Macht der NATO-Luftwaffe viele Ziele so schnell wie möglich zu bombardieren. Doch um den aktuellen Gewalttaten der Armee und der Sonderpolizei im Kosovo Einhalt zu gebieten, wäre es effektiver gewesen, auch auf dem Boden zu operieren. Insofern waren die beiden Absichten nicht mit den gleichen Mitteln zu erreichen.

Die NATO-Militärs hatten die Bodenoption schon frühzeitig, d.h. spätestens im Oktober 1998 durchgespielt,¹⁰⁹ aber General Naumann zufolge von der politischen Führung keine Erlaubnis erhalten, konkrete Planungen für Einsätze der Landstreitkräfte einzuleiten.¹¹⁰ Dies wurde von fast allen maßgeblichen NATO-Politikern kategorisch und in aller Öffentlichkeit ausgeschlossen. Einzig die britische Regierung, die ohnehin schärfer als die Vertreter der anderen NATO-Staaten für eine Kriegführung „bis zum Ende“ eintrat,¹¹¹ zeigte sich seit Beginn der Kampfhandlungen bereit, Bodentruppen einzusetzen, und warb gelegentlich dafür. Demgegenüber blieben Clinton (dessen Außenministerin Albright kurzzeitig den Landkrieg in Erwägung gezogen hatte¹¹²) und vor allem Schröder bei einem Nein. Prinzipiell sprach sowohl die Verantwortung der NATO-Regierungen für ihre Soldaten dagegen, sie in äußerst gefährliche Kampfeinsätze auf dem Boden zu schicken, als auch die Einsicht, hierdurch könnte der Krieg völlig außer Kontrolle geraten.¹¹³ Inwieweit außerdem auch die Warnung des russischen Präsidenten Jelzin vor einer solchen Ausweitung eine Rolle spielte, sei dahingestellt.¹¹⁴

¹⁰⁸ FAZ vom 25. März 1999, S. 1.

¹⁰⁹ Vgl. Lothar Rühl, Operation Leopardenfell? in: FAZ vom 15. April 1999, S. 15.

¹¹⁰ So General Naumann in einer Fernsehsendung zum Kosovokrieg, ARD am 29. Oktober 1999

¹¹¹ So wird Premierminister Blair in der FAZ vom 30. März 1999, S. 1, zitiert.

¹¹² Fernsehinterview am 5. April, laut FAZ vom 6. April 1999, S. 1.

¹¹³ In diesem Sinne argumentiert General a.D. Gerd Schmückle in einem Interview in DIE WOCHE, vom 1. April 1999, S. 7.

¹¹⁴ Vgl. FAZ vom 10. April 1999, S. 1.

Jedenfalls konnte die jugoslawische Führung darauf setzen, dass es fürs erste nicht zu Bodeneinsätzen kommen würde. Daher bemühte sie sich einerseits mit Erfolg darum, einen Teil ihrer großen Waffensysteme zu verstecken, um sie vor den Luftangriffen zu schützen.¹¹⁵ Andererseits konnte sie die Vertreibungen mit den aus der Luft nur schwer erreichbaren und schon in etlichen Gebieten des Kosovo präsenten Truppenverbänden mit erhöhter Intensität und Geschwindigkeit fortsetzen.

Die NATO hatte sich auf den Luftkrieg schon seit dem Herbst 1998 vorbereitet und Kampfflugzeuge nach Italien und Flugzeugträger in die Adria verlegt. Trotzdem nahm der Krieg von vornherein entweder einen anderen Verlauf, als ihn die Planung vorsah, oder die zu Beginn der Lufteinsätze veröffentlichten Pläne dienten gezielt der Verwirrung der Öffentlichkeit. So druckte die FAZ am 25. März einen AFP-Bericht ab, demzufolge in der ersten Kriegsphase Flugabwehrgeschütze, Radaranlagen, Kommunikationszentren der jugoslawischen Armee und Kommandozentralen bekämpft werden sollten. Nach der Schwächung der serbischen Luftabwehr waren Angriffe auf größere Truppeneinheiten der jugoslawischen Bundesarmee und Materiallager, Kasernen und Luftstützpunkte vorgesehen, die sich südlich des 44. Breitengrades befanden, also noch außerhalb der jugoslawischen Hauptstadt. Erst in der dritten Phase plante man Einsätze nördlich davon. Als Phase 4 war die Rückkehr der Einheiten in ihre Stützpunkte und das Ende der militärischen Operationen vorgesehen.¹¹⁶

Doch schon in der ersten Nacht wurden Marschflugkörper auf Ziele in Belgrad und auf das noch weiter nördlich gelegene Novi Sad gelenkt. Existierte dieser Phasenplan also gar nicht? Immerhin hieß es im Aufmacher der FAZ am 29. März „Zweite Phase der Luftangriffe angeordnet“, doch anders als vier Tage zuvor wurde diese jetzt wie folgt beschrieben: Nun sollten „neben Kasernen, Radarstellungen und Luftabwehrgeschützen auch Truppenverbände, Artilleriestellungen und Panzer zumal in der Südprovinz Kosovo“ angegriffen werden. Demgegenüber war am 1. April zu lesen: „Die Nato eröffnet die Phase 3 ihrer Luftangriffe“, wobei wieder vom 44. Breitengrad die Rede war und die bisherigen Angriffe auf Belgrad als nur auf die Luftverteidigung bezogen relativiert wurden.¹¹⁷

Es würde den Rahmen dieses Reports sprengen, alle Ungereimtheiten und Pannen einer Luftkriegführung aufzuzählen, die bis in die erste Juniwoche hinein nur die Varianten „Weiter so!“ und „Ausweiten!“ zu kennen schien. Der NATO gelang es trotz des Einsatzes zahlloser Präzisionsflugkörper nicht, die serbische Luftabwehr so zu zerstören, dass auch Angriffe aus niedriger Höhe ohne Gefährdung der eigenen Piloten möglich gewesen wären. Die Angst vor eigenen Verlusten war auch ein Grund dafür, dass die 24 Apache-Kampfhubschrauber, die am 9. April in Albanien stationiert wurden,¹¹⁸ bis zum

¹¹⁵ Da die Kampfflugzeuge der NATO in sicherer Höhe von 5.000 Metern und mehr operierten, hielten sie oftmals Attrappen für Panzer oder Geschütze, mit der Folge, dass die jugoslawische Armee am Ende des elfwöchigen Luftkrieges nicht mehr als den Verlust von fünfzehn Panzern zu beklagen hatte, während die NATO glaubte, etwa acht Mal so viele getroffen zu haben.

¹¹⁶ FAZ vom 25. März 1999, S. 2.

¹¹⁷ FAZ vom 29. März 1999, S. 1; FAZ vom 1. April 1999, S. 1 und 2.

¹¹⁸ FAZ vom 13. April 1999, S. 4.

Kriegsende nicht zum Einsatz gelangten. Mit ihrer Luftkriegführung nahm die NATO überdies in Kauf, von Anfang an auch in Montenegro Flugabwehr- und andere militärische Stellungen zu bombardieren. Sie tat dies, obwohl sie wusste, dass hierdurch die prowestliche montenegrinische Regierung aufs höchste gefährdet würde.

Nachdem sich schon bald zeigte, dass Milosevic nicht so schnell wie gehofft einlenkte, verlegte sich die NATO darauf, die zivile Infrastruktur des Landes systematisch zu zerstören. Mochte die Unterbrechung von Verkehrswegen und die Vernichtung von Kraftstoffreserven noch dem Ziel entsprechen, die Mobilität der serbischen Sicherheitskräfte einzuschränken, so ging es bei der Zerstörung von Industrieanlagen darum, die serbische Ökonomie – und auch die wirtschaftliche Basis von Milosevics Machtclique – zu schädigen, möglicherweise in der Hoffnung, damit einen Keil zwischen das Regime und die serbische Bevölkerung treiben zu können. Erreicht wurde jedoch zunächst einmal das Gegenteil. Da es bei einer solchen Strategie unmöglich war, Zivilpersonen nicht direkt zu treffen oder infolge der Umweltschäden, insbesondere durch die Zerstörung von Raffinerien, gesundheitlich zu schädigen,¹¹⁹ half es der NATO wenig, immer wieder zu betonen, sie führe keinen Krieg gegen das serbische Volk. Zahllose Serbinnen und Serben waren in ihrem Nationalstolz getroffen und demonstrierten während der ersten Kriegswochen Abend für Abend mit angehefteten Zielscheiben auf öffentlichen Plätzen und Donaubrücken gegen die NATO.

Deren Hoffnung, mit nächtlichen Dauerbombardements und ihrer – witterungsabhängigen – beständiger Ausweitung wenn schon nicht Milosevics Einlenken, so doch eine Zermürbung der Bevölkerung zu erreichen, aus der heraus eine neue Oppositionsbewegung erwachsen könnte, erfüllte sich bis zum Kriegsende nur ansatzweise: Der ehemalige Oppositionsführer Vuk Draskovic, der zu Kriegsbeginn das – relativ bedeutungslose – Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten bekleidete, wagte am 26. April einen Vorstoß, in dem er ein Einverständnis mit einer UNO-Präsenz unter NATO-Beteiligung signalisierte, und wurde daraufhin am 28. April entlassen. Das hatte zwar zur Folge, dass auch seine Serbische Erneuerungspartei das Kabinett verließ, erzeugte aber keine weitere politische Bewegung. Ein anderer Oppositionsführer, der ehemalige Belgrader Bürgermeister Zoran Djindjic, floh zeitweilig nach Montenegro. Demonstrationen, die vor allem von serbischen Müttern gegen den Krieg organisiert wurden, gab es in verschiedenen Orten erst während der zweiten Maihälfte.

Insgesamt betrachtet unterlag die NATO-Planung zu Beginn des Krieges mindestens drei Fehleinschätzungen: Zum einen schien sie im Rückblick auf die Endphase des Bosnien-Krieges davon auszugehen, dass einige wenige Luftschläge die serbische Seite zum

¹¹⁹ Die prominentesten Beispiele sind die Bombardierung einer Eisenbahnbrücke in Grdelicka am 12. April, die gerade von einem Personenzug befahren wurde, wobei nach jugoslawischen Angaben 55 Menschen ums Leben kamen, der irrtümliche Angriff auf zwei Flüchtlingskonvois am 14. April bei Gjakova, bei dem 75 Kosovaren starben, der erste Angriff auf das serbische Staatsfernsehen am 23. April, dem acht Mitarbeiter des Senders zum Opfer fielen, die Bombardierung eines Wohngebietes in Surdulica am 27. April, die Zerstörung eines Busses auf einer Brücke in der Nähe von Pristina am 1. Mai, in dem nach serbischen Angaben 60 Menschen saßen, und die – gezielte oder versehentliche – Bombardierung der chinesischen Botschaft am 8. Mai, die drei Botschaftsangehörigen das Leben kostete.

Einlenken brächten. Sie hätte sich indes erinnern müssen, dass damals gut ausgerüstete kroatische Truppen im Verbund mit den Bosniaken die Serben auf dem Boden schon weit zurückgedrängt hatten, als die Luftunterstützung zur Sprengung des Belagerungsringes um Sarajevo einsetzte. Zum anderen unterschätzte sie die Widerstandsbereitschaft der serbischen Bevölkerung. Ein wichtiges Motiv zum Durchhalten war für sie die Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg, die nicht zuletzt durch die deutsche Beteiligung an den Luftangriffen wachgerufen wurde. Zum dritten hatte die NATO, wie schon erwähnt, den Truppenaufmarsch vom Ende Februar nicht als gegen die albanische Zivilbevölkerung gerichtet wahrgenommen. Insofern war sie auf die Lawine von Vertriebenen und Flüchtlingen, die sich seither über die Nachbarländer ergoss, nicht vorbereitet.¹²⁰ Damit wurde das Ziel, das menschliche Elend in der Region zu beenden, nicht nur völlig verfehlt, sondern die Not im Kosovo und in den Nachbarländern erheblich vergrößert.

5.2 Die Einigkeit der NATO zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Innerhalb des NATO-Bündnisses gilt das Konsensprinzip. Dieses lag auch allen Beschlüssen zugrunde, die zur Aktivierung der Streitkräfte im März 1999 führten. Das bedeutete jedoch nicht, dass sich auch alle 19 Mitgliedstaaten an der Militäraktion aktiv beteiligten. Dennoch gab es zumindest am Beginn der Operation ein sehr hohes Maß an Geschlossenheit. Alle 19 Mitglieder hatten sich für den Einsatz ausgesprochen. Griechenland und Italien trugen diese Entscheidung unter Vorbehalten in bezug auf die eigentlichen Operationen voll mit. D.h., von Italien aus startete zwar ein großer Teil der alliierten Luftstreitkräfte, die italienische Luftwaffe beschränkte sich jedoch auf die Verteidigung des eigenen Luftraumes. Griechenland beteiligte sich aus traditioneller Verbundenheit mit Serbien nicht an der Operation, gewährte aber sogar der Türkei (!) Überflugrechte. Die drei kurz vorher aufgenommenen Mitglieder Polen, Tschechien und Ungarn nahmen nicht aktiv mit eigenem Fluggerät teil, stellten aber bedarfsorientiert ihre Infrastruktur und den Luftraum zur Verfügung und trugen zur Koordinierung der Flugbewegungen bei. Insgesamt 13 NATO-Staaten waren mit Teilen ihrer Luftstreitkräfte in Luftoperationen einbezogen.

So geschlossen, wie das Bündnis nach außen auftrat, war es im Inneren keineswegs. Es gab zum einen Verzögerungen bei der Zielplanung für die Luftangriffe, weil die Vertreter der mittlerweile 19 Mitgliedstaaten hierüber im Detail mitbestimmten. Dies erklärt die Unbeständigkeit in der Luftkriegsführung seitens der NATO, die alle Phasenplanungen zur Makulatur machte. Hierin zeigt sich ein – nicht aufhebbares – Strukturdilemma einer

¹²⁰ Der damalige Vorsitzende des NATO-Militärausschusses, General Naumann, äußerte in einem Interview in DIE WOCHE vom 3. September 1999, S. 22: "Die Vertreibung war eine – wie man das in Fachkreisen nennt – asymmetrische Antwort. Während wir die direkten Antworten Milosevics richtig einschätzten, haben wir in der Kategorie der asymmetrischen Antworten mit Terror-Anschlägen gerechnet – und dagegen auch Vorkehrungen getroffen. Aber die Idee, eine ganze Bevölkerung aus dem Land zu treiben – die war unserem Denken so fremd, dass wir nicht darauf gekommen sind."

Allianz, die zwar unter der hegemonialen Führung der USA steht, in der jedoch die souveränen Mitgliedstaaten wichtige Einflussmöglichkeiten haben.

Zum anderen befürworteten schon sehr bald nach Beginn der Kampfeinsätze Vertreter der griechischen, aber auch der italienischen Regierung, die von einer der beiden kommunistischen Parteien mit getragen wird,¹²¹ eine Feuerpause, z.B. über Ostern. Im rot-grünen Regierungslager in Deutschland wurden ebenfalls Spannungen über die Fortsetzung der Bombardements deutlich. Die Zweifel an der Ziel-Mittel-Kongruenz stiegen mit der Zahl der Vertriebenen und Flüchtlinge, die nach Mazedonien und Albanien strömten. Beim NATO-Jubiläumsgipfel am 24. April soll es hinter verschlossenen Türen von verschiedenen Seiten zu Kritik an der Kriegführungsstrategie gekommen sein. Daher lautete auch während der im Mai einsetzenden Verhandlungen über einen Rückzug der Serben aus dem Kosovo eine der Begründungen, die in Brüssel gegen eine Feuerpause der NATO vorgebracht wurden, man müsse weiter Luftangriffe fliegen, weil man anderenfalls nach einer Pause keinen Konsens mehr für eine Wiederaufnahme der Bombardements zustandebrächte.

5.3 Die Bemühungen um die Rückgewinnung der politischen Handlungsfähigkeit

Russlands unmittelbare Reaktion auf den Bombeneinsatz der NATO war eine äußerst scharfe Kritik durch Präsident Jelzin, der darauf hinwies, sein Land habe „extreme Maßnahmen in Reserve, aber wir haben uns entschieden, sie noch nicht anzuwenden“.¹²² Die russische Führung war sich der Tatsache bewusst, dass ihr Land wirtschafts- und finanzpolitisch vom westlichen Wohlwollen abhängig ist und deshalb das Verhältnis zum Westen pfleglich behandeln sollte. Insbesondere dem damaligen Ministerpräsidenten Primakow kam daher die Aufgabe zu, verbindlichere Töne anzuschlagen: „Es wird keinen Isolationismus geben.“¹²³ Er war es dann auch, der schon am 30. März nach Belgrad reiste, um zwischen Milosevic und der NATO zu vermitteln. Anschließend flog er nach Bonn, um Bundeskanzler Schröder als dem amtierenden EU-Ratspräsidenten das Angebot Milosevics zu unterbreiten, die militärische Präsenz im Kosovo zu verringern und Bedingungen für die Rückkehr der Flüchtlinge zu schaffen, wenn es zu einem Waffenstillstand und zur Einstellung der NATO-Luftangriffe käme. Darin sah der Kanzler jedoch „keine Basis“ für eine politische Lösung, denn in der Tat blieb die Botschaft Milosevics weit hinter dem zurück, was die NATO mit ihren Bombenangriffen erreichen wollte.¹²⁴ Dennoch war die Art und Weise, in der Schröder Primakow die Vergeblichkeit seiner Bemühungen spüren ließ, kein diplomatisches Meisterstück. Erst nachdem beide minutenlang wortlos nebeneinander stehend auf das Auto des russischen

¹²¹ Sowohl diese wie auch die andere lehnte die NATO-Offensive strikt ab, vgl. FAZ vom 3. April 1999, S. 4.

¹²² FAZ vom 26. März 1999, S. 4.

¹²³ Ebenda.

¹²⁴ Vgl. FAZ vom 31. März 1999, S. 1.

Ministerpräsidenten gewartet hatten und der Gast wieder abgefahren war, würdigte der Bundeskanzler Russlands Vermittlungsanstrengungen in einer angemessenen Form vor der Presse.

In den folgenden Tagen legte dann allerdings die Bundesregierung, vor allem das Auswärtige Amt, das Schwergewicht ihrer Diplomatie darauf, Russland wieder „zurück ins Boot“ zu holen, damit es seine Vermittlungsmöglichkeiten gegenüber Milosevic nutzen würde. Außerdem wollte die Bundesregierung der UNO ihren völkerrechtlich angestammten Platz zurückgeben.

Bei der deutschen diplomatischen Initiative spielte nicht nur die Befürchtung eine Rolle, dass es ohne russische Hilfe möglicherweise noch sehr lange dauern würde, bis die serbische Führung zum Einlenken bereit wäre. Vielmehr verschärfte sich mit der anwachsenden Flüchtlingskatastrophe die bei Beginn der Aktion noch sehr verhaltene Diskussion um die Rechtmäßigkeit und Zweckdienlichkeit der NATO-Angriffe innerhalb der beiden Regierungsparteien sowie in der deutschen Öffentlichkeit.

Der Bundesregierung kam in diesem Moment die Tatsache zugute, 1999 den Vorsitz in der G-8-Staatengruppe innezuhaben, so dass sie zu einem vorgezogenen Außenministertreffen dieser Gruppe einladen konnte. Während dessen Vorbereitung konnte sowohl die deutsche wie die amerikanische Diplomatie dazu beitragen, das Klima zu Russland leicht zu entspannen. Allerdings herrschte weiterhin Uneinigkeit über die Frage der Unterbrechung der Bombardierungen und die Zusammensetzung einer möglichen Friedenstruppe für das Kosovo, da hierbei die USA nicht von der Absicht abrücken wollte, diese müsse unter der Führung der NATO stehen.¹²⁵

Präsident Jelzin ernannte Mitte April den ehemaligen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin zum Sondervermittler für den Kosovokonflikt. Nach dessen ersten Gesprächen mit Milosevic hieß es schon am 22. April, die Serben würden eine internationale Mission unter UN-Leitung im Kosovo akzeptieren,¹²⁶ jedoch blieb unklar, inwieweit diese auch bewaffnet sein dürfe. Obwohl Tschernomyrdin von großen Zugeständnissen sprach, wollte die NATO, die in diesen Tagen ihr fünfzigjähriges Bestehen mit einem Gipfel in Washington beging, nicht nachgeben.¹²⁷

5.4 Vom Fischer-Plan zum Waffenstillstand

Wurde das Ziel, die serbische Gewaltanwendung gegen die Kosovaren zu beenden, am Anfang der Bombardements noch mit der Absicht verbunden, die Unterschrift Milosevics unter den Vertrag von Rambouillet zu erzwingen, so wurde dieser durch den Krieg zumindest in Teilen obsolet. Statt dessen ging es der NATO seit Mitte April um die Schaffung eines internationalen Rahmens für die Zustimmung Jugoslawiens und des UN-Sicherheitsrates zu einem Plan, der ursprünglich von Außenminister Fischer bzw. dem

¹²⁵ Vgl. FAZ vom 14. April 1999, S. 1.

¹²⁶ Vgl. FAZ vom 23. April 1999, S. 1.

¹²⁷ Vgl. FAZ vom 24. April 1999, S. 1.

Auswärtigen Amt entwickelt worden war. Er zielte zunächst auf ein Außenministertreffen der G-8-Staatengruppe, das sich auf einen von den Politischen Direktoren dieser Gruppe in Dresden ausgearbeiteten Forderungskatalog an Belgrad einigen sollte, der dann in eine Resolution des UN-Sicherheitsrates umzugießen wäre. Darin sollte der Zeitpunkt des Rückzugs aller militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Kräfte und parallel dazu die Verpflichtung der UÇK, alle Feindseligkeiten einzustellen und den abziehenden jugoslawischen Kräften nicht nachzurücken, festgelegt werden. Außerdem wurde eine Friedenstruppe nach Kapitel VII der UN-Charta gefordert, mit einem „robusten“ Auftrag und unter einem einheitlichen Kommando, ferner die Rückkehr der Flüchtlinge und die Unterstellung des Kosovo unter eine von der UNO autorisierte Übergangsverwaltung bis zu einer endgültigen politischen Regelung.¹²⁸ Im Falle der Annahme dieses Planes durch den Sicherheitsrat sollte mit Beginn des jugoslawischen Rückzugs eine 24-stündige Feuerpause der NATO eintreten, die dann auf den Zeitraum des Abzugs ausgedehnt werden könnte.

Die Idee Fischers von einem Aussetzen der Luftangriffe stieß innerhalb der NATO auf starken Widerstand, während die übrigen Punkte übernommen wurden. Die Nordatlantische Allianz rückte unter Rücksichtnahme auf die sich andeutenden Verhandlungserfolge Tschernomyrdins auf ihrem Gipfel in Washington auf europäisches Insistieren davon ab, dass die künftige Friedenstruppe für das Kosovo von ihr geführt sein müsse, bestand aber weiterhin auf einem Nato-Kern und einem einheitlichen Kommando.

Am 6. Mai einigten sich die Außenminister der G-8-Staatengruppe auf die im Fischer-Plan vorbezeichnete gemeinsame Linie, die daraufhin vom UN-Sicherheitsrat beschlossen werden sollte. Dort hätte es nun auch der Zustimmung oder zumindest der Enthaltung Chinas bedurft. Dieses Ziel wurde am 8. Mai durch die – aus welchem Grund auch immer erfolgte¹²⁹ – Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad durch die NATO erst einmal vereitelt.¹³⁰

Am 17. Mai reiste der deutsche Bundeskanzler in seiner Funktion als EU-Ratspräsident nach Helsinki, wo er sich mit dem finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari traf, der in den vorangegangenen Tagen mit Moskau Sondierungsgespräche geführt hatte, die auf eine von ihm mit Tschernomyrdin gemeinsam vorzunehmende Vermittlungsmission zielten. Schröder sagte Ahtisaari die Unterstützung der EU für dieses Vorhaben zu.¹³¹ Deren

¹²⁸ FAZ vom 15. April 1999, S. 2.

¹²⁹ Es hieß zunächst, dem amerikanischen Geheimdienst sei bei der Zielplanung ein Fehler unterlaufen. Im einzelnen gab es widersprüchliche Berichte darüber, in denen einerseits davon die Rede war, man habe eine veraltete Karte benutzt, in denen an der Stelle, an der seit ein paar Jahren die chinesische Botschaft steht, sich die jugoslawische Rüstungsbehörde befunden habe, andererseits, man habe auf der Karte das Kreuz an die falsche Stelle gemalt; vgl. FAZ vom 10. Mai 1999, S. 1, 11. Mai 1999, S. 2, 12. Mai 1999, S. 1. In späteren Berichten wurde behauptet, das Gebäude sei absichtlich getroffen worden, weil von dort aus Funksignale an die serbischen Truppen gesendet worden seien.

¹³⁰ Vgl. zur chinesischen Wahrnehmung des Kosovo-Krieges Peter Kreuzer, Asiatische Weltansichten: Der Kosovo als Baustein zur amerikanischen globalen Hegemonie, HSFK-Standpunkte, Nr. 1, Juni 1999.

¹³¹ FAZ vom 18. Mai 1999, S. 1.

Außenminister beschlossen gleichzeitig in Brüssel die Vorbereitung eines „Stabilitätspakts“ für die Länder des Balkans.¹³²

Die Vorbereitung der gemeinsamen Mission von Ahtisaari und Tschernomyrdin dauerte noch annähernd zwei Wochen, in denen zeitweilig auch der stellvertretende amerikanische Außenminister Talbot an den Gesprächen teilnahm. Ahtisaari war es, wie er später vor der Presse in Bonn ausführte, sehr wichtig, dass es bei dem gemeinsamen Auftreten in Belgrad keine unterschiedlichen Auffassungen zwischen den Unterhändlern gab, um dem jugoslawischen Präsidenten keine Möglichkeit zu bieten, sie gegeneinander auszuspielen.

Nachdem das Haager Kriegsverbrechertribunal Anklage gegen Milosevic und einige Mitglieder seiner Regierung erhoben hatte,¹³³ reiste Tschernomyrdin am 28. Mai erst einmal allein nach Belgrad, wo er ihm nur einen russischen Plan präsentierte, der die Stationierung von NATO-Soldaten bei gleichzeitiger Präsenz serbischer Einheiten vorsah.¹³⁴ Tschernomyrdin begründete seinen Alleingang damit, dass Milosevic unbeschadet der Anklage der „rechtmäßig gewählte Präsident“ sei, mit dem weiter verhandelt werden müsse.¹³⁵ Als es an den beiden folgenden Tagen verschiedene Signale gab, denen zufolge Jugoslawien bereit sei, den Plan der G-8-Staaten zu unterzeichnen, verhandelten Ahtisaari und Tschernomyrdin hierüber gemeinsam in Belgrad. Am 3. Juni 1999 stimmte das serbische Parlament dem 12-Punkteplan der beiden Vermittler zu.

Die Vereinbarung enthielt die Verpflichtung der serbischen Seite, alle militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie die Polizei aus dem Kosovo nach einem zügigen Zeitplan zurückzuziehen. Im Gegenzug sollte eine wirksame internationale „zivile Präsenz“ und einer „Sicherheitspräsenz“ unter UN-Aufsicht nach Kapitel VII der UN-Charta mit wesentlicher NATO-Beteiligung unter einheitlichem Kommando stationiert werden. Weiter gehörte dazu die Einrichtung einer Übergangsverwaltung für das Kosovo, die der UN-Sicherheitsrat zu beschließen habe, unter der die Bevölkerung des Kosovo eine substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen würde. Nach dem Rückzug der serbischen Sicherheits- und Militärkräfte sollte eine noch zu vereinbarenden Zahl serbischer Offizieller als Verbindungspersonal zu den zivilen und militärischen internationalen Organisationen, für die Markierung von Minenfeldern, die Aufrechterhaltung einer Präsenz an Orten des serbischen Kulturerbes und an wichtigen Grenzübergängen tätig sein. Neben der ungehinderten Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen unter Aufsicht des UNHCR und dem ungestörten Zugang für humanitäre Organisationen in das Kosovo enthielt die Vereinbarung eine Absichtserklärung für ein politisches Übergangsabkommen, das eine wesentliche Autonomie für das Kosovo sicherstellen soll – „in voller Berücksichtigung des Abkommens von Rambouillet, der

¹³² FAZ vom 18. Mai 1999, S. 2; erste Überlegungen hierzu hatte Außenminister Fischer schon am 25. Februar 1999 vor dem Deutschen Bundestag vorgetragen, vgl. den Redetext in: Das Parlament, Nr. 10, 5. März 1999, S. 13.

¹³³ Süddeutsche Zeitung vom 28. Mai 1999, S. 1 und vom 29./30. Mai 1999, S. 7, sowie FAZ vom 28. Mai 1999, S. 1.

¹³⁴ Süddeutsche Zeitung vom 29./30. Mai 1999, S. 1; siehe Text der Anklageschrift unter <http://www.un.org/icty>.

¹³⁵ FAZ vom 29. Mai 1999, S. 1.

Prinzipien der Souveränität und territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien und anderer Staaten in der Region” – und die „Entmilitarisierung” der UÇK. Zwischen Serbien und dem Kosovo sollte darüber hinaus eine entmilitarisierte Pufferzone eingerichtet werden.¹³⁶

Daraufhin schränkte die NATO ihre Luftangriffe ein. Die am 5. Juni begonnenen Gespräche zwischen militärischen Vertretern der Allianz und der Bundesrepublik Jugoslawien über Modalitäten des Rückzugs der serbischen Militär- und Sicherheitskräfte führten nach einigen Verzögerungen, während der die Kämpfe zwischen den serbischen Truppen und der UÇK, die von der NATO-Luftwaffe unterstützt wurde, noch weitergingen, am 9. Juni zur Unterzeichnung des Rückzugsabkommens. Am Tag danach begann der Abzug, die NATO verkündete die Aussetzung der Luftangriffe und der UN-Sicherheitsrat trat zusammen, um mit 14 Stimmen bei Enthaltung Chinas die Resolution 1244 zu verabschieden. Sie enthielt das Mandat für eine „internationale Sicherheitspräsenz” (KFOR) und eine „internationale zivile Präsenz” (UNMIK) im Kosovo.

Mit dem NATO-Luftkrieg endete auch der serbisch-kosovarische Krieg. Am 12. Juni besetzten rund 200 russische Soldaten der SFOR aus Bosnien ohne Absprache mit der NATO den Flughafen von Pristina; sie wurden von der serbischen Bevölkerung mit Begeisterung begrüßt. Kurz darauf rückten KFOR-Truppen vorwiegend aus NATO-Staaten unter dem Jubel der Kosovaren ins Kosovo ein. Die Soldaten wurden schon von zahlreichen zurückkehrenden Flüchtlingen begleitet.

5.5 Rechtfertigt das Ergebnis den NATO-Einsatz?

In einem Anfang Oktober 1999 erschienenen Artikel bezeichnet der zu diesem Zeitpunkt schon aus dem Militärdienst ausgeschiedene General Klaus Naumann den Krieg gegen Serbien als Erfolg.¹³⁷ Lässt sich dieses Urteil eines Beteiligten auch aus größerer Distanz bestätigen? Eines der Hauptziele der NATO-Staaten, Serbien zur Annahme wesentlicher Inhalte des Friedensvorschlags von Rambouillet zu zwingen, wurde durch den Luftkrieg erreicht, die anderen – die Vermeidung einer „humanitären Katastrophe” wie auch die Einschränkung der militärischen Fähigkeiten Milosevics, möglicherweise mit dem Hintergedanken, die Basis für seine Entmachtung zu legen – nicht. Auch wenn die Behauptung, ohne die NATO-Intervention hätte es die Flüchtlingskatastrophe nicht gegeben, falsch ist, wurden doch Tempo und Umfang, in dem die Obdachsuchenden im April und Mai nach Albanien und Mazedonien strömten, indirekt durch den Luftkrieg gesteigert. Die NATO sah sich daraufhin veranlasst, als neues Ziel zu verkünden, die Vertreibungen rückgängig machen zu wollen. Dieses Ziel wurde zwar eingelöst. Doch das als Erfolg herauszustellen, hat einen bitteren Beigeschmack, zumal danach die

¹³⁶ Frankfurter Rundschau vom 4. Juni 1999 nach einer inoffiziellen Übersetzung, die die Nachrichtenagentur ap aus serbischen Parlamentskreisen erhalten hatte.

¹³⁷ Naumann war bis zum 6. Mai 1999 Vorsitzender des Militärausschusses der NATO. Vgl. Naumann, a.a.O. (Anm. 46).

überwiegende Zahl der im Kosovo lebenden Serben und Roma nun von zurückkehrenden Albanern vertrieben wurde.

Auch unter militärtechnologischen Gesichtspunkten ist die Bilanz des Mitteleinsatzes insgesamt negativ. Nach 37.465 Lufteinsätzen, davon 14.000 Angriffsflügen¹³⁸, war die NATO zwar stolz darauf, dabei nur zwei Flugzeuge verloren zu haben und keinen einzigen Gefallenen beklagen zu müssen. Jedoch hatten auch die serbischen Sicherheitskräfte nur wenig Verluste an Panzern, gepanzerten Fahrzeugen und Fluggerät zu verzeichnen. Ist also die Qualität der westlichen Präzisionswaffen doch nicht so hervorragend, wie immer behauptet wird, oder lag es daran, dass man um die eigenen Soldaten zu schonen, in zu großer Höhe operierte? Obwohl man erklärtermaßen nicht gegen die serbische Bevölkerung Krieg führte, soll die Zahl der Opfer dort 4.550 Menschen (Soldaten und Zivilpersonen) betragen haben.¹³⁹

Angesichts der gravierenden Fehleinschätzung der NATO, Milosevic werde nach einigen Luftschlägen einlenken, stand die westliche Allianz nach einigen Wochen vor der Entscheidung, entweder den Luftkrieg auf nicht-militärische Ziele ausweiten oder in den Landkrieg eskalieren¹⁴⁰ oder die Aktion abbrechen zu müssen.

Die militärischen Berater in Brüssel und in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten hatten schon früh die Auffassung vertreten, es sei ein Irrglaube, allein mit Luftangriffen ließe sich der Krieg gewinnen, und für die Einbeziehung von Bodentruppen plädiert.¹⁴¹ Bei den meisten Partnern, einschließlich der USA, galt für diesen Fall die größte Sorge den eigenen personellen Verlusten, die für die Allianz dann unvermeidlich gewesen wären. Solche Opfer kann eine demokratische Regierung gegenüber dem Souverän praktisch nur vertreten, wenn es um die Verteidigung des eigenen Landes und der eigenen Lebensweise geht, vielleicht auch, wenn ein Bündnispartner existenziell bedroht ist oder wenn den Bürgern glaubhaft gemacht werden kann, dass vitale Interessen auf dem Spiel stehen. Dies alles traf auf den Militäreinsatz der NATO gegen Jugoslawien nicht zu. Daher musste sie damit rechnen, für den Falle einer Eskalation zum Landkrieg die Geschlossenheit, die sie bis dahin an den Tag gelegt hatte, zu verlieren.

Vor diesem Hintergrund erschien es vor allem den USA als der Macht, die quantitativ und qualitativ die High-Tech-Kriegführung der NATO dominierte, zweckmäßiger, beim Einsatz der Waffensysteme aus dem Vollen zu schöpfen und insofern einen kostspieligen

¹³⁸ Die Zahl findet sich bei General Wesley K. Clark, Wenn Waffengewalt nötig ist: Die militärische Reaktion der NATO auf die Kosovo-Krise, in: NATO-Brief, Jg. 47, Nr. 2, 1999, S. 14-18, hier S. 16.

¹³⁹ Schätzungen nach Kristian Zitzlaff, Die Opfer der Humanität. Eine statistische Annäherung, in: antimilitarismus information, Jg. 29, Nr. 7, 1999, S. 92-96, der die Presseberichte auswertete.

¹⁴⁰ Nach Angaben des britischen The Observer war der Einsatz von 170.000 Soldaten geplant, von denen Großbritannien 50.000 Mann gestellt hätte; siehe FR vom 12. Juli 1999 sowie das Interview mit Außenminister Fischer in FR vom 10. Juli 1999, in dem er ausführte: „Der nächste Schritt war klar definiert. Wenn es nicht gelungen wäre, ein Schweigen der Waffen zu erreichen, wäre der Bodenkrieg gekommen.“

¹⁴¹ Siehe Michael Ignatieff, Der gefesselte Kriegsherr. Wie General Wesley Clark daran verzweifelte, dass er die Serben rücksichtsvoll besiegen sollte, in: DIE ZEIT Nr. 33 vom 12. August 1999, S. 11-13.

Krieg zu führen, als ihren Bürgern personelle Opfer zuzumuten. Unter diesen Bedingungen war auch die Öffentlichkeit in den meisten anderen NATO-Staaten bereit, den Krieg zu akzeptieren.¹⁴²

Die Eskalation in einen Landkrieg musste auch unter anderen Aspekten sorgsam abgewogen werden: Die Auswirkungen eines solchen Schrittes auf das Verhältnis zu Russland und China waren nicht abzusehen. Weiterhin musste die westliche Allianz damit rechnen, dass der Versuch der Besetzung des Kosovo und eine mögliche Einbeziehung Serbiens in die Landkriegsoperationen in zum Teil äußerst unübersichtlichem Gelände zu einem langwierigen Unternehmen werden würde, dessen Erfolg höchst ungewiss gewesen wäre. Davon abgesehen hätte ein solcher Einsatz mit Kämpfen um zahllose Ortschaften dem Kosovo zusätzliche Zerstörung gebracht. Außerdem wäre damit die Gefahr, dass in einem solchen Falle die serbischen Sicherheitskräfte die kosovarischen Flüchtlinge als Schutzschilde missbraucht hätten, verbunden gewesen.

Die große Zahl von Lufteinsätzen täuscht darüber hinweg, dass die NATO den Krieg in einer Hinsicht zurückhaltend führte. Sie vermied es wenigstens in den ersten Wochen, die Zentren der Macht Milosevics selbst anzugreifen. Sie wollte ihn in der Kosovo-Frage umstimmen, seine Unterschrift erhalten, aber ihn weder aus dem Amt bomben noch ihn physisch treffen. Seine Ablösung sollte die Aufgabe der innerserbischen Opposition bleiben. Die NATO unternahm jedoch weder vor noch während des Krieges etwas, um diese Kräfte zu stärken. Im Gegenteil, die Bevölkerung nahm den Luftkrieg als gegen ihr Land gerichtet wahr und solidarisierte sich in diesem Moment aus verletztem Nationalgefühl mit ihrem Regime. Die Allianz verstärkte diesen Effekt sogar, als sie frühzeitig damit begann, auch Verkehrswege und Industrieanlagen anzugreifen. Wie sollte die serbische Bevölkerung, an die sich Madeleine Albright über den Rundfunk in der Muttersprache wandte, denn in den ersten Wochen der Angriffe glauben, der Krieg richte sich nicht gegen das serbische Volk, sondern gegen Milosevics Herrschaft, wenn deren Symbole, etwa das Innen- oder das Verteidigungsministerium, verschont blieben, Donaubrücken im vom Kosovo weit entfernten Novi Sad aber nicht?

Aus der Selbstbegrenzung der NATO-Kriegführung und dem durch sie bedingten relativ geringen Maß an Zerstörung bei den jugoslawischen Sicherheitskräften den Schluss zu ziehen, entweder hätte man den Krieg gleich „richtig“ führen oder ihn sein lassen müssen, scheint uns vorschnell. Gegen die Position der umfassenden Kriegführung steht die – von uns geteilte – Prämisse, dass Demokratien nur in außerordentlichen Notfällen das Leben ihrer Bürger aufs Spiel setzen dürfen. Bezogen auf diesen Grundsatz war der Kosovo-Krieg ein Grenzfall, der mit den dortigen Menschenrechtsverletzungen legitimiert werden konnte, aber keinen totalen Krieg mit hohen eigenen Verlusten gerechtfertigt hätte. Dass Regierungen von Demokratien sich hierfür vor ihrer Wählerschaft verantworten müssen und deshalb gegenüber hohen Risiken eher Zurückhaltung zeigen, mag man um der militärischen Effizienz willen sowie vom Gesichtspunkt einer glaubwürdigen Abschreckungspolitik her beklagen, es ist der notwendige Preis der Demokratie.

¹⁴² Vgl. zu den Schwierigkeiten von Demokratien, die Entscheidung zu einem Krieg zu treffen, Michael Th. Greven, Randbemerkungen zur (deutschen) Demokratie im Krieg, in: Vorgänge, Jg. 38, Nr. 2, 1999, S. 1-5.

Alles in allem sind wir nicht bereit, uns der Naumannschen These vom Erfolg dieses Krieges anzuschließen. Dies schon allein deshalb nicht, weil das möglicherweise einzige positive Ergebnis, die Übernahme der Verantwortung für Sicherheit und Frieden in der Region durch die internationale Gemeinschaft in Form von UNMIK und KFOR mindestens so sehr auf das Verhandlungsgeschick von Martti Ahtisaari und Viktor Tschernomyrdin wie auf die Bombenabwürfe zurückzuführen ist. Aber auch zwei weitere Gründe sprechen dagegen. Die kosovarische Bevölkerung hat ihre Befreiung von der Unterdrückung durch das Milosevic-Regime mit einem sehr hohen Preis bezahlen müssen, und die mit den heimkehrenden Vertriebenen einziehenden KFOR-Soldaten konnten nicht verhindern, dass dann die nicht-albanischen Minderheiten weitgehend vertrieben wurden. Damit wurde auch das Ziel eines friedlichen multi-ethnischen Kosovo verfehlt. Es ist unter der Mitwirkung der NATO bestenfalls eine Situation entstanden, in der sich der berühmte Silberstreif am Horizont andeutet. Insofern kann erst deren tatsächliche Besserung zum Maßstab des – frühestens in einigen Jahren abschließend zu beurteilenden – Erfolgs gemacht werden.

6. Die Nachkriegsordnung auf dem Balkan – Perspektiven und Probleme des „Stabilitätspaktes“

Wenn von einem Silberstreif gesprochen werden kann, der einen neuen Morgen nach der das letzte Jahrzehnt des zwanzigsten Jahrhunderts über dauernden Finsternis der Balkankriege verheißt, und von einer Nachkriegsordnung für die gesamte Region, die zugleich eine Friedensordnung ist, nicht nur geträumt wird, dann steht dafür ein Schlagwort, der „Stabilitätspakt für Südosteuropa“. Er ist zwar bisher nicht mehr als ein Wechsel auf eine ungewisse Zukunft,¹⁴³ doch er enthält Perspektiven für eine nachhaltige Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen und Sicherheitslage, deren Realisierung freilich mit erheblichen Problemen verbunden sein wird.

6.1 Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Unmittelbar vor dem Ende der Kriege wurde am 10. Juni 1999 der „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ auf einer Außenministerkonferenz in Köln beschlossen.¹⁴⁴ Er geht wesentlich auf eine Initiative des deutschen Außenministers vom 8. April 1999 zurück, mit der dieser versuchte, die – bisher vor allem bilaterale und reaktive Politik der EU – in einen umfassenden Ansatz zu integrieren, um nunmehr präventiv die regionalen Konflikte

¹⁴³ So auch die Vorsitzende des Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, Sonja Biserko, Serbia: Dictatorship, Implosion or Recovery, in: Security Dialogue, Jg. 30, Nr. 3, September 1999, S. 289/90.

¹⁴⁴ Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Internationale Politik, Jg. 54, Nr. 8, 1999, S. 120-130.

an der Wurzel anzugehen.¹⁴⁵ Als Ursachen für den krisenhaften Dauerzustand werden benannt: ungelöste Grenz- und Minderheitenfragen, wirtschaftliche Rückständigkeit, große Defizite bei der Demokratisierung und beim Aufbau ziviler Gesellschaften, hohe Gewaltbereitschaft und geringe Akzeptanz von Mechanismen friedlicher Konfliktregelung sowie unterentwickelte Strukturen regionaler Kooperation.

Zentrale Zielvorstellung des Konzepts ist die Absicht, das Gewaltpotential in der Region dadurch auszutrocknen, dass allen Staaten langfristig die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und in der NATO angeboten wird. Die Bundesrepublik Jugoslawien ist ausdrücklich miteinbezogen.¹⁴⁶ Bedingung für den Beitritt zur EU, dem erst eine Assoziationsphase vorgeschaltet werden soll, ist die vollständige Anerkennung deren rechtlichen und politischen Bestands, des „*acquis communautaire*“, durch die Anwärterstaaten. Damit wurden die Aufnahmekriterien für die Balkanstaaten genauso streng formuliert wie für die anderen Beitrittskandidaten aus Mitteleuropa.

Der Stabilitätspakt besteht aus einem Konferenzprozess, mit dem die (sicherheits-) politischen Probleme in der Region, der wirtschaftliche Rekonstruktion und der demokratische Aufbau unter Anleitung und Führung der EU kooperativ angegangen werden sollen. Dies geschieht in Form des „Regionaltisches Südosteuropa“, dem – unter Vorsitz des früheren Kanzleramtsministers Bodo Hombach, der von der EU ernannt und von der OSZE bestätigt wurde – die Steuerung des Gesamtprozesses obliegt. Ihm sind „Arbeitstische“ für Demokratisierung und Menschenrechte (einschließlich der Fragen der Flüchtlingsrückkehr), für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und für Sicherheitsfragen (Fragen der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung, der Justiz und Innenpolitik, der Migration, der Korruption, des Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität) zugeordnet (s. Übersicht auf S. 51). In diesen komplizierten und komplexen Prozess der Rekonstruktion der gesamten Region unter der Zielvorstellung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Marktwirtschaft und regionaler Kooperation sind alle hierfür relevanten Internationalen Organisationen, vor allem aber auch die Finanzinstitutionen Weltbank und IWF, und Staaten, also insbesondere die USA und Russland, einbezogen.

Die Zielvorstellungen des Stabilitätspaktes entsprechen bewusst oder unbewusst der – vor allem auf Immanuel Kant zurückgehenden – Theorie des „demokratischen Friedens“, nach der Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, weil sie in ihrer Innenpolitik „gelernt“ haben, Konflikte nicht mit Gewalt auszutragen, und dieses Verhalten auch nach außen anwenden.¹⁴⁷ Zu dieser Theorie gehört weiterhin, dass Demokratien untereinander

¹⁴⁵ Die ursprünglichen deutschen Entwürfe finden sich unter <http://www.auswaertiges-amt.de>.

¹⁴⁶ In dem ursprünglichen Bonner Konzept wurde besonders auf die Grenz- und Minderheitenfragen verwiesen: „Eine der wesentlichsten Aufgaben der internationalen Staatengemeinschaft in der Region besteht darin, die zugespitzte Entscheidungssituation zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Erhalt der Einheit multi-ethnischer Staaten zu entschärfen. Dabei gilt es, den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen zu wahren.“ (ebenda)

¹⁴⁷ Vgl. zur neueren Debatte Michael E. Brown/Sean M. Lynn-Jones/Steven E. Miller (Hg.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, Mass. (The MIT Press) 1996, und Miriam Fendlus Elman (Hg.), *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?*, Cambridge, Mass. (The MIT Press), 1997. Diese allgemeine Debatte kann hier nicht behandelt werden, im Kontext dieses Beitrages gehen wir davon

bereitwilliger als Nicht-Demokratien Internationale Organisationen schaffen und in ihnen kooperieren, um so nur gemeinsam lösbare Konflikte zu bearbeiten. Damit wird das „Sicherheitsdilemma“ verringert, das entsteht, weil in einer Welt ohne eine übergeordnete Weltinstanz die Staaten nicht sicher sein können, dass sie nicht von anderen übervorteilt werden. Und schließlich gehört zu dieser Theorie die Annahme, dass wirtschaftliche Verflechtung friedensfördernd sei, weil durch sie „vested interests“ entstünden, die nicht darauf aus seien, Konflikte mit Gewalt zu lösen.

Die Zielvorstellung einer demokratischen Friedenszone in Südosteuropa ist nicht umstritten, der Weg dorthin ist jedoch dornig. Übergangsphasen zur Demokratie sind keineswegs lineare Prozesse ohne Rückfälle. Sie sind oft von Gewalt geprägt, nach innen und nach außen. Um diese retardierenden Momente einzudämmen und jene Kräfte zu fördern, die bereit sind, sich auf demokratische Spielregeln einzulassen, kann das Engagement von dritten Parteien hilfreich sein, wenn diese glaubwürdig und überzeugend auftreten.¹⁴⁸ Im Konzept des Stabilitätspaktes übernehmen zwei Institutionen die „Patenschaft“ der angestrebten Entwicklung, deren eigene Geschichten als Erfolgsmodelle demokratischen Interessenausgleichs und friedlichen Wandels gelten, die Europäische Union und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Obwohl die OSZE die Schirmherrschaft insgesamt übernommen hat, ist die EU für den angestrebten Wandel von größerer Bedeutung. Sie hat die Hauptaufgabe übernommen, die Übergangsprobleme abzufedern. Mehr noch, ihre Bereitschaft, die von den Balkankriegen unmittelbar zerstörten Gesellschaften und Ökonomien, sowie die von ihnen stark in Mitleidenschaft gezogener Staaten und jene Anrainerstaaten, deren Übergang vom Sozialismus zu Kapitalismus und Demokratie bei weitem noch nicht abgeschlossen ist, eines fernen Tages zu Vollmitgliedern ihres Wohlstandsclubs zu machen, soll Ansporn sein und Kräfte der Selbstregeneration freisetzen.

aus, dass die Theorie des demokratischen Friedens in ihrer allgemeinen Form als empirische Beobachtung Gültigkeit beanspruchen kann, die Erklärungen dafür jedoch nicht in jedem Fall überzeugen. In unserem Zusammenhang geht es darum, die Probleme der Umsetzung einer Strategie, den demokratischen Frieden für die Region Südosteuropas erst zu schaffen, zu thematisieren.

¹⁴⁸ Siehe hierzu Barbara F. Walter, *Designing Transitions from Civil War. Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace*, in: *International Security*, Jg. 24, Nr. 1, Summer 1999, S. 127-155.

Übersicht: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa und seine Tische unter der Schirmherrschaft der OSZE¹⁴⁹

Regionaltisch Südosteuropa
Vorsitz: Sonderkoordinator
 (ernannt von der EU nach Konsultationen mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und von diesem bestätigt)

verantwortlich für Förderung der Verwirklichung der Ziele des Paktes und für die Koordinierung der **drei Arbeitstische**.

Arbeitstisch Demokratisierung und Menschenrechte	Arbeitstisch wirtsch. Wiederaufbau, wirtsch. Entwicklung und Kooperation	Arbeitstisch Sicherheitsfragen
<i>Aufgaben:</i>	<i>Themen und Aktivitäten</i>	<i>Problemfelder</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Menschenrechte und ethnische Minderheiten Sponsor: Slowenien - effiziente Verwaltung und verantwortungsvolle Regierungsführung Sponsor: Europarat - freie und unabhängige Medien Sponsor: Großbritannien - Erziehung Sponsor: Österreich - Gender Sponsor: OSZE - Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen Sponsor: UNHCR - Parlamentarische Zusammenarbeit Sponsoren: Europaparl.; Parl. Versammlungen von Europarat und OSZE 	<ul style="list-style-type: none"> - Integration in Europäische Strukturen - Förderung des intraregionalen Handels - umfassende Förderung der regionalen Entwicklung Sponsor: Weltbank - Entwicklung regionaler Infrastruktur Sponsor: Europäische Investitionsbank - Förderung der Privatwirtschaft Sponsor: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung - Vorschlag „Investment compact“ Sponsor: Großbritannien - Kooperation mit dem privaten Sektor Sponsor: Business Advisory Council 	<p style="text-align: center;">Unter-Tisch Innen- und Rechtspolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Korruption - Organisierte Kriminalität - Polizei- und Rechtsreform <p style="text-align: center;">Unter-Tisch Verteidigungs- und Sicherheitsfragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - militärische Kooperation - Verteidigungshaushalte - Rüstungskontrolle

Europäische Union: Führende Rolle in Kooperation mit den Staaten Südosteuropas

- um die Ziele des Stabilitätspaktes zu erreichen,
- um die demokratischen und wirtschaftlichen Institutionen in Südosteuropa zu stärken,
- um die Region an die Perspektive einer vollen Integration heranzuführen.

¹⁴⁹ Wichtige Informationen zur Sponsorship sowie zur grafischen Gestaltung der Übersicht verdanken wir dem Einführungsreferat von Reinhold Sohns zur internationalen Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung „Political Order and Economic Reconstruction in Southeast Europe“, Potsdam, 6. Dezember 1999.

6.2 Die Gewährleistung der Sicherheit

Das Kosovo

Gegenwärtig steht das Kosovo unter dem Schutz der internationalen Gemeinschaft, de facto der NATO, und der Verwaltung der UNMIK. Zwar gilt die Region staatsrechtlich noch als serbische Provinz, doch zum ersten Mal in ihrer Geschichte sehen die albanischen Kosovaren eine Möglichkeit, ihre Angelegenheiten selbstbestimmt regeln zu können. Dass sie dies zum Teil noch in atavistischer Form tun, haben viele in der Region nach dem 10. Juni 1999 verbliebenen Serben und Roma auf brutale Weise zu spüren bekommen. Umgekehrt gilt keineswegs als ausgemacht, dass sich Serbien längerfristig mit der faktischen Abtrennung des Kosovo abfinden wird und nicht eines Tages mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versucht, die Herrschaft über dieses Gebiet zurück zu gewinnen.

Probleme der äußeren Sicherheit

Bei der Beendigung von Bürgerkriegen kommt dem Moment, in dem beide Seiten militärisch auseinanderrücken, demobilisieren und ihre Waffen abliefern müssen, entscheidende Bedeutung zu.¹⁵⁰ Damit verzichten sie auf die unmittelbare Möglichkeit, die Kampfhandlungen wieder aufnehmen zu können, wenn sie in ihren politischen Zielen frustriert werden sollten. Sie verzichten auf den Rückgriff zur Selbsthilfe. Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass in dieser Übergangsphase die meisten verhandelten Friedensschlüsse scheitern. Sie gelingen nur, wenn auswärtige Drittparteien bei allen Seiten Vertrauen genießen und das Auseinanderrücken bzw. die Entwaffnung so absichern, dass keine Seite Angst davor haben muss, von der anderen übervorteilt oder gar doch noch besiegt zu werden. Voraussetzung dafür ist die Entschlossenheit der auswärtigen Drittpartei, ihre militärische Macht auch einzusetzen, um ihr Garantieverprechen einlösen zu können.

Wie sieht es nun hinsichtlich der Sicherheitsgarantie für das Kosovo aus?¹⁵¹ Die Übergangsphase des Abzugs der serbischen Truppen und der Entwaffnung der UÇK wurde durch die KFOR-Soldaten abgesichert. Was die äußere Sicherheit des Kosovo angeht, dürfte – so lange die NATO und andere Staaten dort Truppen stationiert haben – der Ausbruch eines neuerlichen Krieges zwischen Serbien und seiner abtrünnigen Provinz äußerst unwahrscheinlich sein. Ein heikler Punkt ist die Stationierung jener geringen Zahl von serbischen Beamten, die lt. der Resolution des UN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999 die Grenzen des Kosovo kontrollieren sollen.¹⁵² Die KFOR muss deren Sicherheit

¹⁵⁰ Vgl. als Überblick über die Literatur Charles King, *Ending Civil Wars*, Adelphi Papers, Nr. 308, März 1997; Heinrich-W. Krumwiede, *Zu den Regulierungsmöglichkeiten von Bürgerkriegen: Fragen und Hypothesen*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 3052, Dezember 1997.

¹⁵¹ Vgl. zum folgenden auch Victor-Yves Ghebali, *Le Kosovo entre la guerre et la paix*, in: *Défense Nationale*, Jg. 55, August-September 1999, S. 62-79.

¹⁵² Resolution 1244 des Sicherheitsrates, S/RES/1244 (1999) vom 10. Juni 1999.

möglichst effizient vor solchen Kosovaren schützen, die den jetzt erreichten Grad der Autonomie nicht akzeptieren und jedes Symbol serbischer Herrschaft bekämpfen. Ein weiteres Sicherheitsproblem könnte darin bestehen, dass Guerillagruppen aus Serbien in das Kosovo einsickern und gegen Kosovaren sowie die KFOR-Truppen vorgehen. Der Status quo der äußeren Sicherheit des Kosovo hängt insofern bis auf weiteres von der Abschreckungs- und Durchsetzungsfähigkeit der internationalen Truppen ab.

Probleme des Selbstbestimmungsrechtes

Die Mehrheit der Kosovo-Albaner erstrebt die staatliche und völkerrechtliche Unabhängigkeit, unklar ist, inwieweit sie auch den Anschluss an Albanien wünscht. Falls es dazu käme, würde die Frage aufgeworfen, was mit der albanischen Minderheit in Mazedonien geschieht. Weil sich aus dem Streben nach einem gemeinsamen Staat für alle Albaner ein weiterer Balkankrieg ergeben könnte, lehnt die internationale Gemeinschaft die kosovarischen Ambitionen nach völliger Unabhängigkeit genauso ab wie Serbien. Dissens gibt es hingegen über den Umfang der Autonomie der Provinz innerhalb des serbischen oder eventuell jugoslawischen Staatsverbandes.

Ein freiwilliger Verzicht Serbiens auf das Kosovo dürfte in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sein, selbst eine demokratische Regierung würde davon die Finger lassen, sie wäre in einem solchen Fall mit der Hypothek des Verrats am nationalen Mythos und somit zentraler Interessen belastet.

Uns erscheint es jedoch als eine serbische Illusion zu glauben, der Weg des Kosovo in die Unabhängigkeit sei umkehrbar. Je länger Serbien isoliert wird und sich selbst isoliert, weil kein Regimewechsel stattfindet, desto mehr gleitet das Kosovo in die faktische Selbständigkeit, der irgendwann die völkerrechtliche Anerkennung folgen dürfte. Mit der Einführung der DM (bzw. des EURO) als Währung im Kosovo und damit das Ausscheiden aus der jugoslawischen Währung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan worden. Er wurde gewiss durch die Fakten erzwungen: Solange Belgrad über die Druckerpresse den verlorenen Krieg „finanzieren“ will, ist ein wirtschaftlicher Wiederaufbau des Kosovo in einer Dinar-Zone undenkbar. Dort würde keine westliche Firma investieren und umgekehrt würde Belgrad keine Anstrengungen unternehmen, ein faktisch nur noch von Albanern bewohntes Kosovo wieder aufzubauen. Der Währungsschnitt hat insofern Tatsachen geschaffen.

Eine Möglichkeit, Konflikte zu regeln, vor allem wenn es um Wohn- und Besitzansprüche auf ein Territorium geht, besteht in der Teilung.¹⁵³ Sie hätte im Fall des Kosovo vielleicht zu einer Entspannung der inter-ethnischen Beziehungen führen können. Voraussetzung dafür wäre vor allem eine Umsiedlung von serbischen Bewohnern des Kosovo gewesen, denn anders als in anderen Gegenden des ehemaligen Jugoslawiens lebt der serbische Bevölkerungsteil in der Region zerstreut. Im Nordosten des Landes hätte eine mehrheitlich

¹⁵³ Vgl. als ein Plädoyer für Teilungen Chaim D. Kaufmann, Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars, in: International Security, Jg. 20, Nr. 4, Frühjahr 1996, S. 136-175, und Chaim D. Kaufmann, When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century, in: International Security, Jg. 23, Nr. 2, Herbst 1998, S. 120-156.

serbisch bewohnte Unterregion eingerichtet werden können. Diese Möglichkeit hat sich durch die Flucht und Vertreibung der meisten Serben aus dem Kosovo erledigt. Allerdings ist zu fragen, ob eine Teilregion im Kosovo die Attraktivität für die serbische Seite gehabt hätte, die notwendig gewesen wäre, um sie dort anzusiedeln.

Die Staatengemeinschaft hat – unseres Erachtens mit gutem Grund – sich auf Umsiedlungsaktionen nicht einlassen wollen. Ihr Preis wäre in moralischer und menschlicher Hinsicht hoch, würde er doch eine ausschließliche Definition von Nation als ethnisch begründet sanktionieren und zudem weiteres menschliches Leid staatlich organisiert schaffen.

Obwohl die westlichen Staaten an der staatsrechtlichen Zugehörigkeit des Kosovo zu Serbien festhalten, ist es reichlich unwahrscheinlich, dass die Kosovaren auf den Anspruch auf staatliche Eigenständigkeit verzichten. Allenfalls wegen der Dominanz der westlichen Staaten, die das Kosovo derzeit verwalten und seine Bewohner mit internationaler Hilfe am Leben erhalten, werden sie diesen Wunsch vorübergehend unterdrücken. Wie schon vermerkt, gibt es für die Position der Staatengemeinschaft, den Kosovaren die Unabhängigkeit zu verwehren, gute Gründe. Andererseits wird damit auch deutlich, dass das Recht auf Selbstbestimmung von anderen Staaten nur sehr selektiv akzeptiert wird. Slowenen, Kroaten und Mazedonier dürfen es wahrnehmen, Kosovaren und die serbischen Bewohner des Kosovo nicht.

Aus dem Dilemma des Selbstbestimmungsrechtes gibt es keinen Ausweg, außer es wäre möglich, die Frage der Bindung des Selbstbestimmungsrechtes stärker von der Staatsbildung abzukoppeln bzw. die Schaffung neuer Staaten eng mit der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte zu verknüpfen. Die bisherigen Erfahrungen (seit dem Ende des Ersten Weltkrieges) mit solchen Versuchen sind nicht sehr ermutigend.

Langfristig bietet der Stabilitätspakt die Chance, eine in ihren Folgen unvorhersehbare Kettenreaktion zu vermeiden. In seinem Rahmen könnte eine regionale Friedenskonferenz einberufen werden, die im Prinzip die bestehenden Grenzen bestätigt und nur in Ausnahmefällen – z.B. in dem des Kosovo – einen neuen Staat zulässt. Richtlinie müsste dafür die Norm der KSZE-Schlussakte sein, nach der Grenzen nur von allen Beteiligten einvernehmlich geändert werden dürfen. Eine solche Konferenz liegt in einer Ferne, für die solche Prognosen vermessen wären. Bekanntlich dauern Provisorien lange. Wahrscheinlich wird die Interimsverwaltung des Kosovo eine Dauereinrichtung, und man kann nur hoffen, dass das Leben mit dem ungeklärten „Modus vivendi“ für alle Beteiligten attraktiver ist als die Wiederaufnahme gewaltsamer Auseinandersetzungen. Insofern ist es wichtig, dass die politischen Eliten und die Gesellschaften die erwähnte KSZE-Norm internalisieren.

Probleme der inneren Sicherheit

Parallel zum Einmarsch der NATO-Truppen in das Kosovo nutzten Albaner die Gelegenheit, ihrem Hass gegen die serbische Minderheit und die Roma freien Lauf zu lassen. Die Soldaten der internationalen Friedenstruppe und die noch im Aufbau befindliche UN-Zivilverwaltung haben sich zwar – z.T. auch erfolgreich – bemüht, dies zu

verhindern, aber die Flucht- und Auswanderungsbewegung nach Serbien geht weiter. Auch ein halbes Jahr nach Kriegsende kommen die KFOR und die im Aufbau befindliche internationale Polizei erst langsam in die Lage, der Gewalt im Inneren des Kosovo Herr zu werden. Dabei müssen KFOR-Einheiten, obwohl deren Angehörige nicht als Polizisten ausgebildet sind, zu einem erheblichen Teil deren Aufgaben wahrnehmen, denn nach Angaben des Chefs der internationalen Truppen, des deutschen Generals Klaus Reinhardt, würden 4.800 ausländische Polizisten benötigt, während erst 1.700 verfügbar seien.¹⁵⁴

Unter dem Aspekt der inneren Sicherheit erweist sich die „Demilitarisierung“ der UÇK als größtes Problem. Es war ein Fehler, der UÇK für die Abgabe ihrer Waffen vier Monate Zeit zu lassen. Ein Teil ihrer Mitglieder konnten daher erst einmal das Gefühl auskosten, „Herr im eigenen Haus“ zu sein. Sie waren später nur mit Mühe dazu zu bewegen, Waffen zu den Sammelstellen zu bringen – was auch damit zusammenhängt, dass das Tragen von Waffen als Attribut der Männlichkeit gilt. Die Sammelaktion ist zwar äußerlich abgeschlossen, aber viele Waffen sind versteckt worden. Die Zentralisierung der staatlichen Gewalt auf die Interimsverwaltung, die Sicherheit für alle Bewohner garantiert, ist daher die Hauptaufgabe, wenn ein Wiederaufflammen der Kämpfe zwischen den Nationalitäten verhindert werden soll.

Die Staatengemeinschaft hält zu Recht an der Forderung fest, alle Bewohner des Kosovo sollten dort die gleichen Wohn- und Lebensrechte haben, unabhängig von ihrer Selbst-Definition als Serben, Kosovaren oder Angehörige einer anderen Nationalität. Realistischerweise wird allerdings nur eine Minderheit der Serben im Kosovo bleiben. Die Rückkehr der anderen lässt sich nicht erzwingen, selbst eine – wie immer unwahrscheinliche – wirtschaftliche Attraktivität in fernerer Zukunft des Kosovo dürfte kaum die Nachteile aufwiegen, denen Serben in einer zunehmend sich kulturell und politisch albanisierenden Region ausgesetzt sein werden. Insofern haben schon viele serbische Bewohner des Kosovo für Milosevics verlorenen Krieg mit dem Verlust ihrer Heimat bezahlt.

Serbien und die Bundesrepublik Jugoslawien

Für Serbien bedeutet das Ende des Krieges den faktischen Verlust des Kosovo, auch wenn die Resolution des Sicherheitsrates und der Stabilitätspakt ausdrücklich den Fortbestand der Bundesrepublik Jugoslawien in ihren Grenzen bestätigen. Regiert Milosevic weiter, wird es zu keiner kosovarisch-serbischen Kooperation kommen. Sollte das Milosevic-Regime durch eine demokratische Regierung abgelöst werden, wird sich daran wenig ändern.

In Serbien selbst sind die Infrastruktur, die Energieversorgung und viele Fabriken zerstört, die Arbeitslosigkeit wird noch mehr steigen, das Land befindet sich wirtschaftlich auf dem Stand der frühen Nachkriegszeit nach 1945. Die Bilanz des Krieges ist somit für die serbische Seite ein totales Desaster, auch wenn das Regime die Niederlage als einen Sieg

¹⁵⁴ So in einem Interview der ARD-tagesthemen am 13. Dezember 1999.

verkaufen will. Inwieweit die – dem Augenschein nach – durch den Krieg erfolgte Stabilisierung der Herrschaft Milosevics von Dauer ist, ist derzeit nicht absehbar.

Als Verlierer sämtlicher Kriege um die Aufteilung und staatliche Neuordnung Jugoslawiens steht Serbien vor dem Sicherheitsproblem, es ringsum mit äußerst misstrauischen bis feindseligen Nachbarn zu tun zu haben, und dabei selbst auf seine Kernlande zusammengeschrumpft zu sein, nachdem der Entfaltungsspielraum im größeren Jugoslawien und die darin enthaltene hegemoniale Rolle als *die* jugoslawische Staatsnation entfallen sind. Diese Demütigung, die in vielem selbstverschuldet ist, muss die serbische Gesellschaft erst einmal verkraften. Daraus resultiert ein Revanchepotenzial, das gegenwärtig wohl ausschließlich durch mentale Erschöpfung, ökonomischen Überlebenskampf und militärische Schwäche gebremst wird, aber durch die Flüchtlingsströme aus den verlorenen bisher serbisch besiedelten Gebieten neuen Zulauf erhalten könnte.

Es ist auch nicht auszuschließen, dass der Zerfallsprozess Serbiens weitergeht. Es selbst ist keineswegs „ethnisch homogen“, die Bevölkerung im mehrheitlich muslimisch besiedelten Sandjak ist wahrscheinlich nur mangels Alternativen ruhig.¹⁵⁵ Die ungarische Minderheit in der Voivodina äußert zwar keine Sezessionsabsichten, ist aber – zu Recht – an einer Verbesserung ihrer politischen und wirtschaftlichen Situation interessiert.¹⁵⁶

Noch stärker gefährdet als Serbien ist der Bestand der Bundesrepublik Jugoslawien. Nach der Wahl einer pro-westlichen Regierung in Montenegro stiegen die Spannungen mit Serbien. Milosevic versuchte daher – bislang vergeblich –, durch seine politischen Gefolgsleute und das in Montenegro stationierte jugoslawische Militär den Sturz Präsident Djukanovics herbeizuführen. Die montenegrinische Regierung hat mittlerweile eine militärische Parallelstruktur aus schwer bewaffneten Polizeieinheiten und Territorialstreitkräften sowie einen eigenen Zolldienst aufgebaut und die Deutsche Mark zur Parallelwährung zum jugoslawischen Dinar erklärt.¹⁵⁷ Bisher vertritt sie – noch – die Position, innerhalb der BRJ einen gleichen Status wie Serbien zu haben und in außen- und sicherheitspolitischen Fragen autonom handeln zu können.

Falls jedoch Montenegro ebenfalls das sinkende Schiff der jugoslawischen Föderation zu verlassen versucht und dies von Milosevic durch den Einsatz des Militärs verhindert werden sollte, steht die NATO erneut vor einer schwierigen Entscheidung. Für diesen Fall ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Bewohner Montenegros, der bislang eher die Partei Milosevics unterstützt hat, die Eigenstaatlichkeit bekämpft.¹⁵⁸ Angesichts der dann geschehenden Menschenrechtsverletzungen in dem zu erwartenden Bürgerkrieg werden

¹⁵⁵ Vgl. Ulf Brunnbauer, Die vergessenen Albaner Südserbiens: Zur Lage der ethnischen Albaner in Südserbien außerhalb des Kosovo, in: Südosteuropa, Jg. 48, Nr. 7-8/1999, S. 373-388.

¹⁵⁶ Auf Grund der zerstreuten Siedlungsstruktur der Ungarn in der Voivodina bietet sich Sezession, die ja territorial gebunden ist, nicht an. Die Rückkehr zum Autonomiestatus vor 1989 ist ebenfalls nicht mehr realisierbar, weil dieser nur im Rahmen Gesamtjugoslawiens und einer die Republiken überwölbenden Herrschaft der kommunistischen Partei Sinn machte.

¹⁵⁷ FAZ vom 12. November 1999, S. 15.

¹⁵⁸ Nach neuesten Umfragen unterstützen knapp über 50% der Bevölkerung die Unabhängigkeit, in: Balkans Watch, Nr. 2.41 vom 20. Oktober 1999; <http://www.balkanaction.org>.

die westlichen Staaten wieder vor die Alternative Intervention oder diplomatischer Protest (plus humanitäre Hilfe) gestellt werden. Einerseits versuchen die USA und die EU schon jetzt, Montenegro von Schritten zu einer Abspaltung abzuhalten. Andererseits mag die Stationierung von SFOR und KFOR in der unmittelbaren Nachbarschaft sowie eine vom damaligen NATO-Generalsekretär Solana ausgesprochene Sicherheitsgarantie auf die serbische Regierung abschreckend und deeskalierend wirken. Doch lässt sich auch nicht ausschließen, dass eine Entwicklung eintritt, die eine Intervention der NATO erforderlich macht.

Die Anrainerstaaten

Die ungeklärte staats- und völkerrechtliche Zukunft des Kosovo hat unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheit der beiden anderen Anrainer Serbiens und des Kosovo, Albanien und Mazedonien.¹⁵⁹ Albanien, ohnehin das ärmste Land Europas, ist weit davon entfernt, überhaupt ein Staat im modernen Sinne zu sein. Es ist gespalten zwischen Nord und Süd und zwischen den beiden großen Parteien, der sozialistischen Partei unter Fatos Nano und der demokratischen Partei unter dem früheren Präsidenten Salih Berisha, und ihrer Klientel. Mafiose Strukturen ersetzen weithin staatliche Gewalt. Mit Hilfe westlicher Unterstützung gelang es dem Land aber immerhin, während des Krieges mit weit über einer halben Million von Vertriebenen und Flüchtlingen fertig zu werden. Die jetzige Regierung versucht, aus ihrer Unterstützung der NATO Kapital zu schlagen und es näher an eine mögliche Mitgliedschaft heranzurücken.

Falls es zu einer Selbständigkeit des Kosovo kommen sollte, würde – wie erwähnt – die albanische Frage wieder virulent. Momentan scheint ein Anschluss des Kosovo an Albanien angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Misere des „Mutterlandes“ keine aktiv politisch verfolgte Option seitens der Kosovaren zu sein. Andererseits könnte aber ein – durch die internationale Hilfe – eventuell prosperierendes Kosovo albanische Begehrlichkeiten wecken. Jenseits solcher – noch rationaler – Interessenkalkulationen könnten auch emotionalisierte „Volksbewegungen“ eine weiter ins Chaos sinkende Lage dazu nutzen, ein „Großalbanien“ auszurufen.

Das ohnehin prekäre gesellschaftliche und inter-ethnische Gleichgewicht Mazedoniens geriet durch die hierher vertriebenen Kosovaren wenigstens zeitweise ins Wanken. Ob sich hier die Lage mit der Rückkehr der Flüchtlinge und den im Stabilitätspakt vorgesehenen Hilfen hinreichend entspannt, hängt ebenfalls ganz entscheidend von der Klärung der Kosovofrage ab – und vom Verhalten der mazedonischen Führung. Bisher ist es ihr durch eine behutsame Politik einigermaßen gelungen, ein Auseinanderfallen des Staates zu verhindern. Ein selbständiger Staat Kosovo würde jedenfalls eine große Anziehungskraft auf die albanische Bevölkerung in Mazedonien ausüben. Sobald es jedoch zu einer irredentistischen Bewegung größeren Ausmaßes in Mazedonien käme, wäre dessen Bestand in Frage gestellt, zumal dann auch bulgarische und griechische Begehrlichkeiten geweckt werden könnten.

¹⁵⁹ Vgl. hierzu und zum folgenden Wolf Oschlies, Zur Haltung der südosteuropäischen Staaten im Kosovokonflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/99 vom 20. August 1999, S. 11-21.

Als Ergebnis der Analyse der sicherheitspolitischen Lage und der daraus resultierenden Anforderungen an den Stabilitätspakt ergibt sich die Notwendigkeit für die NATO, auf unabsehbar lange Zeit Truppen in der Region zu stationieren, um die ethnischen wie zwischen-staatlichen Konflikte eindämmen zu können. Nur wenn dies gelingt, können langfristig die Voraussetzungen für Minderheitenschutz, Demokratie und wirtschaftliches Wohlergehen geschaffen werden.

In den Kontext des Zeitgewinns gehört auch die vorgesehene Einbeziehung aller Anrainerstaaten des Kosovo in „transatlantische Strukturen“. In einem ersten Schritt geht es darum, über die individuellen NATO-Programme der „Partnership for Peace“ und bilaterale Hilfen sowie über die Unterstützung beim Aufbau einer an zivilen Wertvorstellungen orientierten Polizei dafür zu sorgen, dass die „Sicherheitsapparate“ professionalisiert und entpolitisiert werden.

6.3 Demokratisierung und Aufbau einer Zivilgesellschaft

Der Stabilitätspakt zielt auf die Demokratisierung der gesamten Region. Demokratie sei die beste Garantie für ein multi-ethnisches Neben- und partielles Miteinander. Gekoppelt an eine Marktwirtschaft werde sich die Gesellschaft ausdifferenzieren, die Menschen würden ihre Energien auf ökonomische Aktivitäten richten, nationalistische Bewegungen verlören langfristig an Boden. Unter der Perspektive wirtschaftlicher Vernunft lohne sich dann Krieg wirklich nicht mehr. Die Zielsetzung ist unbestreitbar richtig, doch die Übergänge sind das Problem.

Der Anspruch auf ethno-nationale Selbstbestimmung geht meist mit dem Demokratiepostulat Hand in Hand. Die Durchsetzung der Demokratie wirkt sich oft als Sprengsatz für das bestehende Staatensystem in einer Region aus. Sie wird schnell auf die Selbstdefinition nur eines Volkes reduziert, Bürger anderer ethnischer Selbst- oder Fremdbestimmung werden diskriminiert oder vertrieben, Grenzfragen neu aufgeworfen. Im Prozess der Demokratisierung wird oft das Sicherheitsdilemma zwischen Staaten und Ethnien besonders akzentuiert.

Dies hat u. a. damit zu tun, dass Demokratie durch das Prinzip der Konkurrenz und permanenten Konflikt gekennzeichnet ist. Wird aber erst einmal der Markt für politische Ideen geöffnet, kämpfen auch nationalistische Ideologen um die politisch-gesellschaftliche Hegemonie. Die Mobilisierung ethno-nationalistischer Emotionen bietet sich dazu an. Hinzu kommt, dass besonders in der Frühphase kapitalistischer Akkumulation die Grenze zwischen normalem Gewinnstreben und krimineller Energie fließend ist. Gesellschaften, die gerade eine Phase massiver Gewaltanwendung durchlaufen haben, fehlen typischerweise die institutionellen Strukturen, um mit internen Konflikten gewaltfrei umzugehen.

Damit stellen sich für die Unterstützung einer Demokratisierung von außen zwei strategische Probleme. Das eine dreht sich um die Frage, wie viel demokratische Konkurrenz am Anfang eines Transitionsprozesses eigentlich „zugelassen“ werden sollte, damit ihre Sprengkraft nicht zu sehr zum Tragen kommt und sie nicht bereits

eingegangene Arrangements torpediert. Das andere betrifft die Schwierigkeit, den Zeitpunkt des Aufbaus demokratisch legitimierter Institutionen zu bestimmen. Sind die alten Machtstrukturen noch weitgehend intakt, werden die *warlords* durch Wahlen „mit demokratischem Öl gesalbt“. Es entstehen dann „defekte“ oder „illiberale“ Demokratien. Eine zivile Gesellschaft mit Meinungs- und politischer Organisationsfreiheit fehlt: Wahlen verlaufen dann dank der inzwischen weithin üblichen internationalen Beobachtungen zwar formal einigermaßen korrekt, von einer Chancengleichheit kann jedoch keinerlei Rede sein.¹⁶⁰

Die Entwicklung zur Demokratie muss aus den Gesellschaften selbst erfolgen, kann aber durch Hilfe von außen, durch die OSZE, den Europarat, die EU und die NATO (mittels der Entpolitisierung und Professionalisierung der Streitkräfte) angestoßen und unterstützt werden. Bei all dem kommt es darauf an, dass Rahmenbedingungen für den Demokratisierungsprozess geschaffen werden wie z.B. eine sich nach und nach verdichtende Beitrittsperspektive, durch die ein Rückfall in autoritäre Regime unattraktiv wird.

Das Kosovo

Im Kosovo ist noch völlig offen, in welche Richtung sich der gegenwärtige Hauptmachtfaktor UÇK entwickelt. Ihr Januskopf zeigt die Fratze des Nationalismus und das Gesicht einer Partisanenorganisation, die sich zu einer demokratischen Partei wandeln kann. Momentan scheint es, als ob die USA stärker auf die UÇK setzen, während die europäischen Staaten auch andere Gruppierungen in die Verwaltung des Kosovo einbeziehen wollen, insbesondere auch die Partei Ibrahim Rugovas. Aber auch sie ist keineswegs demokratisch organisiert.

Angesichts der fehlenden Traditionen demokratischer Verhaltensweisen, der geringen Einübung in Prozesse der Kompromissbildung und der stark klientelistisch und nach Familienclans organisierten Gesellschaft sind die Chancen für einen Aufbau einer demokratischen Regierungsform im Kosovo außerordentlich gering.¹⁶¹ Daher sollten erst einmal Strukturen geschaffen werden, die einen gesellschaftlichen Pluralismus ermöglichen.

Dazu gehört, möglichst bald eine legitime Verwaltung und ein westliches Rechtssystem zu installieren, damit das Kosovo in der Lage ist, die wirtschaftliche Aufbauhilfe abzurufen, und ausländische Investoren bereit sind, sich finanziell zu engagieren. Das ist wichtiger als frühzeitig Wahlen auszuschreiben, denn diese werden den interethnischen Konflikt nicht deeskalieren. Die Parteien der Albaner sind bis auf weiteres ethnisch dominiert und von den Kräften beherrscht, die den Konflikt bisher eher angeheizt haben. Auf der Seite der Serben, sofern sie überhaupt noch im Lande leben, sieht es nicht anders aus. Sie werden

¹⁶⁰ Vgl. hierzu Wolfgang Merkel, Defekte Demokratien, in: ders. (Hrsg.), Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1999, S. 361-381; Fareed Zakaria, The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs, Jg. 76, Nr. 6, November/Dezember 1997, S. 22-43.

¹⁶¹ Manfred Eisele, Nicht weniger als ein Jahrhundert-Auftrag. Was die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für das Kosovo leisten soll, in: FAZ vom 29. August 1999, S. 8.

die Partei Milosevics oder sogar die ultranationalistische Radikale Partei Vojeslav Seselijs wählen. Es besteht somit die große Gefahr, dass Serben und Albaner den Krieg mit politischen Mitteln fortführen.

Bei der Ausgestaltung der Verfassung des Kosovo, deren Grundlinien in Rambouillet von kosovarischer Seite weitgehend akzeptiert worden sind, muss trotz der inzwischen noch stärker zu Gunsten der Albaner verschobenen Mehrheitsverhältnisse die Vision eines multiethnischen Gemeinwesens aufrecht erhalten werden. Daher sind institutionelle Arrangements zu schaffen, in denen sich Parteien bzw. Personen (Präsidentschaftswahlen) um Mehrheiten in allen Bevölkerungsteilen bemühen müssen. Der Ausgestaltung des Wahlrechtes kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Für eine Übergangszeit sollte eine „Regierung der nationalen Einheit“ unter Aufsicht der UN-Interimsverwaltung gebildet werden, in der alle politischen Kräfte vertreten sind, um Kompromissverhalten einzusozialisieren. Weiter sollten „ethnische Unternehmer“ isoliert werden, z.B. durch den Ausschluss ihres passiven Wahlrechtes.

Serbien

Die Demokratisierung Serbiens ist entscheidend für die Erfolgchancen einer Friedensordnung in Südosteuropa. Da die NATO-Truppen Belgrad nicht besetzt haben, der Krieg also nicht mit einem Siegfrieden beendet wurde, muss der Machtwechsel durch die serbische Gesellschaft selbst geschehen. Gegenwärtig ist nicht abzusehen, ob und wann dieser eintritt. Die Opposition gegen das Regime Milosevics ist zersplittert und schwach, z.T. ist sie – in einem komplizierten System von Kooptation und Ausgrenzung – in das Herrschaftssystem integriert.¹⁶² Ihr fehlt die Persönlichkeit, die die unterschiedlichen Strömungen in der Gesellschaft bündeln kann. Eine Gruppe innerhalb des Machtapparates, die Milosevic ablösen würde, weil sie sein sinkendes Schiff verlassen möchte, ist ebenfalls nicht auszumachen.

Über die serbische Bevölkerung herrscht keine terroristische Diktatur; Milosevics Regime lebt von einer Mischung aus Repression, staatlich limitierten Freiräumen zum „Dampfablassen“ oppositioneller Stimmungen, der Inkorporation von Regimegegnern in das Herrschaftssystem durch Pfründenvergabe, Korruption und Kriminalität sowie der Produktion immer neuer Krisen und Konflikte, für deren Bearbeitung es sich als alternativlose „Feuerwehr“ anbietet. Als Ergebnis von fünfzehn Jahren Herrschaft Milosevics und von fast zehn Jahren offenen oder latenten Kriegen ist die serbische Gesellschaft stark traumatisiert und desorientiert, sind die Menschen mit dem Kampf ums Überleben beschäftigt.

Die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die westlichen Staaten auf die innerserbische Entwicklung sind gering. Kommt es zu Wahlen, besteht die Gefahr, dass das Milosevic-Regime an der Macht bleibt. Wie geht die Staatengemeinschaft mit einem gewählten Präsidenten um, der damit ein weiteres Mal legitimiert ist? Kann sie wenigstens mit Blick auf das Parlament hoffen, dass die Wahlen ein erster Schritt zu einer demokratischen

¹⁶² Vgl. Robert Thomas, *Serbia under Milosevic. Politics in the 1990s*, London (Hurst), 1999.

Gesellschaft sind und die nunmehr gewählten Volksvertreter in zivile Formen des Konfliktaustrags einsozialisiert werden, das politische System sich also langfristig pluralisiert?

Die EU hat ein Programm „Energie für Demokratie“ gestartet, das darauf zielt, diejenigen Städte, die von oppositionellen Parteien regiert werden, bevorzugt mit Strom und Heizstoffen zu versorgen, damit sie besser über den Winter kommen. Den Menschen soll gezeigt werden, dass oppositionelles Verhalten „sich lohnt“. Dieses Vorhaben ist im November 1999 unter großen Schwierigkeiten angelaufen, weil serbische Grenzbeamte die ersten Heizölkonvois nach Nis und einigen anderen Orten fast zwei Wochen lang an der Grenze festgehalten haben. Andere Vorschläge sind Städtepartnerschaften zwischen westlichen und serbischen Städten unter dem Titel „Dezentralisierung für die Demokratie“. Mit all diesen Versuchen, u.a. auch dem Reiseverbot ins Ausland für mehr als 300 exponierte Vertreter des Milosevic-Regimes, betreten die Staaten und Gesellschaften Neuland, bei dem die politischen Auswirkungen der Aktionen aber noch nicht absehbar sind.

6.4 Die wirtschaftliche Dimension

Es braucht keiner besonderen Begründung, dass wirtschaftliche Entwicklung, zwischenstaatliche und interethnische Sicherheit und der Erfolg der Demokratisierung sich gegenseitig bedingen. Wenn Willkür, Rechtsunsicherheit und Gewalt herrschen, werden Auslandsinvestitionen, die zur Entwicklung der Länder beitragen, ausbleiben. Angesichts der ökonomischen Rückständigkeit aller Staaten in der Region ist deren Entwicklung eine Aufgabe, für die Jahrzehnte anzusetzen sind.

Wirtschaftliche Entwicklung ist nicht nur eine Frage der Geldzuflüsse, sondern auch der gesellschaftlichen Mentalität. Der Wunsch, zu „Europa“ zu gehören, konkret zur Europäischen Union und zur NATO, ist eine Entwicklungsressource. Der Weg zum Ziel ist weit, zumal die EU beschlossen hat, eine „Mitgliedschaft light“ dürfe es nicht geben. Es kommt daher ganz entscheidend darauf an, dass das klare Signal, das den Staaten Südosteuropas gegeben wurde, nicht wieder zurückgenommen wird und keine Situation eintritt, wie wir sie im Falle der Türkei lange Zeit beobachten konnten: Die Mitgliedschaft wird vage versprochen – ohne dass es die EWG damals wirklich ernst meinte – und dann werden immer neue Hindernisse aufgebaut, um das ursprüngliche Versprechen nicht einlösen zu müssen.

Der Weg in die Europäische Integration muss daher in konkrete, realistische Schritte unterteilt werden, damit Eliten wie Bevölkerung ein um das andere Mal erkennen können, wieder ein Stückchen weiter gekommen zu sein.¹⁶³ Das ist die Grundbedingung für eine wirtschaftliche Gesamtentwicklung, die die beiden anderen Ziele des Stabilitätspaktes unterstützt.

¹⁶³ Vgl. hierzu den Berater im rumänischen Außenministerium Vasile Galgau, *European Integration Prospects for the Countries of South-East Europe*, in: *Südosteuropa*, Jg. 48, NR. 7-8, 1999, S. 417-423.

Die EU-Kommission hat als Heranführungsstrategie Stabilitäts- und Assoziationsabkommen vorgeschlagen. Als erstes sollen Verhandlungen mit Mazedonien, dann möglicherweise mit Albanien aufgenommen werden. Bei den anderen Anwärtern, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien, seien die Bedingungen dafür noch nicht gegeben.¹⁶⁴

Im Stabilitätspakt ist vorgesehen, den inner-regionalen Wirtschaftsaustausch zu fördern, um über die ökonomische Vernetzung Anreize für gutnachbarliche Beziehungen und inter-ethnische Koexistenz zu schaffen. Wie das Beispiel Bosnien-Herzegowina zeigt, funktioniert dies kurz nach dem Ende eines Krieges allenfalls auf der Ebene krimineller Tätigkeiten – die auch während der Kampfhandlungen oft bestens zwischen verfeindeten Ethnien funktionierten, bis hin zum Waffenhandel. Da die Ökonomien noch weitgehend staatlich kontrolliert sind, dürften die Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung entlang der früheren innerjugoslawischen Handelslinien zunächst einmal enttäuscht werden.

Erst mit der graduellen Heranführung an die Europäische Union – die in erster Linie bilateral ablaufen wird – sowie dem Erfolg der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umstrukturierung und des damit verbundenen Wachstums des privaten Sektors sind „spill-over“-Effekte von der ökonomischen Dynamik auf die inter-ethnischen Beziehungen zu erwarten. Die Einbeziehung der Region des ehemaligen Jugoslawien in die politischen und ökonomischen Strukturen sollte in einem stufenweisen Prozess ablaufen. Als erstes ginge es darum, eine Freihandelszone zu errichten, danach eine Zollunion (wie mit der Türkei und Zypern) und schließlich einen gemeinsamen Markt. Die intra-regionale Kooperation würde somit über den Umweg einer Integration in einen größeren Raum hergestellt.

Die schrittweise Heranführung an die Europäische Union ist eine Angebotsstrategie, der als „stick“ die Konditionierung beigefügt ist.¹⁶⁵ Wie streng oder wie weitherzig diese Bedingungen ausgelegt werden, muss in jedem Einzelfall neu entschieden werden. Am schwierigsten ist der Fall Serbien-Montenegro-Kosovo gelagert, bei dem es sich – staats- und völkerrechtlich betrachtet – ja noch um einen gemeinsamen Rechts- und Wirtschaftsraum handelt. Faktisch ist er dies längst nicht mehr. Wie hier z.B. Montenegro belohnt und näher an die EU herangeführt und Serbien bestraft werden soll, ohne dass es zu einer Konflikteskalation kommt, ist völlig unklar.

¹⁶⁴ European Commission, DG 1A, The Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe, <http://www.europa.eu.int/comm/dg1a.htm>; vgl. auch insgesamt Center for European Policy Studies, A System for Post-War South-East Europe, Working Document Nr. 131, Brüssel, Mai 1999, und Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report: Reconstructing the Balkans: A Draft Working Paper, New York, Juli 1999.

¹⁶⁵ Die Verhandlungsaufnahme steht seitens der EU unter dem Vorbehalt der Erfüllung bestimmter Konditionen durch die Anwärterstaaten wie: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sowie Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte; freie und faire Wahlen sowie volle Umsetzung ihrer Ergebnisse; Beginn der ökonomischen Reform (Privatisierung, Wegfall der Preiskontrollen); bewiesene Bereitschaft zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen; (im Falle Jugoslawiens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas) Einhaltung der Beschlüsse des Dayton-Vertrages.

6.5 Probleme der Südosterweiterung der EU

Die Europäische Union geht davon aus, dass der Wiederaufbau der Balkanstaaten im Rahmen des Stabilitätspaktes in den nächsten fünf Jahren ungefähr 30 Milliarden US-Dollar kosten wird. Dabei sind nicht die humanitäre Hilfe und die Stationierungskosten für die Sicherungstruppe eingerechnet. Die Deutsche Bank schätzt die militärischen Ausgaben auf fünf bis 13,5 Milliarden US-Dollar im gleichen Zeitraum. Die reinen Kriegskosten der Luftangriffe der NATO liegen etwa bei fünf Milliarden Dollar. Deutschland soll - nach Angaben der Bundesregierung - an allen Kosten mit mindestens zehn Prozent beteiligt werden.

Die Aufgabe, den südosteuropäischen Raum wirtschaftlich aufzubauen und zu stabilisieren, wird alle bisher in der EU gewohnten Dimensionen sprengen. Neben Sofortmaßnahmen wie Einfuhrhilfen, Schuldenerlass u.ä. wird es vor allem um eine Gesamtentwicklung der Region gehen. Im Rahmen der angestrebten Assoziierungsabkommen für Mazedonien, Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Albanien (und Serbien sowie Montenegro) kommen auf die EU auch indirekte Belastungen durch Streichung der EU-Importzölle, durch Streichung oder Stundung von Schulden hinzu. Hinzu kommen die Belastungen des Arbeitsmarktes durch Zuwanderung. Noch nicht festgelegt sind die Kompensationszahlungen an Anrainerstaaten Serbiens wie Rumänien, Bosnien, Kroatien, Bulgarien oder Mazedonien. Die Schäden reichen von zusammengebrochenen Absatzmärkten über zerstörte Donaubrücken und andere Verkehrsverbindungen bis zu Umweltschäden.

Die Stabilität der westlichen Friedenszone ist auch der „soft power“, der „milden Hegemonie“, der Vereinigten Staaten geschuldet, mit der die innereuropäischen Rivalitäten eingehegt werden. Wird diese Zone auf den Balkan erweitert, gilt diese US-amerikanische Hegemonie weiterhin, vor allem im Sicherheitsbereich. Wie sich in den Kosovo-Kriegen gezeigt hat, ist die USA der einzige Staat, der mit dem Gewicht einer Weltmacht als zentrale Ordnungsmacht fungieren kann. Ergänzt wird diese Hegemonie durch die EU-Staaten, die sich auf die wirtschaftliche und soziale Konsolidierung konzentrieren. Angesichts der zahlreichen zwischenstaatlichen und interethnischen Konflikte in der Region ist deren hegemonial strukturierte Einbettung in einen Integrationsverbund und in ein Bündnis eine zentrale Bedingung für den Frieden. Im Rahmen der Perspektive für die Balkanländer, zu dieser Friedensordnung zu gehören, hat die Unterstützung und Initiierung von Demokratie und zivilgesellschaftlichen Strukturen von außen sehr viel größere Erfolgchancen als ohne sie.

Die zukünftige Mitgliedschaft aller Balkanstaaten wirft eine Menge von Fragen auf, die die innere Kohäsion und den Charakter der EU wie auch das Verhältnis zur Türkei betreffen. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist ein Projekt, das den Charakter der EU noch mehr verändern wird als die bisherigen Erweiterungen. Ganz Europa – mit Ausnahme der GUS-Staaten – wird eines Tages der EU angehören. Was das praktisch bedeutet, lässt sich heute nicht absehen. Denn es ist völlig ungewiss, ob es der EU gelingen wird, ihre institutionelle Struktur und die Legitimation der Gemeinschaft an diese Herausforderungen anzupassen. Jedenfalls wird es für sie eines Kraftaktes bisher

unbekanntem Ausmaßes bedürfen, sich fit für die Aufnahme einer derartig instabilen Krisenregion zu machen.

7. Resümee und Ausblick

Zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts werden die „neuen Risiken“ immer deutlicher, denen sich die Staaten- und Gesellschaftswelt gegenüber sieht. Ging es früher vor allem um die Verhinderung eines Krieges zwischen den Militärböcken, so gefährden heute vor allem ethno-nationale Kriege, Massaker, massiven Menschenrechtsverletzungen und der Zerfall von Staaten den Frieden.

Das Problem der moralisch begründeten Intervention

Die Entscheidung, ob Staaten in außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebietes ausgetragene Konflikte eingreifen oder nicht, hängt nach traditionellem Politikverständnis davon ab, ob ihre unmittelbaren Interessen berührt sind. Auch im konkreten Fall des Kosovo spielte bei der Entscheidung für die diplomatische und später die militärische Einmischung das Interesse eine Rolle, eine weitere Destabilisierung der Balkanregion zu verhindern. Ob dies schon ausgereicht hätte, einen Krieg gegen Serbien in den einzelnen NATO-Staaten gesellschaftlich zu legitimieren, ist fraglich. Den Ausschlag dazu gaben moralische Argumente. Die Regierungen, aber auch weite Teile der Öffentlichkeit weigerten sich zuzusehen, wie massiv Menschenrechte verletzt wurden. Die NATO-Staaten wollten überdies Lehren aus der Geschichte, insbesondere aus ihrem zu langen Zögern im Bosnien-Konflikt 1991–1995 ziehen. Sie leiteten aus dem damaligen Scheitern der diplomatischen Bemühungen ab, dass sich langfristig ein Zurückweichen vor Gewalt und Gewaltherrschern nicht auszahle und entschlossenes Eingreifen nötig sei, um Mord und Vertreibung zu verhindern. Erst danach könnten die Grundlagen für eine neue Friedensordnung geschaffen werden.

Wir bewerten daher die Entscheidung der westlichen Staaten, sich militärisch einzumischen, nachdem die unmittelbaren diplomatischen Bemühungen, die Gewalt zu beenden, versagt hatten und eine von der Sache her gerechtfertigten Intervention nach Kapitel VII der UN-Charta nicht durchzusetzen war, als Versuch einer Nothilfeaktion.

Allerdings wirft die moralische Begründung einer Intervention grundsätzliche Probleme auf: Sie kann eine Dynamik in Gang setzen, die die handelnden Staaten schnell in ethisch kaum oder gar nicht auflösbare Dilemmata führt. Wenn die Einmischung nicht schnell den erhofften Erfolg bringt, entsteht eine Glaubwürdigkeitsfalle, die sich aus doppelten moralischen Standards ergibt. Würde man als demokratischer Politiker den Einsatz

beenden und die militärischen Kräfte zurück ziehen, um das Leben der eigenen Soldaten zu schonen, so müsste man zugeben, dieses höher zu bewerten als das Leben der Opfer der Menschenrechtsverletzungen. Käme es aber zu einer größeren Zahl von Opfern auf der eigenen Seite, so geriete man in Rechtfertigungsnot gegenüber denen, für deren Wohl man verantwortlich ist. Daher entsteht ein politischer und gesellschaftlicher Druck, die Aktion so zu führen, dass die eigenen Kräfte geschont werden und zugleich bei den Opfern der Eindruck entsteht, ihnen werde mit allen Mitteln geholfen. Dies fördert die Tendenz zu einer intensiven Luftkriegführung, bei der „Kollateralschäden“ auf der Gegenseite in hohem Maße in Kauf genommen werden, vor allem, wenn man es sich wirtschaftlich leisten kann, gleichzeitig die Bereitschaft zu erklären, sie später wieder ersetzen zu wollen. Da den hierbei ums Leben oder zu Schaden kommenden Menschen auf diese Weise jedoch nicht mehr oder nur unzulänglich geholfen werden kann, bleibt die moralische Begründung fragwürdig.

Eine militärische Intervention aus moralischen Gründen ist daher nur dann zu rechtfertigen, wenn mit der Entscheidung, statt der Gewalt des Gesetzesbrechers nachzugeben selbst Gewalt anzuwenden, auch die Verantwortung für die Folgen übernommen wird. Dies haben die Staaten der NATO und der EU mit der Gründung des Stabilitätspaktes getan. Ihr Angebot, ganz Südosteuropa langfristig in die NATO und die EU aufzunehmen, kann als Versuch der nachträglichen Legitimierung des völkerrechtlich bedenklichen Alleingangs bewertet werden, um ihn gut zu heißen, bedarf es allerdings der Realisierung dieses Friedensprojektes.

Das Problem der Kriegstauglichkeit von Demokratien

Die Art der Politikformulierung und der öffentlichen Interessenauseinandersetzung in Demokratien steht einer kohärenten Strategie der Einmischung häufig im Wege. Unter der Annahme, dass demokratische Gesellschaften nur in Ausnahmefällen – wenn sie das eigene Territorium oder zentrale Interessen und Werte in Gefahr sehen – Kriege führen und ansonsten gewaltfreie Methoden der Konfliktaustragung bevorzugen, ergeben sich zwei Konsequenzen für zivile und militärische Interventionen, die sich auch am Fall des Kosovo aufzeigen lassen.

Auf Grund ihrer generellen Gewaltabneigung tendieren Demokratien selbst dann, wenn sie mit einer militärischen Intervention gedroht haben, dazu, den Krieg so lange wie nur irgend möglich zu vermeiden. Damit laufen sie Gefahr, dass ihre Drohungen unglaubwürdig werden. Skrupellose Gegner verstehen diese daher auszusitzen, wie Milosevic bewiesen hat.

Die öffentliche Debatte und die Notwendigkeit, Interventionen nur mit Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung durchzuführen, machen Demokratien berechenbar und schränken das militärische Einsatzspektrum ein. Der Zwang, das Risiko für die eigenen Soldaten so gering wie möglich zu halten, kann für die militärische Effizienz nachteilig sein. Im Kosovo haben wir zwar – wie ausgeführt – Zweifel, dass eine höhere Risikobereitschaft der NATO-Staaten, also die Führung eines Landkrieges, erfolgreicher

im Sinne der angestrebten Ziele gewesen wäre. Eindeutig ist aber, dass die von den westlichen Regierungen öffentlich erklärten Beschränkungen auf den Luftkrieg die serbische Führung in der Absicht bestärkten, mit der Vertreibung der Kosovaren fortzufahren und sie zu beschleunigen.

Insofern lässt sich feststellen, dass Demokratien nur bedingt kriegstauglich sind. Sie müssen mit diesem Defizit leben, was im Fall der Selbstverteidigung weniger problematisch ist als in dem der Nothilfe.

Das Problem der Selbstbestimmung der Völker

Das Völkerrecht, soweit es in der UN-Charta kodifiziert ist, hat für das Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker keine Lösung parat. Dort, wo von multiethnischen Staaten das Selbstbestimmungsrecht einzelner Minderheiten verletzt wird und hieraus gewalthaltige Konflikte erwachsen, ist im Normalfall der Sicherheitsrat gefordert einzuschreiten. Er kann möglicherweise präventiv einen Interessenausgleich befördern, in dem durch Autonomieregelungen oder die Umwandlung in föderalistische Strukturen den Selbstbestimmungsbedürfnissen aller Betroffenen Rechnung getragen wird. Wo es jedoch zu einer militärischen Einmischung zugunsten der schwächeren Partei kommt und diese eine Sezession anstrebt, wird es dazu auch nach Abschluss der Intervention kommen. Dies zeigt der NATO-Einsatz im Kosovo, obwohl dieses formal noch eine serbische Provinz ist und auch die Allianz die Selbständigkeit ursprünglich nicht wollte. Daher muss sie sich – in Form der KFOR - jetzt mit dem Problem auseinandersetzen, wie sie die Rechte derer schützt, die im Kosovo leben, aber keine Albaner sind.

Die Staatengemeinschaft insgesamt wird aber trotz des Kriegsendes mit der „albanischen Frage“ weiter konfrontiert bleiben, da durch den Krieg und seine Ergebnisse keine Antwort darauf gefunden worden ist, in welcher Weise die bisher auf drei Staaten verteilten Albaner in Zukunft miteinander leben wollen oder dürfen. Wenn es im Rahmen des Stabilitätspakts auf mittlere Sicht gelänge, die Bedeutung der Grenzen auf dem Balkan zu relativieren und die Aussichten der Völker dieser Region auf eine Einbeziehung in die Zone des demokratischen Friedens und Wohlstandes der EU dadurch zu vergrößern, dass sich innerhalb ihrer Gesellschaften die gemäßigten Kräfte durchsetzen, dann könnte den Albanern eine weitere gewaltsame Runde in ihren Bemühungen um nationale Identität und Selbstbestimmung erspart bleiben.