

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität -GH- Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Krieg im Kosovo – was nun?

Friedens- und Sicherheitspolitik nach der NATO-Intervention

Christoph Rohloff (Hg.)

Heft 38/1999

Gerhard-Mercator-Universität
Gesamthochschule Duisburg

Vorwort

Erst wenige Wochen ist es her, daß die Luftangriffe der NATO und die Vermittlungsbemühungen der EU-Kontaktgruppe Milosevic zum Einlenken bewegen konnten und die serbischen Einheiten aus dem Kosovo abzogen. Die nachrückenden NATO-Truppen und das russische Kontingent offenbaren seither durch immer neue Funde von Massengräbern das gesamte Ausmaß der Katastrophe, die seit Januar 1999, insbesondere aber nach dem Abzug der OSZE-Truppen im März und während der elf Wochen der Luftangriffe stattgefunden hat.

Die Berichte und Bilder aus dem Kosovo erinnern an die Grausamkeiten, die in den Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina begangen wurden, an das Massaker von Srebrenica, an die damals wie heute unvorstellbare Kaltblütigkeit der Verbrecher und die wiederum zögerliche internationale Staatengemeinschaft.

Sehr viel mehr als ein erzwungener Waffenstillstand ist von der NATO für den Kosovo jedoch nicht erreicht worden. Die Vertracktheit des Konflikts und die Unversöhnlichkeit der Volksgruppen zeigt sich seit dem Abzug der serbischen Einheiten aus dem Kosovo nun an den Übergriffen von Kosovo-Albanern gegen die serbische Minderheit und die Roma – mörderische Gewalt auf der Seite der ehemals Vertriebenen, die mit "spontanen Racheausbrüchen" allein nicht mehr zu erklären ist.

Neben der Ausweitung des Aktionsradius der NATO stellt die Intervention aufgrund ihrer Heftigkeit und ihrer völkerrechtlichen Problematik auch eine historische, völkerrechtliche und bündnispolitische Zäsur dar. Viele, oft unbequeme Fragen nach der Rechtmäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit der NATO-Intervention sind jedoch in den

öffentlichen Debatten noch nicht ausdiskutiert oder unbeantwortet geblieben. Gegenwärtig beruhen die Hoffnungen, Südosteuropa langfristig zu stabilisieren und zu demokratisieren auf einer schnellen und nachhaltigen Umsetzung des längst überfälligen gewordenen Balkan-Stabilitätspakts.

Die Intervention hat über die unmittelbaren Auswirkungen vor Ort und die völkerrechtlichen und bündnis-strategischen Aspekte hinaus auch den gesamten europäischen Institutionenwettbewerb auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Bewegung gebracht und die bisherigen sicherheitspolitischen Koordinaten in den internationalen Beziehungen verändert.

In den vier Einzelbeiträgen dieses INEF-Reports wird auf diese und viele weitere Aspekte des Kosovo-Kriegs und der NATO-Intervention eingegangen.

Der Beitrag von Christoph Rohloff enthält eine Zusammenfassung der Debatten zur NATO-Intervention, einen historischen Rückblick auf die Konfliktgeschichte und eine Analyse der Interessen der beteiligten Akteure und Organisationen und den völkerrechtlichen Konsequenzen ihrer Interventionspolitik und schließt mit einem Plädoyer für ein europäisches kollektives Sicherheitsarrangement.

Tobias Debiel schätzt den Kosovo-Jugoslawien-Krieg als Zäsur für die deutsche Außenpolitik ein. Zunächst stellt er kritische Nachfragen zu Konflikteskalation und Kriegführung, die zu einer kritischen Diskussion in Wissenschaft, Öffentlichkeit, Parlament, Regierung und Administration beitragen wollen. In seinen möglichen Lehren skizziert er Eckpunkte für eine kooperativ angelegte deutsche Außenpolitik, die unzweideutig am Gewaltlegitimationsmonopol der Vereinten Nationen fest-

hält und einen deutlichen Akzent auf umsichtige Krisenprävention legt.

Heinz-Jürgen Axt untersucht den Inhalt und die Tragfähigkeit des Stabilitätspakts für Südosteuropa und bewertet seine Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung und seinen Beitrag zur langfristigen Befriedung der Region

Schließlich problematisiert Robert van Ooyen die in der deutschen Debatte zur Intervention viel zu kurz gekommenen verfassungsrechtlichen Aspekte der deutschen Beteiligung an einem NATO-Kampfeinsatz

In der Politikwissenschaft und in der Friedens- und Konfliktforschung ist es – wie u.a. die kontroversen Debatten inner-

halb des INEF zeigen - genau so wenig möglich wie in der Politik, sich den moralischen und rechtlichen Dilemmata zwischen dem Schutz von Menschenrechten einerseits und der Kriegsgewalt militärischer Interventionen andererseits zu entziehen. Der rote Faden, der sich durch alle vier Beiträge in diesem INEF-Report zieht, ist jedoch die gemeinsame Überzeugung der Autoren, daß es eine zentrale Aufgabe der Wissenschaft ist, gerade in Krisenzeiten die Interessen, Ziele und Begründungen der politisch Verantwortlichen kritisch zu hinterfragen und Alternativen zum scheinbar Unvermeidlichen anzubieten.

Duisburg, August 1999

Über die Autoren:

Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt, Studium der Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; Promotion 1976 an der Philipps-Universität Marburg, 1984 Habilitation an der Technischen Universität Berlin; von 1978-1983 wissenschaftlicher Assistent an der TU Berlin; anschließend Gutachter in der Entwicklungszusammenarbeit und für die EU Kommission, 1987-1995 externer Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; 1995 Ruf an die Gerhard-Mercator-Universität-Gesamthochschule- Duisburg auf eine Professur für Europapolitik und Europäische Integration.

Tobias Debiel, M.A., geb. 1963 in Pforzheim, ist wissenschaftlicher Referent der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) in Bonn und Mitglied im Initiativkreis der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung deutscher NRO. Seine Themenschwerpunkte sind UN-Friedenssicherung, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung.

Christoph Rohloff M.A., geb. 1965, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Japanologie an der Sophia Universität Tokyo und der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Vorsitzender des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung HIIK e.V. und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg.

Dr. Robert Chr. van Ooyen, geb. 1960, Studium der Politikwissenschaft, der Philosophie und des öffentlichen Rechts an den Universitäten Duisburg, Wien und Bonn; Dr. phil. (bei H. P. Schwarz); Stipendiat des Europarats am Institut für internationales Recht und internationale Beziehungen an der Universität Basel (bei L. Wildhaber, Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte); danach einige Jahre im höheren Bundesdienst; seit WS 1998 / 99 Vertretung einer Professur für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	i
 <i>Christoph Rohloff</i> Krieg im Namen der Menschenrechte? Eine Bestandsaufnahme nach der NATO-Intervention im Kosovo	1
 <i>Tobias Debiel</i> Deutsche Außenpolitik jenseits der Kontinuität. Nachfragen und Lehren zum Kosovo-Jugoslawien-Krieg	47
 <i>Heinz-Jürgen Axt</i> Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: politischer Aktionismus oder langfristig tragfähiges Konzept	67
 <i>Robert van Ooyen</i> Krieg, Frieden und Grundgesetz. Verfassungspolitische Anmerkungen zur hu- manitären Intervention	83

Christoph Rohloff¹

Krieg im Namen der Menschenrechte?

Eine Bestandsaufnahme nach der NATO-Intervention im Kosovo

“... the promotion and defense of human rights is at the heart of every aspect of our work and every article of our Charter”

UN-Generalsekretär Kofi Annan am 7. April 1999 vor der UN-Menschenrechtskommission²

1 Einleitung

Die NATO-Intervention in den Kosovo-Krieg hat den sicherheitspolitischen Institutionenwettbewerb in Europa auf absehbare Zeit zugunsten der NATO entschieden. Die Herausbildung einer europäischen kollektiven Sicherheitsarchitektur im Rahmen der OSZE ist um Jahre zurückgeworfen worden.

In welche Richtung sich die globalen, die transatlantischen und die europäischen Sicherheitsstrukturen in den nächsten Jahren konkret weiterentwickeln werden, hängt entscheidend davon ab, ob die NATO-Intervention als solidarischer Bündniserfolg oder als kollektives „Politikversagen“ (Müller 1999: 1) interpretiert werden wird.

Ist durch die NATO-Intervention die Herausbildung genuin europäischer sicher-

heitspolitischer Ordnungsstrukturen gefördert worden? Oder zeichnet sich eine Difundierung und Anarchisierung der internationalen Rechts- und Ordnungsprinzipien unter der quasi-hegemonialen Führung der USA und der NATO ab? Würde eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität ESVI die in der Intervention deutlich gewordene sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den USA mindern können? Wären die Ankündigungen oder Androhungen weiterer militärischer (NATO-) Interventionen im Namen der Menschenrechte für die Stärkung von ziviler Konfliktbearbeitung wünschenswert oder konterkariert ein "militarisierter Humanismus" (Beck 1999) das Ziel präventiver und konstruktiver Konfliktbearbeitung (vgl. Steinbruner 1999: 287)?

Die sicherheitspolitischen und militärischen Ereignisse im Kosovo im Frühjahr 1999 bedeuten in jedem Fall eine Zäsur in den Internationalen Beziehungen. Immerhin wurde nicht weniger als das seit 1945 geltende und wichtigste völkerrechtliche Prinzip, das internationale Gewaltmonopol beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, durch die NATO-Intervention vorsätzlich verletzt. Die nachträgliche Mandatierung der NATO-Intervention durch die UN-Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 hat den Bruch des Völkerrechts und die einhergehende Destabilisierung des internationalen Systems nur notdürftig behoben.

Im folgenden Beitrag wird das komplexe Kriegsgeschehen daher auf der Suche nach Antworten auf all diese Fragen aus verschiedenen Perspektiven kritisch

¹ Mit Dank an das INEF-Team, Tobias Deibel und Hardi Schindler für ihre wertvollen Hinweise.

² UNSG Press release SG/SM/6949, HR/CN/898

beleuchtet, um am Ende für eine europäische kollektive Sicherheitsstruktur zu plädieren, die vor dem Hintergrund des Kosovo-Debakels der NATO geeigneter erscheint, umfassende, professionelle und effektive Konfliktbearbeitung zu gewährleisten.

Blickpunkte

Nach einem Rückblick auf die deutschen Debatten zur Intervention (Kapitel 2) folgt ein geschichtlicher Überblick, der das auf elf Wochen komprimierte Kriegsgeschehen wieder in den Gesamtkontext des Kosovo- und Jugoslawienkonflikts stellen soll. Dabei werden die neuralgischen Punkte hervorgehoben, die für die Kriegsparteien und das internationale Umfeld auf der Eskalationstreppe hin zum Krieg entscheidend waren (Kapitel 3).

Aus der Diskussion des Konfliktverlaufs ergeben sich viele weitere, policy-orientierte Fragen: Welchen sicherheitspolitischen Kurs soll Europa nach dem Kosovo-Krieg einschlagen? Muß die europäische sicherheitspolitische Identität tatsächlich von nun an militärisch geprägt sein? Kann es sich Europa als Zivilmacht leisten, die Weiterentwicklung und Stärkung präventiver und friedenskonsolidierender Kompetenzen im Rahmen der OSZE im Vergleich zu ihren militärpolitischen Anstrengungen weiterhin zu vernachlässigen? Welche Handlungsempfehlungen lassen sich für die zukünftige Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik aus dem Kosovo-Krieg und der NATO-Intervention ziehen?

Aber auch auf über-europäischer Ebene ergeben sich Fragen an die zukünftige Politikgestaltung: Wie kann das beschädigte Ansehen der Vereinten Nation wiederhergestellt werden? Werden die USA ihre hegemoniale Stellung ausbauen, oder sind auch sie letztlich auf einen "echten" Multilateralismus angewiesen? Schließlich ist auch die Frage nach den zukünftigen Legitimitätsbedingungen für außenpolitisches Handeln zu stellen. Wer kontrolliert Aktionen der NATO, wer kann sie in Zukunft noch stoppen?

Aus diesem Grund werden die Interessenlagen zweier wichtiger Akteure vor und während der Intervention, Deutschlands und der USA³, und der beteiligten internationalen Organisationen, der UN, der OSZE und der NATO, untersucht (Kapitel 4 und 5). Wer konnte mit der NATO-Intervention welche Interessen durchsetzen, welche Organisationen waren im Wettbewerb der Sicherheitsorganisationen erfolgreich?

Anschließend soll auf der völkerrechtlichen Ebene geklärt werden, inwieweit die seit Jahren anhaltende Tendenz zur weiteren Absenkung der Souveränitätsschranke durch die NATO-Intervention nun gestoppt oder fortgesetzt wurde (Kapitel 6). In den Schlußfolgerungen wird dann auf der Grundlage der in der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse für eine kollektive europäische Sicherheitsorganisation plädiert.

³ Zu den Interessenlagen Chinas siehe u.a. Kreuzer 1999 und Wacker 1999 sowie Rußlands u.a. Müller, H. 1999 und Schwezowa 1999

2 Die Debatten über den Krieg

Mit dem Ende der NATO-Luftangriffe ist auch die öffentliche Debatte über das Für und Wider der NATO-Intervention in den Kosovo-Krieg schnell abgeebbt. Die bisher veröffentlichten Beiträge zum Kriegsgeschehen und seine Folgen sind alle noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Vertreibungen sowie der Bombardierungen entstanden und geben – unabhängig von der inhaltlichen Substanz – der jeweiligen Empörung oder Betroffenheit viel Raum.

In den zahlreichen öffentlichen (oft umfunktionierten Europawahlkampf- oder Universitäts-) Veranstaltungen und Podiumsdiskussionen zeigten sich neben Empörung und Betroffenheit aber auch Ohnmacht und Unsicherheit. Die Argumentationsmuster für und wider die NATO-Intervention und die deutsche Kriegsbeteiligung waren oft moralisierend und legalistisch, in jedem Fall aber polarisierend.

Der Nexus "Krieg" und "Deutschland" weckt natürlich die Erinnerung an die Rolle Deutschlands in den beiden Weltkriegen. Er steht andererseits aber auch dafür, daß sich Deutschland nach 1945 an Kampfeinsätzen im Auftrag der UNO aufgrund seiner "besonderen" Geschichte ausdrücklich nicht beteiligt hatte. Die aktive deutsche Beteiligung an einem NATO-Kampfeinsatz ohne ausreichendes UN-Mandat war also etwas unerhört Neues.

Das viel zitierte "es ist Krieg" war gleichzeitig für die Deutschen nicht persönlich "erfahrbar", abgesehen von den Piloten in den Kampfjets. Das Kriegsgeschehen wurde medial verzerrt und konstruiert in Nachrichtenclips und Minuten-

kommentaren vermittelt. Diese Kriegsbeichterstattung war über die elf Wochen hinweg von einer derartigen Gleichförmigkeit in den Bildern, Zahlen und Kommentaren, die das aufkommende Unbehagen und die Zweifel am Sinn der deutschen Beteiligung und der gesamten NATO-Intervention noch verstärkten.

Daß bisweilen die Sachlichkeit unter den öffentlichen Bekenntnissen für und wider den Krieg leiden mußte, lag aber nicht nur in der emotionsgeladenen "Natur der Sache", die jeden zu einer Stellungnahme herausforderte. Sie war auch eine Folge der unzureichenden Quellenlage: die westlichen Medien berichteten überwiegend auf der Grundlage von restriktiv gehandhabten NATO-Pressekonferenzen und Berichten des serbischen Staatssenders. Nur begrenzt konnte auf unabhängige Beobachter vor Ort zurückgegriffen werden.⁴ Die Verbrechen, die die serbischen Einheiten an der kosovarischen Zivilbevölkerung verübten, werden erst jetzt, nach dem Ende der Luftangriffe und dem Abzug des serbischen Militärs aus dem Kosovo, in ihrem gesamten Umfang bekannt. Sie konnten daher in den NATO-Staaten, aber auch in Rußland oder China nicht annähernd in der Ausführlichkeit medial vermittelt werden wie die im serbischen Fernsehen veröffentlichten "Kollateralschäden" der NATO-Luftangriffe.

Die restriktive Informationspolitik des NATO-Pressezentrums in Brüssel und die

⁴ Eine ehemalige OSZE-Beobachterin berichtete dem Autor, daß Kosovaren, die die OSZE-Beobachter mit Informationen versorgten, schon lange vor Ausbruch des Luftkriegs serbischen Repressalien ausgesetzt waren.

Verwirrung um den tatsächlichen Ablauf der Rambouillet-Verhandlungen über den militärischen Vertragsteil taten ein übriges, um aufgrund der unsicheren Informationslage die Zweifel und Kritik am Sinn der Luftangriffe wach zu halten – ganz abgesehen von der ungeklärten Rechtslage.

Der scheinbare Automatismus, mit dem "Deutschland in den Krieg geriet" (Hofmann 1999: 17), kam trotz des schon im Herbst 1998 vom NATO-Rat ausgesprochenen *activation order* für die deutsche Öffentlichkeit überraschend. Die neue, noch nicht vereidigte Bundesregierung hatte zwar schon im Herbst 1998 auf Anfrage der USA den Bündnispartnern ihre militärische Interventionsbereitschaft zugesagt, doch ließ erst der tatsächliche Kriegsbeginn die moralischen Interventions-Zwickmühlen in Deutschland wie unter einer Lupe hervortreten. Die deutsche Befindlichkeit während der Luftangriffe wurde zutreffend als ein "Fieberzustand" und ein "hektisch gerötetes Kollektivbewußtsein" charakterisiert (Ross 1999: 11).

Wurden die Verhandlungen im Februar und März 1999 von den deutschen Medien noch überwiegend positiv und optimistisch eingeschätzt und die Berichte nach dem "Prinzip Hoffnung" gestaltet, so war die Berichterstattung *nach* dem Beginn der Bombardierungen davon geprägt, der Bundesregierung mehr oder weniger kritisch vorzuhalten, was sie im vorangegangenen Verhandlungsprozeß alles versäumt hätte und ob die Bombardierung Serbiens dem Ziel einer Befriedung im Kosovo tatsächlich nützlich sei. Die Medien wurden ihrer Rolle als kritische und überparteiliche In-

stanz also nicht immer gerecht, sondern lehnten sich bisweilen zu sehr an die Rhetorik der Politiker und Militärs an (vgl. Claßen 1999: 125f). Kritische und ablehnende Meinungen wurden lediglich in einigen überregionalen Zeitungen veröffentlicht.

Die Schuld am Scheitern von Rambouillet wiesen die Politiker und Medien einseitig dem Milosevic Regime zu. Dies wurde in der Öffentlichkeit zwar hingenommen, konnte gleichwohl nicht restlos überzeugen. Hatte der Westen den selben Milosevic vier Jahre zuvor doch zum Friedensgaranten erkoren und ihn von einer direkten Schuld am Bosnienkrieg *de facto* freigesprochen. Die Frage zum Beispiel, ob die UCK auch eine verbrecherische Organisation ist, die ebenfalls Morde an serbischen Zivilisten begeht, oder ob sie eine legitime Befreiungsorganisation ist, die es zu unterstützen gilt, wurde nur ausweichend beantwortet.

Die serbische Bevölkerung in Serbien, die sich nach den serbischen Medienberichten während der Luftangriffe selbst als Opfer der NATO und nicht des Milosevic-Regimes empfand, wurde von westlichen Berichterstattern für ihre mehr oder weniger wissentliche Duldung der Verbrechen im Kosovo kaum kritisiert⁵. Im Gegenteil, Kosovaren und Serben wurden in der westlichen Medienöffentlichkeit gleichermaßen pauschal als kollektive Opfer präsentiert, die auf die unterstützende Intervention von außen warteten (die Kosovaren) oder sie letztlich benötigten, um "zur Einsicht" zu gelangen bzw. um sich von

⁵ vgl. die gegenteilige Ansicht von Cerovic 1999

ihrem Regime zu befreien (die Serben). Für letztere wurde u.a. vom Historiker Goldhagen (1999) auch der Vergleich mit der Situation im Nachkriegsdeutschland bemüht.

Kriegsbegeisterung im Namen der Menschenrechte war schon wegen der Meldungen über getötete Zivilisten durch die NATO-Luftangriffe nicht angesagt. Die tägliche Zurschaustellung der Flüchtlinge gleich nach den "Erfolgsmeldungen" der NATO, die im selben Atemzug verlesen wurden, verstärkte bei vielen das besagte Gefühl von Ohnmacht und Verwirrung. Die deutschen Medien wurden in dieser Situation sogar vom sonst eher zurückhaltenden Deutschen Presserat angemahnt, mit Bildern von den Opfern der Greuelthaten und Bomben behutsam umzugehen und Beschönigungen wie "Kollateralschäden" oder "ethnische Säuberungen" bzw. unzulässige Verallgemeinerungen oder Einseitigkeiten wie "die Serben" zu vermeiden.⁶

Unter denjenigen Wissenschaftlern, die sich seit Jahren mit ziviler Konfliktbearbeitung beschäftigt hatten und die vor dem Krieg für Europas Sicherheit die Stärkung nicht-militärischer OSZE-Strukturen gefordert hatten, gab es nicht wenige, die über Nacht zu Kriegs- und Strategieexperten avancierten und die mehrheitlich, wenn auch "unter Bauchschmerzen" oder "nur im Sinne von Nothilfe", die Bombardierungen der NATO in den Medien legitimierten und als notwendiges bzw. als geringeres Übel bezeichneten. Der intellektuelle *mainstream* in Deutschland befürwortete

also mit mehr oder weniger großen Vorbehalten die NATO-Intervention. Die Warnungen waren eher strategischer Art und bezogen sich auf das Für und Wider von Bodentruppen, einseitigen Feuerpausen und der Einbindung von Rußland und den Vereinten Nationen.

Deutschsprachige *think tanks*⁷, Völkerrechtler⁸ und friedenspolitische Journale⁹ beschäftigten sich in ihren Beiträgen zum Kosovo-Krieg vornehmlich mit der Frage der Legitimität der Intervention und der (Un-) Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel (Bomben) für den beabsichtigten Zweck (Durchsetzung von Menschenrechten). Weit weniger thematisiert wurde die Frage, welche *konkreten* nationalen Interessen die NATO-Mitglieder mit der Intervention verfolgten. Den USA, zum Beispiel, könnten - neben dem offensichtlichen Motiv humanitäre Hilfe zu leisten - unterstellt werden, ein hegemoniales *grand design* zu verfolgen, in dem sie es u.a. mit Hilfe der NATO auf eine weltweite Kontrolle von Ressourcen abgesehen hätten. So plausibel diese und ähnliche verschwörungstheoretisch klingende Annahmen auch erscheinen, fehlen ihnen eindeutige empirischen Belege. Wie weiter unten genauer ausgeführt wird (Kapitel 4 USA sowie Kapitel 5 NATO), gibt es in Wirklichkeit nur sehr wenige Konflikte, die durch eine militärische Intervention

⁷ u.a. Debiel 1999 (SEF), Ehrhart/Karádi 1999 (IFSH), Kühne 1999a (SWP), Lange 1999 (Hanns Seidel Stiftung), Mader 1999 (ÖSFK), Meyer (HSFK) 1999b

⁸ u.a. Simma 1999, Cassese 1999

⁹ u.a. Wissenschaft und Frieden, 2/99, epd-Entwicklungspolitik 10/99, FriedensForum 2/99, antimilitarismus information 7/99 sowie Die Friedenswarte 74/99

⁶ Deutscher Presserat, Pressemitteilungen vom 19.4.1999 und 19.5.1999

tatsächlich befriedet werden könnten. Abgesehen davon sind die Folgekosten einer militärischen Intervention für den Wiederaufbau derart hoch, daß allein das Kostenargument weitere Interventionen diesen Ausmaßes unwahrscheinlich macht.

Unter den politischen Parteien in Deutschland haben öffentlich und damit von der Öffentlichkeit auch nachvollziehbar nur Bündnis90/Die Grünen die Widersprüchlichkeiten einer militärischen Intervention im Namen der Menschenrechte kontrovers diskutiert.¹⁰ Dabei mußten sich die Kritiker des Regierungskurses vor allem mit dem Vorwurf auseinandersetzen, daß eine Ablehnung der NATO-Intervention der Duldung von Milosevics Vertreibungspolitik gleichkäme. Diese von der Regierung eingesetzte "Moralkeule" verfehlte ihre Wirkung nicht.¹¹ Tatsächlich offenbarte die Kosovo-Debatte das endgültige Aus der deutschen Friedensbewegung.¹² Das von der Friedensbewegung kompromißlos verstandene "nie wieder Krieg" hat daher mit dem Ende des Ost-West Konflikts und dem Wegfall der Be-

drohung eines atomaren Kriegs viel an normativer Kraft eingebüßt.¹³

Die übertriebene Moralisierung der Interventionsentscheidung durch die Minister Fischer und Scharping behinderte nicht nur in und zwischen den Parteien, sondern auch in der breiteren Öffentlichkeit einen offenen Diskurs. Kritiker des Regierungskurses wurden unweigerlich dem in der Logik einer "gerechten Kriegsmoral" unvermeidlichen Verdacht ausgesetzt, "Menschenrechtsverräter" zu sein.¹⁴ Auch das Argument von Joschka Fischer, sich lediglich für das geringere von zwei Übeln entschieden zu haben, löst diesen Verdacht nicht auf.¹⁵ Einzig die PDS weigerte sich, die Existenz des moralischen Dilemmas anzuerkennen, Menschenrechte unter Umständen mit Gewalt durchzusetzen zu müssen. Mit einem Schuß nostalgischer NATO-Geringschätzung verurteilte sie Deutschlands Teilnahme am Interventionskrieg und verweigerte den entsendeten Soldaten den parlamentarischen Rückhalt durch ihre Fraktion.

Ein weiterer Grund für die schwachen Proteste aus den Zivilgesellschaften Europas¹⁶ war sicherlich auch die große Zahl

¹⁰ vgl. u.a. das Positionspapier vom 20.4.1999 einer Gruppe der Bundestagsfraktion der Bündnis90/Die Grünen (u.a. Annelie Buntenbach und Christian Ströbele) mit dem Aufruf "Luftangriffe sofort beenden – zurück an den Verhandlungstisch!", sowie die Debatten auf der außerordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz in Braunschweig am 13. Mai 1999 (nachzulesen im Internet: www.gruene.de).

¹¹ Der Begriff "Moralkeule" ist hier wohl treffender als er im Zusammenhang mit der Walser-Debatte im Herbst 1998 verwendet wurde – letztere eine intellektuelle innenpolitische Debatte auch über Krieg, Frieden und Versöhnung, die paradoxerweise nicht nur länger als die Debatte über die erste deutsche Kriegsbeteiligung nach 1945 dauerte, sondern die auch mitunter heftiger ausgetragen wurde. Vgl. die Zusammenfassung der Walser-Bubis Debatte von Michael Brenner, in www.lrz-muenchen.de/~jgk/Walser-Bubis-Kontroverse.htm

¹² vgl. Stephan 1999: 262 ff.

¹³ Joschka Fischer u.a. argumentierten aus demselben antifaschistischen Reflex mit "nie wieder Auschwitz" für die Intervention und gegen *Appeasement*-Politik.

¹⁴ vgl. hierzu auch die sprachwissenschaftliche Studie von Knobloch 1999: 38-42

¹⁵ vgl. dazu das Zitat von Fischer am 21.6.1999 im Spiegel: " ... Es gab nie wirklich eine Alternative, selbst für die nicht, die diesen Krieg heftig kritisiert haben - wenn sie wirklich die Konsequenzen des Nachgebens bedacht hätten."

¹⁶ mit der Ausnahme Griechenlands, dessen Bevölkerung aus historischen und religiösen Gründen die Position der Serben befürwortete bzw. die Politik der NATO-Staaten klar und unzweideutig ablehnte, und damit - als NATO-Mitglied - seine Regierung zu einem politischen Spagat zwang.

europäischer Mitte-Links-Regierungen, die gegen ihre antimilitaristischen Traditionen eine Entscheidung *für* eine militärische Intervention und einen Luftkrieg getroffen hatten. Unter konservativen Regierungen, so die Annahme, wären die Proteste "von links" wohl lauter gewesen. Andererseits haben aber auch konservative Politiker, wie Alfred Dregger (1999), vor dem Einsatz von Bodentruppen im Kosovo und einer weiteren Eskalation des Konflikts gewarnt.

Abgesehen von Einzelbeiträgen in den überregionalen Zeitungen wurden kritische Stimmen vor allem im Internet verbreitet. Dort konnten Organisationen wie Transnational, Fair, Oneworld, Human Rights Watch oder Interconflict¹⁷ Analysen aus der Sicht der kritischen Friedensforschung anbieten, die jedoch gemessen an der Gesamtzahl der Internet-Seiten zum "Thema Kosovo", insbesondere von den großen Anbietern CNN, BBC und in Deutschland dem ZDF an den Rand gedrängt wurden.¹⁸ Die weltweite Anteilnahme am Schicksal des ehemals unabhängigen Senders B92, seiner Schließung und Wiedereröffnung unter Zensur und mit ausgetauschtem Personal verdeutlicht die durch den Kosovo-Konflikt gewachsene Bedeutung des Internets.¹⁹

¹⁷ Im Internet am 10.7. 1999: www.transnational.org, www.fair.org, www.oneworld.org, www.hrw.org sowie www.interconflict.de

¹⁸ Im Internet am 10.7.1999: www.cnn.com/WORLD/europe/9907/11/kosovo.02/index.html,

www.bbc.co.uk/worldservice/kosovo.htm, und w3.zdf.msnbc.de/news/newskosovo2_front.asp

¹⁹ Die zensierte Version von B92 im Internet: www.b92.net. Vgl. auch die Einschätzung von Freimut Duve 1999, S. 157f. Zur allgemeinen Be-

Nicht nur NGOs haben sich des Internets bedient. Auch die multimediale Selbstdarstellung der Kriegsparteien, der UCK, der Serben, aber auch der NATO²⁰, lassen den Schluß zu, daß der Kosovo-Krieg für das Internet einen vergleichbaren Effekt hatte, wie die Bombardierung Bagdads seinerzeit für den Nachrichtensender CNN. Allerdings ergeben sich bei der Internet-Berichterstattung dieselben Problematiken, die schon für die Printmedien, den Hörfunk und das Fernsehen seit Jahrzehnten diskutiert werden, nämlich die Fokussierung auf Gewalt und Krieg zur Erhöhung der Auflagen, der Einschaltquoten oder eben nun der Zahl der Internetzugriffe.²¹

Eine Diskussion, welche weiterreichenden Konsequenzen die NATO-Intervention für das Völkerrecht, die Menschenrechte sowie für die zukünftigen Sicherheitsarchitekturen in Europa und für das transatlantische Verhältnis haben werden, steht erst am Anfang.²² Sie wird we-

deutung von Krieg, Internet und "Cyberspace" vgl. Bendrath 1999, S. 82-91

²⁰ Für die kosovarische Seite stellvertretend: Kosovo-Info-Line www.kosova.de, sowie die serbische Seite: Kosovo and Methohija: www.serbia-info.com/news/kosovo/index.html sowie die NATO: www.nato.int (10.7.1999). Selbstdarstellungen der deutschen Position finden sich auch auf den Webseiten des beteiligten Außen- und Verteidigungsministeriums.

²¹ Insbesondere der Internet-Anbieter T-Online setzt sich diesem Verdacht aus, da seine umfassende Internetseite zum Kosovo-Krieg kurz nach dem Ende der Luftangriffe ersatz- und kommentarlos gestrichen wurde.

²² vgl. z.B. Jürgen Habermas: "Bestialität und Humanität" (1999), der im Sinne eines Weltbürgerrechts die Intervention befürwortet sowie Dieter S. Lutz (1999), der, den Rüstungswettlauf der NATO-Staaten mit sich selbst anprangert oder Winrich Kühne (1999a, 1999b), der die völkerrechtlichen Konsequenzen diskutiert.

niger in den öffentlichen Medien als in den entsprechenden wissenschaftlichen Journals stattfinden, wo sie an bereits laufende Debatten anknüpfen sollte.²³ Denn: Interventionen und Diskussionen um ihre Legitimität sind so alt wie die Diplomatie selbst. Die rechtlichen und moralischen Zwickmühlen, die durch den Kosovo-Konflikt und die NATO-Intervention aufgeworfen werden, sind im wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurs beileibe nicht zum ersten Mal dekliniert worden.²⁴

3 Der Kosovo-Konflikt – eine lange Geschichte

Ein historischer Rückblick auf den Zerfallsprozeß im ehemaligen Jugoslawien soll helfen, den Blick "aufs Ganze" wiederherzustellen. Die Berichterstattung über den alle anderen Nachrichten überragenden Kosovo-Krieg hat die tatsächliche Komplexität des Konflikts verständlicherweise, aber eben zu vereinfachend auf das unmittelbare militärische Kriegsgeschehen und seinen Folgen für die Zivilbevölkerung

²³ vgl. z.B. Ernst-Otto Czempiel (1999), Thérèse Delpech (1999), Werner Link (1999), August Pradetto (1999) sowie Harald Müller (1999).

²⁴ stellvertretend und sieben (!) Jahre vorausschauend Dieter Senghaas (1992: 650-651): "Wenn eine Politik, gleich aus welchen Gründen (Bürgerkrieg, Wirtschaftspolitik mit katastrophalen Folgen, Rassismus), gezielt oder in der Konsequenz Menschen vertreibt, so daß diese, wollen sie überleben, Schutz und Hilfe andernorts suchen müssen, ist Intervention geboten [...] Es besteht daher ein legitimes Interesse und auch ein Recht, solche Ursachen abzustellen. Sollte beispielsweise demnächst serbische Politik im Kosovo dazu führen, daß die Kosovo-Albaner als Ergebnis "ethnischer Säuberung" ihr Land fluchtartig verlassen, möglicherweise sogar eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen Albanien und Serbien droht, handelt es sich um einen Fall dieser zweiten Kategorie [von sieben Fällen der Senghaasschen Interventionskasuistik; CRJ]."

verkürzt. Was während der elf Wochen Luftkrieg in den Medien vermittelt wurde, war, wie gesagt, zumeist "klassische" Kriegsberichterstattung, die von der Tagesaktualität eingeschlagener Bomben und grausamen Bildern der Vertriebenen lebte.

Die Verkürzung eines über Jahrzehnte schwelenden Konflikts auf nur elf Wochen birgt jedoch Gefahren: Wenn der Kosovo-Konflikt nicht zumindest im Zusammenhang mit dem Zerfallsprozeß des ehemaligen Jugoslawien interpretiert wird, überschätzt man zu leicht die begrenzte Wirkung militärischer Maßnahmen und unterschätzt man die Hartnäckigkeit der Konfliktstrukturen, die sich mittel- und langfristig nicht durch Bombardierungen oder den Austausch politischer Eliten verändern werden.

3.1 *Der Westen und das ehemalige Jugoslawien*

Das 20. Jahrhundert beginnt und endet für Europa mit Krisen und Kriegen auf dem Balkan. Die Interessen der europäischen Mächte waren in den Konflikten auf dem Balkan stets direkt betroffen, sei es bei den vor-jugoslawischen Konflikten um die Selbständigkeit Serbiens, bei den Kriegen um die Konkursmasse aus dem Osmanischen Reich 1907/08 und 1912/13 oder bei der Gründung des "Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen" 1918. Aber auch als besetztes und geteiltes Gebiet der Nazis von 1941 bis 1945, im Partisanenkrieg, als besetztes Land der Roten Armee von 1945 bis 1948, als "Sozialistische Bundesrepublik Jugoslawien" unter Tito, die sich erfolgreich der sowjetischen Ein-

flußnahme entziehen konnte und als Führer der "Blockfreienbewegung" Karriere machte - immer waren die europäischen Mächte und nach 1945 auch die Supermächte mit ihren Interessen, ihrer Militärhilfe und eben nicht selten mit ihren Armeen involviert.

Das strategische Interesse des Westens an Jugoslawien während des Ost-West-Konflikts hatte den unbeabsichtigten Nebeneffekt, die zentrifugalen Kräfte im spannungsgeladenen Vielvölkerstaat minimieren zu können und Titos föderaler Ausgleichspolitik mit zum Erfolg zu verhelfen. Nicht zufälligerweise beginnt der Zerfallsprozeß im ehemaligen Jugoslawien und damit das Ende des "jugoslawischen Modells" nach Titos Tod, als Jugoslawien nicht mehr gleichzeitig von Ost, West und Süd umworben wurde. Das Ende des Ost-West-Konflikts und die zunehmende Ausdifferenzierung der Entwicklungsländer bedeutete auch das Ende der Blockfreien Bewegung; die nachlassende strategische Bedeutung wirkte sich u.a. negativ auf die ausländischen Direktinvestitionen aus. Die Rüstungsindustrie erhielt weniger Aufträge und die Umsetzung der sozialistischen Jahrespläne existierte nur mehr auf dem Papier. In dem Maße, in dem der wirtschaftliche Niedergang Jugoslawiens zunahm und die Staatsverschuldung stieg, verstärkten sich die innerföderalen Ungleichgewichtigkeiten. Zwischen 1980 und 1992, dem Jahrzehnt, in dem präventive Maßnahmen von außen noch eine stabilisierende Wirkung hätten erzielen können, schaute der Westen jedoch weg.

Die tatsächlichen politischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen in Jugoslawien zu jener Zeit paßten in wichtigen Teilen nicht in das Gesamtbild, das sich der Westen von den vom Kommunismus unterdrückten Völkern Ost- und Südosteuropas machte. Zur Zeitenwende 1989/90 wurde selbstredend davon ausgegangen, und in Deutschland durch die Vereinigung mit einem ehemals kommunistischen Staat um so mehr, daß die aufbegehrenden Völker Osteuropas nichts anderes im Sinn haben könnten, als endlich nationale Selbstbestimmung und Freiheit durch Demokratie und Marktwirtschaft zu erlangen.

Diese Einschätzung war insgesamt sicherlich richtig, doch Jugoslawien bildete aufgrund seiner spezifischen Geschichte als künstlicher Vielvölkerstaat *ohne* eine kollektiv erfahrene imperiale oder nationale Vergangenheit eine Ausnahme. Die osteuropäischen Reformländer einschließlich der damaligen UdSSR konnten in der Umbruchszeit allesamt auf vorkommunistische Modelle, Mythen oder Erfahrungen zurückgreifen, die sich heute im großen und ganzen mit den gegenwärtigen Grenzen und Bevölkerungen dieser Länder decken. Bei den osteuropäischen Staaten sind dies die halbwegs freiheitlichen Zustände in der Zwischenkriegszeit und die gemeinsamen antikommunistischen Proteste und Aufstände 1948, 1953, 1956, 1968 und 1980. Für Rußland war es u.a. der mythologisierende Rückgriff auf zaristische Großmachtzeiten, der die Minimallösung einer russischen Föderation hinnehmbar erscheinen ließ. Zudem ga-

rantieren die Nuklearwaffen den nominellen Fortbestand als Supermacht.

Einzig das ehemalige Jugoslawien konnte in seinem Umbruchs- und Zerfallsprozeß auf keine positiv besetzten kollektiven Erfahrungsschätze zurückgreifen, die eine friedliche Regelung partikularer Interessen erleichtert hätten. Der vom Kroaten Tito als einigendes Band mystifizierte Partisanenkampf gegen die Nazis wurde durch die Existenz des damaligen faschistischen Ustascha-Regimes in der Föderalismuskrise und in den ideologischen Grabenkämpfen der späten achtziger Jahre zum spaltenden Element. Auch die einigende Kraft des "jugoslawischen Modells" war durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch am Ende der achtziger Jahre diskreditiert.

Dennoch wurde Jugoslawien in dieser Zeit vom Westen mit derselben Außenpolitikschablone behandelt wie die typischen Reformländer Ungarn, die ehemalige Tschechoslowakei oder Polen. War für Polen der aus Moskau diktierte Kommunismus das "Feindbild", so sollte das "Feindbild" für die nach Unabhängigkeit strebenden Slowenen und Kroaten - analog gedacht - der historisch tradierte, serbisch dominierte Staatssozialismus der Bundesrepublik Jugoslawiens gewesen sein. Diese Analogie des Westens war naheliegend, aber falsch.

Der entscheidende Unterschied besteht offensichtlich darin, daß Serbien ein konstitutiver Teil des jugoslawischen Staatsverbandes war und nicht eine Besatzungsmacht, wie die UdSSR in Osteuropa. Dennoch wurde die Annahme, daß sich Kroaten und Slowenien von Serbien "befreien"

wollten, zur Grundlage der deutschen Anerkennungspolitik gegenüber allen secessionswilligen Teilrepubliken. Damit wird nicht der Legitimität der Kroaten widersprochen, einen unabhängigen Staat zu fordern und, wie es laut Verfassung möglich war, zu sezessieren. Es soll nur auf den seinerzeit folgenreichen Irrtum hingewiesen werden, daß der Westen und insbesondere Deutschland Jugoslawien nicht als die Ausnahme, sondern als einen Regelfall unter den Umbruchsländern eingeschätzt hatte und um so heftiger von der gewaltsamen Eskalation überrascht wurde.

3.2 *Der Zerfall Jugoslawiens*

Von offizieller Seite wird der Beginn des Zerfallsprozesses und damit der Beginn der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien meist auf das Jahr 1989, das Jahr der Machtentfaltung von Milosevic und seinem Clan datiert.²⁵ Auch das greift zu kurz und blendet die tiefer liegenden Konfliktstrukturen aus.

Zum einen wird durch eine auf 1989 verkürzte Konfliktanalyse verkannt, daß die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien nicht *ursächlich* auf ethnische Rivalitäten, wie sie seit 1989/90 zu Tage traten, zurückgeführt werden können. In den achtziger Jahren war - unabhängig von Vorurteilen - noch kein *gewaltbereites* ethno-politisierendes Bewußtsein unter der jugoslawischen Bevölkerung vorhanden. Immer wieder betonten ehemalige Jugoslawen aus

²⁵ nach NATO und Bundeswehr-Informationen zum Konflikt-Hintergrund (www.nato.int/kosovo/history.htm sowie www.bundeswehr.de/sicherheitspolitik/UN-missionen/kosovo_2.htm)

verschiedenen sozialen Schichten, daß ein Bewußtsein einer bestimmten "Ethnie" anzugehören, die in *existentieller* Rivalität zu einer anderen Ethnie stünde, in den achtziger Jahren noch nicht existiert habe.²⁶

Auf der anderen Seite wäre es falsch, im Umkehrschluß die Unterschiede zwischen den einzelnen Teilrepubliken und den zwei autonomen Gebieten in der Teilrepublik Serbien zu verwischen. Viktor Meier (1996) hat u.a. beharrlich darauf verwiesen, daß die jugoslawische Föderation aus einer wackeligen und immer wieder auszutariierenden Balance zwischen ökonomisch höchst unterschiedlich produktiven Teilrepubliken bestünde.

So waren es auch die Streitigkeiten um die Höhe der föderalen Transferleistungen aus den produktiveren Republiken Slowenien und Kroatien in das planwirtschaftlich und von staatseigenen Großbetrieben geprägte Serbien, die seit Mitte der achtziger Jahre den jugoslawischen politischen Diskurs bestimmten. Kroatien und Slowenien führten mit großer Plausibilität (und in bestehender Ähnlichkeit zu bundesdeutschen Föderalismusdebatten) an, daß sie nicht länger gewillt seien, die maroden Staatsbetriebe Serbiens und den bürokratischen *overhead* Belgrads zu finanzieren (vgl. Berndt 1999: 34ff).

Natürlich gibt es ähnliche Asymmetrien in vielen anderen Staaten der Welt mit vergleichbarer föderaler Ordnung, ohne daß ein Bürgerkrieg zu befürchten wäre.

Eine Wirtschaftskrise alleine kann also nicht ursächlich für den gewaltsamen Zerfall der Republik Jugoslawien sein.

Hinzu kam, daß mit der Überwindung des Kommunismus 1989/90 den in Jugoslawien herrschenden Eliten der Legitimationsboden entzogen wurde. Um politische Mobilisierung zu erreichen, mußten, ganz im Zeichen demokratischer Meinungs- und Parteienbildung in einem partizipativen Prozeß, Rückgriffe auf andere als sozialistische und antifaschistisch motivierte panjugoslawische Identitäten gemacht werden:

Nichts lag näher als auf die latent vorhandenen regionalen Nationalismen zurückzugreifen – ein Phänomen, das in der Systemwandel- und Demokratisierungsforschung der frühen neunziger Jahre diskutiert wurde (vgl. Woodward 1995:124f, Merkel 1995: 8). Mit anderen Worten: Systemumbrüche und gleichzeitige Demokratisierung *ohne* ausreichende integrative Faktoren (kollektive Identität) und wirtschaftlich tragfähige Rahmenbedingungen fördern Extremismus und Rückgriffe auf ausgrenzende und radikale Positionen. Diese neuen Identitäten bilden sich entlang von Differenzen, die vorher im außerpolitischen Raum lagen, wie etwa Ethnie, Hautfarbe, Religion oder Sprache. Auf ihrer Basis können politische Eliten dann wieder eine Massenmobilisierung erreichen.

3.3 Der Kosovo-Konflikt im ehemaligen Jugoslawien

Der Kosovo-Konflikt muß auch im Zusammenhang mit dem Bosnien-Krieg betrachtet werden. Der Zivilmacht Europa ist

²⁶ obwohl ein "latenter Rassismus" bisweilen zugegeben wird, vgl. die Diskussionsrunde unter serbischen Literaten im Goetheforum München, in Süddeutsche Zeitung vom 25.6.1999

es nicht gelungen, aus der im Bosnien-Krieg erfahrenen Ohnmacht Lehren für ein adäquateres Verhalten im Vorfeld der Eskalation im Kosovo zu ziehen. Zu groß war die Versuchung, den Kosovo-Konflikt isoliert zu betrachten, quasi als ein Anhängsel der Aggression, die einzig vom verbrecherischen Regime des Slobodan Milosevic ausgegangen wäre.

Dabei wurde oft übersehen, daß der Kosovo-Konflikt - im Vergleich zu den Kriegen zwischen Serbien und Slowenien bzw. Kroatien sowie im Vergleich zum Bosnien-Krieg – die weitaus größere Sprengkraft hatte, was sein Potential zur Internationalisierung der Krise und zur Destabilisierung ganz Südosteuropas angeht: Mazedonien besteht aus einem fragilen Gleichgewicht mehrerer Nationalitäten, von denen jeweils Bevölkerungsteile in den Nachbarstaaten leben. Aber auch Albanien als Hauptrückzugsgebiet der UCK und als äußerst instabiles Land, in dem die Regierung in Tirana keine Kontrolle über den Nordteil des Landes besitzt, konnte in den Konflikt hineingezogen werden. Schließlich wird Ungarn als Titularnation der in der serbischen Vojvodina lebenden ungarischen Minderheit weiterhin direkt von den Auseinandersetzungen über deren zukünftigen Status betroffen sein. Ob und wie die jugoslawische Teilrepublik Montenegro ohne einen Bürgerkrieg den Weg in die politische Eigenständigkeit finden wird, bleibt ebenfalls abzuwarten.²⁷

²⁷ Am 19.7.1999 droht der montenegrinische Regierungschef Vujanovic laut dpa mit einem Referendum über die Unabhängigkeit, falls Montenegro nicht binnen Jahresende durch eine Verfassungsänderung rechtlich mit Serbien gleichgestellt würde.

Der Kosovo-Konflikt hat aber unabhängig vom Zerfallsprozeß im übrigen Jugoslawien und den internationalen Implikationen seine eigene Konfliktgeschichte, die sich je nach Blickwinkel bis ins Jahr 1389, der gemeinsam erlittenen Niederlage gegen die Türken, zurückverfolgen ließe (vgl. Schmidt 1999: 85f).

In der Geschichte Jugoslawiens seit 1945 wurde der Kosovo ein Spielball in Titos föderaler Ausgleichspolitik: Tito, selbst ein Kroat, beunruhigte der serbische Machtzuwachs zu Ungunsten vor allem Kroatiens. Die Kosovaren begehrten schon 1968 in einem größerem Aufstand und nochmals lautstark 1981 auf und forderten mehr Autonomie (vgl. Lange 1999: 14). Eine Abspaltung aus dem jugoslawischen Staatenverbund hin nach Albanien stand jedoch nicht zur Debatte. Albanien war seinerzeit noch dem "Steinzeit-Kommunismus" verpflichtet und allein die Verbindung zu Jugoslawien versprach soziale Mobilität. Gleichzeitig blieb der Kosovo jedoch, wie Albanien, ein Armenhaus Europas, dessen beinahe einziger Reichtum aus Kindern bestand (vgl. Kaser 1999: 114). In einer Verfassungsrevision 1974 richtete Tito als Gegengewicht zur serbischen Dominanz in der Föderation zwei autonome Provinzen in Serbien ein, die Vojvodina, in der eine ungarische Minderheit lebt, und den Kosovo, mit einer Mehrheit von Kosovo-Albanern. Beide Provinzen zusammen machen einen beträchtlichen Teil des gesamten serbischen Territoriums aus. Das Sezessionsrecht stand den Autonomiegebieten im Gegensatz zu den Teilrepubliken nicht zu; anson-

sten genossen die beiden autonomen Gebiete jedoch Freiheiten, die sie den anderen Republiken in vielen Bereichen faktisch gleichstellten.

In den fünfzehn Jahren kosovarischer politischer Autonomie blieb das Verhältnis zwischen der zur Minderheit im eigenen Land gewordenen serbischen Bevölkerung im Kosovo und der zur Mehrheit avancierten Kosovo-Albaner gespannt. Immer wieder kam es von beiden Seiten zu Übergriffen. Wichtige Posten in der Administration und im Militär wurden von Belgrad aus bevorzugt an Serben vergeben. Die tatsächliche wirtschaftliche Lage und der Bildungsstand der Albaner verbesserte sich nur unmerklich und blieb im Vergleich zum serbischen Landesdurchschnitt zurück. An der Spirale der Gewalt wurde aber auch von nationalistischen Kosovo-Albaner gedreht. Die New York Times berichtet in Reportagen aus den Jahren 1982 und 1987 von aggressiven Kosovo-Albanern, die die serbische Minderheit drangsalierten – damals waren die westlichen Sympathien noch nicht einseitig zugunsten der Albaner umgeschlagen.²⁸

²⁸ New York Times vom 28.11.1982: "In violence growing out of the Pristina University riots of March 1981, a score of people have been killed and hundreds injured. There have been almost weekly incidents of rape, arson, pillage and industrial sabotage, most seemingly designed to drive out Kosovo's remaining indigenous Slavs – Serbs and Montenegrins – out of the province", und in einer Meldung vom 1.11.1987: "Ethnic Albanians in the Government have manipulated public funds and regulations to take over land belonging to Serbs [...] As Slavs flee the protracted violence, Kosovo is becoming what ethnic Albanian nationalists have been demanding for years [...] an 'ethnically pure' Albanian region, a 'republic of Kosovo' in all but name" (zitiert nach www.fair.org/extra/9905/kosovo.html am 13.7.1999). Die beiden Zitate sollen nicht die Schuldfrage für den Konflikt hin- und

Diese Situation struktureller sozio-ökonomischer und politischer Diskriminierung, aus der heraus Gewaltkonflikte entstehen, findet sich übrigens in zahlreichen anderen gewaltträchtigen Minderheitenkonflikten wieder, so etwa im kanadischen Quebec-Konflikt, im Zypern- oder im Nordirlandkonflikt.

Das Jahr 1989 mit der Aufhebung der Autonomie sollte daher keinesfalls als Ursprung des Kosovo-Konflikts, sondern lediglich als eine weitere Eskalationsstufe gesehen werden, die in diesem Fall auf Milosevics aggressiv-nationalistische Politik seit 1987 zurückgeführt werden muß. Natürlich hatte die Rede auf dem Amselfeld 1989 zum Gedenken der serbischen Niederlage vor 600 Jahren eine gewisse katalytische Wirkung. Vieles wurde aber auch im Nachhinein in diese kurze Rede hinein interpretiert. So galt Milosevic in der Bevölkerung Serbiens bis 1990 lediglich als ein sozialistischer Parteiporkömmeling ohne weitere nennenswerte Eigenschaften.

Die Aufhebung der Autonomie muß daher vor allem als eine Folge vorangegangener Ereignisse aufgefaßt werden, die aus serbischer Sicht durchaus ihre Berechtigung hatten, und zwar *ohne* damit die Vertreibung oder Ermordung von Kosovo-Albanern automatisch zu implizieren. Die Einrichtung der beiden Autonomiegebiete in Serbien geschah seinerzeit gegen den Willen und ohne die Beteiligung der ansässigen serbischen Bevölkerung. Mit den

herschoben, sondern die Komplexität des Konflikts und die Schwierigkeit einer ausgewogenen Wahrnehmung von außen aufzeigen.

faktischen Auflösungserscheinungen im Norden Jugoslawiens ab 1989 fiel auch der einstige Grund für die Einrichtung der autonomen Gebiete weg. Serbien sah sich ab 1989 zunehmend auf sich selbst zurückgeworfen. Aus seiner Sicht wurden lediglich die ursprünglichen Verhältnisse restauriert und die Situation der von nationalistischen Kosovo-Albanern bedrängten serbischen Minderheit im Kosovo verbessert.

Während des Bosnien-Kriegs wandelte sich jedoch die versteckte Diskriminierung der Kosovo-albanischen Minderheit, zum Beispiel beim Zugang zu öffentlichen Ämtern, zunehmend in eine aggressive Repressionspolitik, die aus Belgrad diktiert wurde. Viele kosovarische Intellektuelle emigrierten nach Europa, während der Literaturprofessor Ibrahim Rugova unbeirrt an seiner Strategie des passiven, zivilen Widerstands festhielt. 1992 ließ er sich durch eine weder in Serbien noch international anerkannte Wahl²⁹ zum Präsidenten der Kosovo-Albaner wählen. Seine Politik verhinderte zwar über mehrere Jahre hinweg eine Eskalation des Gewaltpotentials in der Provinz, sie konnte aber die nächste Eskalationsstufe, die durch den Ausgang des Dayton-Prozesses ausgelöst wurde, nicht verhindern.

3.4 Der Wendepunkt: Dayton 1995

Die Chancen auf einen friedfertigen Verlauf der Kosovo-Krise wurden durch die katalytische Wirkung, die vom Dayton-Vertrag ausging, deutlich verringert (vgl. Judah 1999: 12, Lange 1999: 30). Im

Dayton-Vertrag wurden all diejenigen Prinzipien vom Westen im Tausch für einen Waffenstillstand verraten und verkauft, für die die Kosovaren noch bereit waren, der Politik der Gewaltlosigkeit von Rugova zu folgen. Die Kosovaren hatten im Verlauf des Bosnien-Kriegs gesehen, was ihnen im Falle einer gewaltsamen Eskalation von serbischer Seite drohen könnte. Der Westen hatte die von Serben bewohnten Teile in Bosnien 1995 nicht *de iure*, wohl aber *de facto* als Republik anerkannt und damit das Prinzip ethnischer Vertreibungspolitik im Nachhinein abgesegnet.³⁰ Damit wurde auch den Zielen Milosevics nachgegeben, der aus Belgrad den Verlauf des Bosnien-Kriegs beeinflusst hatte. Ausgerechnet Milosevic, der wie Tudjman innerhalb der drei Wochen im Daytoner Verhandlungsmarathon vom Kriegstreiber zum Friedensbringer mutierte, sollte also der von der internationalen Staatengemeinschaft betraute Gewährsmann für eine friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts sein?

Der Dayton-Vertrag selbst schweigt über eine Regelung bezüglich des Kosovo und überläßt den Kosovo-Konflikt als innere Angelegenheit der Bundesrepublik Jugoslawien. Damit hatte der Westen Milosevic für die Durchsetzung seiner Vorstellungen für eine Regelung im Kosovo "freie Hand" zumindest angedeutet. Die Frage, warum die Kosovo-Krise in Dayton als Verhandlungsgegenstand ausgeklammert blieb, bleibt weiter offen. Entweder es blieb schlichtweg keine Zeit, oder der We-

²⁹ mit der Ausnahme von Albanien

³⁰ Ob um "fünf nach zwölf" überhaupt noch realistische Alternativen zur *de facto* Anerkennung bestanden, sei an dieser Stelle dahin gestellt.

sten befürchtete, daß Milosevic einer westlichen Einmischung in den Kosovo-Konflikt nicht zustimmen würde, womit das ganze Vertragswerk gefährdet worden wäre.

3.5 Die Eskalation zum Krieg

Die Politik der bisherigen Meinungsführer im Kosovo, die der Intellektuellen und Gemäßigten in Rugovas Schattenregierung und in den Mittelschichten, hatte Ende 1995 ausgedient. Es war offensichtlich geworden, daß eine Wiederherstellung der Autonomie von vor 1989 mit den bisherigen Mitteln nicht mehr zu erreichen war.

Chris Hedges (1999: 31) vergleicht den jetzt einsetzenden Radikalisierungsprozeß der albanischen jungen Generation sehr einleuchtend mit dem der palästinensischen Jugend. Die Intifada 1987 war auch eine Rebellion der Jugend gegen die wirkungslose Politik ihrer Elterngeneration. Viele junge Albaner sahen in Rugova mehr und mehr einen Träumer, einen realitätsfremden alten Mann, der dem Kosovo seine geraubten Freiheiten nicht wiederbringen würde. Entsprechend wurden die Forderungen hochgeschraubt. Eine Autonomielösung reichte nicht mehr aus, es wurde die Unabhängigkeit von Serbien gefordert.³¹

Die UCK, die 1996 und 1997 nicht viel mehr als ein Haufen bewaffneter Banden war, die entlang von Sippengrenzen

untereinander rivalisierten, mauserte sich zum organisierten und vor allem aus Deutschland finanziell unterstützten Sammelbecken junger, gewaltbereiter Kosovaren (vgl. Rüb 1999: 47-62). Spätestens bei den Verhandlungen in Rambouillet zeigte sie, daß sie auch politisch der Rugova-Fraktion und den anderen gemäßigten Kräften im Land längst das Wasser abgegraben hatte und die Verhandlungen auf kosovarischer Seite bestimmte. Militärisch konnte die UCK schon im Sommer 1998 beeindrucken, als sie kurzzeitig bis zu dreißig Prozent des Kosovo militärisch kontrollierte. Es folgte zwar umgehend die Rückeroberung der wichtigsten strategischen Punkte im gebirgigen Kosovo durch die serbische Armee, die von nun an mit über 30.000 Mann im Kosovo stationiert blieb. Aber erst die Androhung von NATO-Luftschlägen und die Vermittlung von US-Vermittler Holbrooke konnte im Herbst 1998 eine weitere militärische Eskalation zu diesem Zeitpunkt verhindern.

An dieser Stelle müssen unabhängig von Milosevics eigener Macht- und Risikopolitik zumindest ein weiteres Motiv für den massiven Einsatz von militärischer Gewalt im Kosovo erwähnt werden. Vielen Serben ist die Ermordung und Vertreibung der Krajina-Serben noch in frischer Erinnerung. Und viele der Binnenflüchtlinge aus den nachfolgenden serbisch-kroatischen und bosnischen Kriegen irren nach wie vor ohne feste Bleibe in Serbien umher. Dem zweiten großen Versuch, eine serbische Minderheit zu vertreiben – diesmal im eigenen Land – konnte Serbien nicht tatenlos zusehen.

³¹ Trotzdem hinkt der Vergleich: Die jugendlichen Steinewerfer der Intifada konnten überwiegend in die PLO integriert werden, während die UCK die moderaten Kräfte im Kosovo ausschaltete und einen Krieg mit Serbien in Kauf bzw. mit provoziert hatte.

Die UCK hatte ihrerseits einsehen müssen, daß sie die übermächtige serbische Armee nicht besiegen konnte. Sie konnte aber sehr wohl durch ihre Guerillataktik aus dem Hinterhalt für tödliche Angriffe gegen serbische Positionen und Zivilisten sorgen. Zudem wurde die UCK über das Gebirge aus Albanien mit Nachschub an Soldaten, Waffen und Logistik versorgt. Um diesen Nachschub zu unterbinden, verminten die Serben zwar die Grenze nach Albanien, eine Internationalisierung des Kriegs durch Grenzübertritte vermieden sie jedoch. Somit war es auch für die serbischen Einheiten unmöglich geworden, die UCK militärisch schnell oder endgültig zu besiegen. Im Herbst 1998 schien sich daher ein typischer, lang andauernder Guerillakrieg abzuzeichnen: Gezielte Angriffe aus dem Hinterhalt mit im Vergleich zum Bosnien-Krieg geringen Opferzahlen, verminten Landstrichen, Kriegs- und Schattenwirtschaft durch Gelder aus dem Ausland, Schmuggel und Korruption, Geiselnahmen und Bombenanschlägen.

3.6 Das Scheitern von Rambouillet

Berichte über Massenexekutionen und die Fortsetzung systematischer Vertreibungen veranlaßten die Kontaktgruppe bestehend aus Frankreich, Italien, Deutschland, Rußland, Großbritannien und den USA am 29.1.1999 ein europäisches Dayton II zu zimmern. Die erste Verhandlungsrunde in Rambouillet dauerte vom 6. bis zum 23.2., die zweite Verhandlungsrunde in Paris vom 15. bis zum 18.3.1999.

Vergleichbare Voraussetzungen, die seinerzeit zum Verhandlungserfolg von Dayton I geführt hatten, waren jedoch im Kosovo nicht gegeben. In *Tabelle 1* sind zur Verdeutlichung dieser These im Überblick die wichtigsten Kriterien für erfolgreiche Verhandlungen in Gewaltkonflikten aufgelistet, die in der Literatur als maßgeblich genannt werden³²; diese sind je nach Ausprägung den beiden Verhandlungsprozessen Dayton und Rambouillet zugeordnet.

Nach *Tabelle 1* bestanden für beide Verhandlungsprozesse äußerst schlechte Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen. Das Scheitern von Rambouillet ist im Vergleich zu Dayton demnach vor allem auf die fehlende Bereitschaft bzw. die Notwendigkeit bei den Konfliktparteien zurückzuführen, überhaupt zu einem Verhandlungsergebnis zu gelangen. Im Unterschied zur Situation in Bosnien 1995 ist die Bereitschaft beider Kriegsparteien im Kosovo, den Konflikt mit kriegerischen Mitteln *fortzusetzen*, im Frühjahr 1999 sehr hoch gewesen. Dayton wurde nach drei Jahren Krieg und einsetzender Kriegsmüdigkeit begonnen; zusätzlich drohte für Milosevic die Gesamtniederlage der bosnischen Serben. Während der Rambouillet-Verhandlungen jedoch erhofften sich beide Seiten durch die fortgesetzte Gewaltanwendung eine Stabilisierung oder eine Verbesserung ihrer Verhandlungspositionen.

In Rambouillet hofften die europäischen Verhandler also, mit zwei Parteien

³² Bercovitch/ Rubin 1992; Billing 1995: 112-131; Debiel, Tobias 1995: 247-258; Ropers/ Debiel 1995; Tooval/ Zartman 1987.

Tabelle 1: Erfolgskriterien bei Verhandlungen in Gewaltkonflikten*

☑ = Kriterium erfüllt

<i>Erfolgskriterien</i>	<i>Dayton</i>	<i>Rambouillet</i>
Vorbedingungen		
Keine Vorbedingungen	x	x
Ergebnisoffenheit	x	x
Freiwilligkeit der Teilnahme	x	x
Beteiligung aller Konfliktbeteiligten	☑	x
Kriegsmüdigkeit	☑	x
Positionen der Parteien		
Keine Aussicht auf militärische Gewinne	☑	x
Kein drohender Gesichtsverlust	x	x
Realistische Verhandlungsziele	☑	x
Legitimität der Verhandelnden	x	x
Klientel ist moderat	x	x
Kontext-Variablen		
Wenige historische Antagonismen	x	x
Keine oder positive bisherige Verhandlungsrunden	x	x
Einigkeit der Vermittelnden	☑	☑
Unparteilichkeit dritter Parteien**	x	☑
Summe gegebener Erfolgsvariablen	5 / 14	2 / 14

* "Erfolg" bedeutet in diesem Fall die Unterzeichnung eines stabilen Waffenstillstandabkommens. Die Kriterien sind nicht gleichgewichtig und müssen im Einzelfall überprüft werden.

** "Unparteilichkeit" bedeutet nicht Neutralität. Der Westen hatte der kroatisch-muslimischen Föderation 1995 zum militärischen (Fast-) Sieg verholfen, während er sich gegenüber der UCK trotz offenkundiger Sympathien weitaus zurückhaltender verhielt.

zu einer gütlichen Einigung zu kommen, die "ihren" Krieg noch gar nicht richtig begonnen hatten, die zumindest bereit waren den Krieg fortzuführen und die beträchtliche Gewinne aus dieser Fortführung der Gewalt erhofften. Rambouillet war also weniger durch den Vertragstext – also durch einen Verhandlungsfehler des Westens - zum Scheitern verurteilt, sondern es fehlten von vornherein die strukturellen Voraussetzungen für einen Friedensschluß.

Erst vor diesem Hintergrund können die Ergebnisse einer Untersuchung des Verhandlungsprozesses auf der Mikroebene

eingeordnet werden, wie das zum Beispiel Gunter Hofmann (1999: 17-21) durch die Auswertung der vertraulichen Kosovo-Akten des Auswärtigen Amtes getan hat. Sein Fazit, daß Deutschland zwar "gutwillig", aber trotzdem "überfordert" und "am Ende machtlos" war, kann in diesem Zusammenhang als logische Konsequenz aus den fehlenden strukturellen Voraussetzungen interpretiert werden.

Dies relativiert auch die Debatte um den umstrittenen militärischen Annex im

Vertragsentwurf von Rambouillet.³³ Selbst wenn keine Bewegungsfreiheit für die Interventionstruppen durch ganz Jugoslawien gefordert worden wäre oder wenn eine Interventionstruppe unter Führung der UN zustande gekommen wäre, hätte das nichts am strukturellen Desinteresse der Parteien an einer tragfähigen Einigung geändert.

Ist die Schwelle zur Gewaltanwendung in einem Konflikt erst einmal überschritten, sollten dritte Parteien den Kontrahenten zunächst die Aussicht auf militärische Gewinne nehmen. Nur so kann es am Verhandlungstisch – parallel oder zeitversetzt - zu ernsthaften Gesprächen kommen. Dazu hätte es, ganz im Sinne der UN-Charta und ohne Probleme mit Rußland oder China, die Möglichkeit gegeben, mit Embargos und Sanktionen die Kriegsfähigkeit der Parteien einzuschränken. Erst wenn diese nicht ausgereicht hätten, hätte die Intervention mit allen Mitteln erfolgen dürfen.³⁴

Für die NATO war es nicht nur aus Gründen der Glaubwürdigkeit, sondern, und das ist entscheidend, aus der Logik des von ihr selbst initiierten Eskalationsautomatismus folgerichtig gewesen, die sei Herbst 1998 im Raum stehende Drohung mit Luftangriffen nach dem Bruch von Zusagen und dem Scheitern von Verhandlungen wahrzumachen. Damit war der Grund des Scheiterns nicht nur Milosevics unnachgiebige Haltung bzw. seine Drei-

stigkeit, die Verhandlungen zum Zeitgewinn für militärische Operationen zu nutzen (die UCK kämpfte während Rambouillet auch weiter), sondern auch der von der NATO selbst initiierte Eskalationsautomatismus.

3.7 Die Situation nach dem G-8 Friedensabkommen

Die Luftangriffe als militärisches Mittel haben ihren ursprünglichen Zweck nur teilweise erfüllt.³⁵ Mit ihnen konnten die systematischen Vertreibungen und die Morde im Kosovo nicht verhindert oder gestoppt werden. Im Gegenteil, erst als die OSZE-Beobachter kurz vor Beginn der Luftangriffe am 24.3.1999 aus der Region abgezogen waren, konnte die vorher in Belgrad geplante und vor Ort schon begonnene Mord- und Vertreibungspolitik unbehelligt von der Außenwelt fortgesetzt werden.

Andererseits schweigen seit dem 10.6.1999 die Waffen auf allen Seiten - achtundsiebzig Tage nach Beginn der Luftangriffe und etwa zwei Jahre nach Ausbruch der ersten Gewalttätigkeiten zwischen der UCK und serbischen Einheiten. Die eingerückten NATO-Truppen sind seither dabei, die UCK zu entwaffnen, nachdem zuvor die serbische Armee innerhalb weniger Tage in relativ intaktem Zustand aus dem Kosovo abgezogen war. Und die Vertriebenen kehren zu Hunderttausenden aus den Lagern in ihre zerstörten

³³ vgl. dazu auch die deutliche Stellungnahme des Auswärtigen Amtes (nachzulesen im Internet: www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/p/p990412b.htm)

³⁴ Im Gegensatz zur NATO-Strategie wird in der UN-Charta der Einsatz von Bodentruppen nicht a priori ausgeschlossen.

³⁵ Der frühere Kommandeur der UN-Schutztruppe in Bosnien, General Sir Michael Rose, spricht sogar von einem "tragischen Fehlschlag", in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15.7.1999

Wohnungen zurück. Nur dieses eine Versprechen, die Rückkehr der Flüchtlinge in eine halbwegs sichere Umgebung, konnten die NATO-Staaten also einhalten. Angesichts der immer wieder aufflackernden Eskalationspotentiale dieser Intervention ist dies aus militärstrategischer Sicht ein eher mäßiges Ergebnis, aus der Sicht der Kosovaren, die überlebt haben, ein glimpfliches Ende.

Es hätte auch anders kommen können: Hätte Rußland nicht eingebunden werden können, hätte China die Bombardierung seiner Botschaft politisch mehr ausgenutzt, wären Mazedonien und Albanien destabilisiert worden, wäre in Montenegro gewaltvoller Widerstand ausgebrochen, hätte Griechenland die NATO-Strategie nicht mehr mitgetragen usf. ... die Liste der Eskalationsrisiken ließe sich mit entsprechendem Pessimismus beliebig fortsetzen.

Der Widerstand gegen eine uneingeschränkte Fortsetzung der Luftangriffe wäre aber auch in den westlichen Gesellschaften gewachsen. Sie hätten die Bombardierung ziviler Ziele und die Opfer unter serbischen Zivilisten nur noch für eine kurze Zeit und in sehr begrenztem Umfang hingenommen. Eher wären die westlichen Gesellschaften wohl bereit gewesen, Opfer unter den eigenen Soldaten für eine "gute Sache" hinzunehmen, als den eigenen Soldaten zuzuschauen, wie sie den Tod unschuldiger Zivilisten wissentlich in Kauf nehmen.

Die militärische Strategie, zivile Ziele in Serbien zu bombardieren, war teilweise sogar kontraproduktiv. Denn als Reaktion auf die Luftangriffe sammelte sich die ser-

bische Bevölkerung spontan hinter Milosevic und fühlte sich als Opfer der NATO, anstatt, wie vom Westen erwünscht, gegen Milosevic zu protestieren.

Angesichts dieser Risiko-"Strategie" der NATO-Staaten, wochenlang in einem rechtsfreien Raum bzw. völkerrechtswidrig zivile Ziele im Land eines Verbündeten Rußlands zu bombardieren, ist es nicht übertrieben, zu dem Schluß zu kommen, daß die NATO mit mehr Glück als Verstand eine weitere Internationalisierung der Krise bis hin zu einer Destabilisierung des internationalen Systems verhindern konnte.

Die NATO hat den jetzigen Waffenstillstand nicht "erkämpft". Es waren vielmehr die strategische Einbindung Rußlands ins Krisenmanagement, die diplomatischen Initiativen für eine gemeinsame Resolution im UN-Sicherheitsrat und der Kotau vor China als *politische* Initiativen und Gesten, die vor dem Hintergrund des militärischen Drucks auf das Regime von Milosevic zum Durchbruch der Vermittlungen und zur Kapitulation Serbiens durch die Annahme des G-8 Friedensplans am 10.6.1999 geführt haben.

Angesichts der weitgehend intakt gebliebenen Armee Serbiens kann man im Nachhinein daran zweifeln, ob als Hintergrundfaktoren für den Erfolg der Vermittlungsinitiativen der militärische Druck der NATO oder zum Beispiel die russische Drohung, Gas- und Öllieferungen zu stoppen, oder das Einfrieren von Milosevics Auslandsguthaben und seine internationale Ächtung als Kriegsverbrecher ausschlaggebend waren. Diese hypothetischen Überlegungen sind keineswegs trivial. Sie

legen den Schluß nahe, daß bei weitem nicht alle zivilen Mittel ausgeschöpft waren, bevor die NATO zur militärischen Intervention schritt (vgl. Kapitel 5 NATO).

4 Nationale Interessenpolitik

Nach der Auffächerung der historischen Komplexität der Kosovo-Krise und ihrer Eskalation sollen nun die Interessen und Motive zweier wichtiger Akteure, der USA und Deutschlands, aus ihrer jeweiligen Sicht betrachtet werden; denn eine historische, wenn auch kritische Rückschau auf den Konflikt- und den Interventionsverlauf kann die Beweggründe der Intervenierenden nur begrenzt erkennen und erklären.

Außenpolitik ist allgemein durch nationale Interessen bestimmt und wird dabei von zwischenstaatlichen Interdependenzen und innenpolitischen Interessenkonstellationen beeinflusst. Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Legitimität sind dabei die an Gerechtigkeit orientierten Bewertungskriterien, an denen sich verantwortungsvolle Außenpolitik messen lassen muß. Wenn diese Meßlatte an die nationalen Außenpolitiken der im Kosovo intervenierenden Staaten gelegt wird, ergibt sich insgesamt eine negative Bilanz für die außenpolitische *Krisen-performance* der NATO-Staaten.

Die folgende skizzenhafte Analyse möglicher innenpolitischer Einflüsse auf die außenpolitischen Entscheidungen offenbart dabei die unterschiedlichen Interessenlagen, aus denen heraus sich die NATO-Staaten für die Intervention aussprachen.

4.1 USA

Den USA wurde im Verlauf der Intervention am häufigsten nachgesagt, vornehmlich egoistische nationale Interessen auf Kosten einer politischen Lösung des Kosovo-Konflikts zu verfolgen. Die Beweggründe der USA, militärisch in den Kosovo zu intervenieren, haben sogar alte Verschwörungstheorien wieder aufleben lassen.

So ließe sich unter *ökonomischen* Gesichtspunkten vermuten, daß sich hinter dem Kosovo-Einsatz nichts weniger verbirgt als der Versuch der USA mittels der NATO zunächst die Vormachtstellung auf dem – wirtschaftlich uninteressanten, strategisch aber bedeutsamen - Balkan und danach, in einem zweiten Schritt, den kontrollierten Zugriff auf die ökonomisch wichtige Transkaukasus-Region und das Kaspische Meer mit den dortigen Ölreichtümern vorzubereiten.

Solch ein Szenario ließe sich u.a. mit den massiven ausländischen Direktinvestitionen der USA, aber auch anderer westlicher Industriestaaten in langfristig angelegte Förderprojekte für Erdöl und Erdgas begründen. Aber auch die politische Stabilität der vielen Anrainerstaaten, durch deren Gebiet die Pipelines bereits laufen bzw. gebaut werden sollen, stellt ein nationales Sicherheitsinteresse für die USA dar. Zu diesen Ländern zählen Afghanistan, Iran, Georgien, die Türkei und Syrien, wie in *Schaubild 1* deutlich wird.

Schaubild 1: NATO-Erweiterung, Konfliktpotential, Erdöl und Pipelines³⁶

rien, Griechenland und der Türkei unmittelbar bedroht. Allein vor dem Hintergrund



Vor diesem Hintergrund ließe sich das amerikanische Interesse an einer nachhaltigen Befriedung des Balkan durch die Furcht vor den möglichen Folgen weiterer Eskalationen erklären. Die Destabilisierung Mazedoniens und Albaniens hätte die nationalen Sicherheit der Anrainer Bulga-

der existierenden Spannungen zwischen Griechenland und der Türkei wäre die NATO in solch einer Situation nicht mehr fähig gewesen, die notwendige Einstimmigkeit für eine Beschlußfassung im NATO-Rat herzustellen.

Vor diesem Szenario hat Clinton in einer Rede vier Wochen vor der NATO-Intervention am 26. Februar 1999 eindringlich gewarnt:

³⁶ Quelle: US Energy Information Administration, www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspgrph.html am 26.7.1999

*"It's easy [...] to say that we really have no interests in who lives in this or that valley in Bosnia, or who owns a strip of brushland in the Horn of Africa, or some piece of parched earth by the Jordan River. But the true measure of our interests lies not in how small or distant these places are, or in whether we have trouble pronouncing their names. The question we must ask is, what are the consequences to our security of letting conflicts fester and spread. We cannot, indeed, we should not, do everything or be everywhere. But where our values and our interests are at stake, and where we can make a difference, we must be prepared to do so."*³⁷

Ohne die Logik *geostrategischen* Denkens überzubewerten, werden in *Schaubild 1* auch die Einkreisungs- und Bedrohungsängste Rußlands nachvollziehbar: Rußland sieht sich trotz des NATO-Rußland-Rats aufgrund der NATO-Osterweiterung um die Reformländer Polen, Ungarn und die Tschechische Republik und die Aspiranten Estland, Lettland, Livland, Rumänien, Bulgarien, Ukraine und Zypern isoliert bzw. eingekreist.³⁸

Im Zusammenhang mit der These, daß die USA mit der NATO-Intervention ihre dauerhafte osteuropäische militärische Präsenz untermauern und verstärken wollen, muß auch die *"pick and choose"* oder Powell-Doktrin erwähnt werden, die 1992 vom ehemaligen US-General Powell in der Folge des zweiten Golfkriegs formuliert

wurde und seither mit zu den Fundamenten US-amerikanischer Außenpolitik gehört.

Diese besagt, daß die USA zwar weiterhin globale Interessenpolitik betreiben werden. Tatsächliche Einsätze mit militärischer Gewalt, sei es durch eigene Truppen, sei es durch die NATO oder die UN, würden aber angesichts der drastisch gestiegenen Zahl vertrackter innerstaatlicher Gewaltkonflikte nicht quasi automatisch bzw. nicht ausschließlich aufgrund humanitärer Notlagen in der betreffenden Region erfolgen. Wenn es dennoch zum Einsatz militärischer Gewalt kommen würde, so müßte diese massiv und ausschließlich unter militärischen Gesichtspunkten erfolgen (Powell 1992: 35).

Die Absage an weitere UN-geführte Truppeneinsätze führte zusammen mit der Powell-Doktrin 1994 zur paradigmatischen Wende in der US-amerikanischen Außenpolitik unter Bill Clinton und begrub vorerst alle Hoffnungen auf eine multilaterale und kollektiv gesicherte Weltordnung.

Betrachtet man die US-amerikanische Krisenpolitik zwischen 1994 und 1999 unter diesem Aspekt, so ist der Kosovo-Einsatz die konsequente Fortsetzung dieser Strategie: Wenn überhaupt, dann massive Angriffe aus der Luft mit minimalem Risiko für die eigenen Truppen. Diese Strategie wurde erfolgreich im Sinne der USA bei der Bosnien-Intervention, bei den Vergeltungsschlägen gegen den Sudan und Afghanistan, im Kosovo und als Politik der Nadelstiche seit längerem auch im Nord- und Südirak umgesetzt.

Ein weiterer Aspekt ist das spezifische Verhältnis von amerikanischer Innen- und

³⁷ Auszug aus der Rede Bill Clintons in San Francisco, CA. am 26.2.1999, veröffentlicht als Pressemitteilung des White House Office

³⁸ Einzig Weißrußland hält am Plan einer Union mit Rußland fest und orientiert sich nicht westwärts. Vgl. auch Mutz 1999:81

Außenpolitik (Schweigler 1998: 393). Der Kongreß und die öffentliche Meinung haben institutionell und in ihrem Selbstverständnis auf die Formulierung der US-Außenpolitikziele ungleich größeren Einfluß, als dies in Europa denkbar wäre. Nationales Interesse der USA ist folglich "jeweils das, was als Ergebnis des politischen Prozesses dafür erklärt wird" (Schweigler 1998: 394). Das Primat der Innenpolitik in der US-amerikanischen Außenpolitik hängt aber auch mit ihrem Status als einzig verbliebene Supermacht zusammen. Entweder die USA geben den Ton an, oder sie sind keine Supermacht. Dabei schwankt die US-amerikanische Öffentlichkeit je nach Überzeugungsleistung der Regierung zwischen dem isolationistischen "*America first*" und dem missionarischen "*America is No.1*" (Schweigler 1998: 395).³⁹ Im Falle des Kosovo-Konflikts konnte vor allem und wieder einmal der CNN-Faktor, also die Mitleid erregenden Fernsehbilder von Flüchtlingen, die in den Wäldern des Kosovo Zuflucht suchen mußten, die amerikanische Öffentlichkeit für eine Intervention gewinnen.

Eine Bewertung des Krisenmanagements der USA im Kosovo-Konflikt muß ambivalent ausfallen. Einerseits waren es wie in Bosnien wiederum die USA, die

nach den Kämpfen im Sommer 1998 die Initiative ergriffen haben. Sie aktivierten die NATO und führten mit dem bewährten US-Vermittler Holbrooke Verhandlungen, die zu einem Waffenstillstand und einen Teilrückzug führten. Nur drei Monate später waren es jedoch die Europäer, die im Januar 1999 eingriffen, nachdem der Bruch der Vereinbarungen vom Herbst zuvor offensichtlich wurde. Die USA hatten durch ihren hohen Einsatz im Oktober 1998, die Erteilung des NATO *activation order*, ihren gesamten Verhandlungsspielraum aufgebraucht und sich frühzeitig auf eine kompromißlose Kapitulationsstrategie gegenüber Milosevic festgelegt. Das erklärt auch ihr *low profile* in den Medien während der Rambouillet-Verhandlungen. Die USA standen so gesehen im Grunde seit Herbst 1998 für die Intervention bereit und warteten nur auf eine entsprechend günstige Gelegenheit, das Ende von Milosevics Regime herbeizuführen.

4.2 Deutschland

Deutschlands Interessenlage in bezug auf den Kosovo-Konflikt, die nicht zu verwechseln ist mit der moralischen Begründung der Bundesregierung, Menschen in Not zu helfen, ist ebenfalls nicht so eindeutig. Einerseits wurde die Teilnahme an Kampfeinsätzen mit moralischen und humanitären Motiven gerechtfertigt: Es ginge um die Beendigung der systematischen und schwerwiegenden Verletzung von Menschenrechten durch serbische Einheiten und Paramilitärs an der Kosovo-albanischen Bevölkerung, und, während

³⁹ Die Formel "Außenpolitik ist Innenpolitik" liegt in einem anderen Kontext der Ableitungstheorie zugrunde, die besagt, daß innenpolitische Spannungen und Konflikte durch außenpolitisches Engagement quasi wie ein Blitz abgeleitet werden können. Die Zeitgleichheit der Veröffentlichung von Monika Lewinkys Aussagen im amerikanischen Fernsehen über ihre Affäre mit Clinton und dem Abschluß von Raketen auf eine Fabrik im Sudan und auf Terroristen-Unterschupfe in Afghanistan ist in diesem Zusammenhang nur schwer zu ignorieren.

des Kriegs, um die Beendigung der Vertreibungen.

Andererseits waren in den politischen Debatten über den Kampfeinsatz der NATO zu hören, daß gerade der *Mangel* an klassischen nationalen Interessen Deutschlands die Beteiligung deutscher Truppen an einem Kampfeinsatz – noch dazu in einem völkerrechtlichen Vakuum – staatsrechtlich fragwürdig und politisch unklug wäre. So war insbesondere der anfängliche legitimatorische Rückgriff auf Vergleiche mit Nazideutschland verwirrend, da dies – wenn der Vergleich denn gestimmt hätte (vgl. Müller/Schoch 1999: 40) – einen entsprechend "totalen Krieg" gegen Serbien impliziert hätte.

Deutschlands Interessenlage in bezug auf den Kosovo-Konflikt war zumindest durch drei historische Erfahrungen geprägt, die für bzw. gegen eine Intervention ausgelegt werden konnten: Die historische Erfahrung, die aus innenpolitischer Sicht *für* eine Beteiligung sprach, waren die Fernsehbilder der Flüchtlingstrecks, die in Deutschland an das eigene Schicksal von Millionen deutscher Vertriebener nach dem zweiten Weltkrieg erinnerten. Aus außenpolitischer Sicht gab es jedoch Bedenken aufgrund der überhasteten Anerkennungspolitik 1991 und 1992 und ihrer Folgen. Ohne das Für und Wider dieser Debatte hier ausbreiten zu wollen, läßt sich zumindest festhalten, daß mit der deutschen Entscheidung, Kroatien, Slowenien und Bosnien ohne nennenswerte Gegenleistungen anzuerkennen, damals der Einfluß auf die Kriegsparteien weitgehend verloren

ging.⁴⁰ Die Erinnerung an die verbrecherische Politik Nazideutschlands im Zweiten Weltkrieg, insbesondere die Bombardierung Belgrads 1941, sprach ebenfalls aus historischer Sicht gegen eine Teilnahme Deutschlands am Kampfeinsatz der NATO gegen Serbien.⁴¹ Auf der anderen Seite wollte und mußte sich vor dem Hintergrund der deutschen "Sonderwege" gerade die neugewählte rot-grüne Bundesregierung als ein verlässlicher Bündnispartner auszeichnen.

Ein einigermaßen konkretes und häufig genanntes Interesse an einer Intervention war für die NATO-Staaten die Angst vor großen Flüchtlingsströmen – ein Argument, das vor allem für Deutschland und Italien galt, das aber noch lange nicht die Zerbombung der Infrastrukturen eines ganzen Landes rechtfertigt. Tatsächlich hätten große Flüchtlingsströme eine außerordentliche Belastung für die Aufnahmeländer bedeutet. Überzeugender als die Angst vor Flüchtlingen im eigenen Land ist das Argument, daß eine Aufnahme der Flüchtlinge in EU-Länder ein falsches Signal an Milosevic gewesen wäre; dieser hätte daraus schließen können, daß der Westen die Vertreibungen zumindest mittelfristig hinnehmen würde.

⁴⁰ Die Weigerung des Westens, den Forderungen der Kosovo-Albaner nach der Unabhängigkeit ihrer Provinz nachzugeben, kann – unabhängig vom Sezessionsverbot für das Kosovo in der jugoslawischen Verfassung – als "Lernerfolg" gewertet werden.

⁴¹ Der Einsatz der Bundeswehr in Kosovo ist nach Auffassung von Bundeskanzler Gerhard Schröder sogar geeignet gewesen, die "historische Schuld" Deutschlands auf dem Balkan "verblassen" zu lassen, in: Frankfurter Rundschau vom 23.7.1999

So widersprüchlich eine moralische Argumentation für eine Intervention werden kann, so richtig bleibt es, daß die Duldung von Kriegen mit den in der EU und in der NATO geltenden zivilgesellschaftlichen Normen prinzipiell nicht vereinbar ist. Mit dem Argument, daß Europa in Jugoslawien einen "ideellen Präventivkrieg" gegen ein anderes *System* führt, das mit den "zivilisatorischen Grundprinzipien des westlichen Liberalismus nicht kompatibel und in das Konzept einer zivilen internationalen Vertragsgemeinschaft nicht integrierbar ist" (Herzinger 1999: 244), wäre die Intervention überzeugender gerechtfertigt gewesen als mit der subjektiven Einschätzung und Betroffenheit nicht mehr "zuschauen" zu können.

Die politisch Verantwortlichen haben aber nicht für einen politischen Krieg der Systeme, Kulturen oder Werte mobilisiert. Es blieb bei der bloßen Behauptung, daß Europa *am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts* (warum nicht früher oder später?) keine weitere schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten mehr ertragen könne. Dies ist angesichts der geduldeten, bzw. noch nicht gelösten Konflikte in Nordirland, in Korsika, auf Zypern und im Baskenland sowie der Kriege in Algerien und in der Türkei unglaublich und konnte ebenfalls die Bombardierung Jugoslawiens nicht ausreichend rechtfertigen.

Was waren also der Deutschen wahre Interessen im Kosovo (vgl. Senghaas 1993: 673-687; ders. 1995: 31-37; Stürmer 1994: 39-62)? Diese sind erst in der *langfristigen* Perspektive erkennbar. Langfristig streben Deutschland und die internationale Staat-

tengemeinschaft eine nachhaltige Befriedung und Demokratisierung des gesamten Balkans an. Dabei ist nach der Beendigung des Bosnien-Kriegs die Intervention in den Kosovo-Konflikt nur eine von vielen Etappen. Verteidigungsminister Scharping hat zum Beispiel als nächsten Schritt das serbische Volk öffentlich zum Sturz von Milosevic aufgerufen – ein verständlicher, im internationalen Umgang aber auch ein "unerhörter" Akt, der u.a. die Gewalteskalation in Montenegro provozieren kann. Konsequenterweise müßte Scharping nicht nur die serbische Bevölkerung zum Sturz von Milosevic, sondern auch die kroatische Bevölkerung zum Sturz ihres Präsidenten Tudjman und seiner Kamarilla aufrufen – die in gleicher Manier die Vertreibungen und Morde in der Krajina zu verantworten haben.

Das Auswärtige Amt selbst gibt folgende Hauptinteressen *zukünftiger* deutscher Balkanpolitik an:

- *"Eindämmung gewaltsamer ethnischer Konflikte als Voraussetzung für nachhaltige Stabilität in Gesamteuropa,*
- *Verhinderung von Armuts-, Kriegs- und Bürgerkriegsmigration,*
- *Verwurzelung von Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechten als Ziel wertegeleiteter Außenpolitik,*
- *Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen mit stabilem Wirtschaftswachstum zum Abbau des Wohlstandsgefälles in Europa,*
- *Wirtschaftsinteressen (ausbaufähige Absatzmärkte, Investitionsstandorte).*
- *Zusammenhalt und Glaubwürdigkeit internationaler Organisationen, in de-*

*nen wir eine aktive Rolle spielen (EU, NATO, OSZE, VN). "*⁴²

An der Aufzählung wird deutlich, daß die Intervention tatsächlich eine *unumkehrbare Wende* für die zukünftige Politik Europas auf dem Balkan darstellt. Die EU und Deutschland haben sich mit dem Stabilitätspakt endlich langfristig in Südosteuropa gebunden und die Entwicklung der Staaten dieser Region zu einer EU-europäischen Angelegenheit ernannt. Die Lösung des Zypern-Konflikts und der griechisch-türkischen Spannungen im EU-Rahmen stehen damit ebenfalls auf der Agenda.

Für die oben zitierte Wunschliste des Auswärtigen Amts besteht also bei anhaltendem Engagement und *commitment* eine realistische Chance, in nicht allzu großer Ferne verwirklicht zu werden. Als Abschluß dieser Politik wird der Beitritt aller ehemaligen Republiken Jugoslawiens in die EU anvisiert.

5 Institutioneller Wettbewerb

Die NATO-Intervention war nicht nur von unterschiedlichen nationalen Interessenlagen geprägt. Ihr ging auch ein Wettbewerb der sicherheitspolitischen Institutionen voraus, in dem sich die NATO aufgrund ihrer militärischen Fähigkeiten gegenüber zivilen Organisationen wie der OSZE oder der UN und quasi-militärischen Organisationen wie der WEU durchsetzen konnte.

Die sich teils ergänzende, teils konkurrierende Institutionenvielfalt im Bereich

Sicherheit hat sich erst nach der Zeitenwende 1989/90 richtig ausgebildet.

Aus dem Zerfall der bipolaren Struktur und dem Ende des Warschauer Pakts ging zunächst eine multipolare und asymmetrische Weltunordnung hervor. Die vormals klar hierarchisierten Sicherheitssysteme traten für Europa in einen systemischen Wettbewerb – je nach politischen Interessen der Staaten und je nach Bewertung des vorhandenen Risikopotentials und der passenden Strategie.

Dabei wurde zu Beginn der UN-Sicherheitsrat favorisiert, der mit einer neuen kooperativen Politik der Supermächte seit 1987 in Angola, Mosambik und im ersten Golfkrieg in gemeinsamer Absprache und mit dem Ziel einer tatsächlichen Beilegung der Konflikte tätig wurde.

Mit der Verabschiedung der KSZE Charta von Paris im November 1990 wurde das Ende des Ost-West Konflikts in Europa besiegelt und die Erwartungen an die neue Ära auf dem Papier niedergelegt. Diese Ära war trotz zahlreicher neuer innerstaatlicher Krisen und Kriege und vieler neuer Unwägbarkeiten von prinzipiellen Glauben an die Lösbarkeit von Konflikten durch Kooperation und Integration geprägt. Zu den zu Beginn der neunziger Jahre anvisierten Sicherheitsmodellen für Europa zählten u.a. die Idee der "interlocking institutions", einer "Europäische Sicherheitsgemeinschaft", das Modell des "europäischen Großmächtekonzerts" und ein "Sicherheitsmodell regionaler Integration" (Giersch 1998: 306 ff).

⁴² vgl. die Pressemitteilung des Auswärtigen Amts zum Stabilitätspakt für Südosteuropa am 9.4.1999 (www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabdt.htm vom 26.7.1999)

Jedoch stoppten spätestens die Mißerfolge in Somalia und in Bosnien und die Ohnmacht gegenüber den Massakern in Ruanda die Euphorie und offenbarten die bis heute bestehende Unzulänglichkeit der politischen und militärischen Instrumente und das Fehlen eindeutiger völkerrechtlicher Grundlagen zur Beilegung ethnopolitisierter innerstaatlicher Gewaltkonflikte und zur Eindämmung von Anarchie und Chaos im Falle von Staatsversagen.

Die Vision, eigens für Europa ein System regionaler kollektiver Sicherheit einzurichten, ist in Vukovar und in Dubrovnik, spätestens aber angesichts des Massenmords von Srebrenica getrübt, wenn nicht gescheitert gewesen. Europa hatte sich durch seine Selbstblockade im Widerstreit der nationalen Interessen für die Einrichtung eines solchen Systems auf absehbare Zeit selbst disqualifiziert (Honig/Both 1997: 259f).

5.1 UN

Auch die UN war durch das Bosnien-Debakel als federführende und mit Sanktionsgewalt handelnde Organisation im Management der Kosovo-Krise gehandikapt, wenn nicht von vorne herein disqualifiziert. Selbst wenn sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan um einen *militärischen* Einsatz unter UN-Ägide bemüht hätte, so wäre ihm keines der führenden Mitgliedsländer gefolgt.

Dennoch hat sich die UN in einigen entscheidenden Situationen mit dem Kosovo-Konflikt befaßt. Bereits 1993 fand der schwelende Kosovo-Konflikt Eingang in eine UN-Sicherheitsratsresolution (Res.

855 vom 9.8.1993). Weitere latente Konflikte, die in dieser Resolution erwähnt werden, sind die ungeklärten Autonomierechte der ungarischen Minderheit in der Vojvodina und die der serbischen Muslime im Sandschak.

Die UN hat sich zwar nach der Abgabe friedens erzwingender Missionen an die NATO aus Situationen zurückgezogen, wo Waffenstillstände noch nicht erreicht oder brüchig waren. Andererseits konnte sie dort, wo mit einem stabilen Waffenstillstand und einem Minimum an Kooperationswille seitens der noch verbliebenen Bevölkerung zu rechnen war, ihre im Vergleich zur UNPROFOR weitaus bescheideneren Missionsziele ohne größere Zwischenfälle erfüllen. Darunter waren drei Missionen in Kroatien:

- UNCRO United Nations Confidence Restoration Organization in Croatia, März 1995 - Januar 1996
- UNTAES United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, Januar 1996 - Januar 1998
- UNPSG United Nations Civilian Police Support Group, Januar 1998 - Oktober 1998

sowie in Mazedonien

- UNPREDEP United Nations Preventive Deployment Force, März 1995 - Februar 1999.

Gegenwärtig laufende UN-Missionen sind in Bosnien-Herzegowina

- UNMIBH United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, seit Dezember 1995

in Kroatien

- UNMOP United Nations Mission of Observers in Prevlaka, seit Januar 1996 sowie nach der NATO-Intervention in Serbien/Kosovo
- UNMIK United Nations Mission in Kosovo, seit Juni 1999.

Die Aktivitäten der regionalen Organisationen EU, OSZE, NATO und WEU im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien liefen trotz des Rückzugs der UN aus friedens erzwingenden Missionen weiterhin unter dem Dach der UN. Als der Sicherheitsrat

Tabelle 2: UN-Resolutionen zum Kosovo

<i>Resolution</i>	<i>Zusammenfassung</i>
1160 vom 31.3.1998	Beschluß eines Waffenembargos unter Kapitel VII. Einrichtung eines Ausschusses beim UNSR, Bestärkung der OSZE, Aufruf zur friedlichen Konfliktbeilegung unter Beibehaltung der territorialen Integrität Jugoslawiens.
1199 vom 23.9.1998	Feststellung, daß eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region unter Kapitel VII vorliegt; Aufforderung zur Waffenruhe und Einhaltung internationaler Normen, Aufruf an Jugoslawien zur Kooperation mit internationalen Organisationen.
1203 vom 24.10.1998	Kapitel VII: Unterstützung für das am 16.10. 1998 unterzeichnete Abkommen zwischen Jugoslawien und der OSZE über die Entsendung von Beobachtern und das am 15. 10.1998 unterzeichnete Abkommen mit NATO zur Überwachung des Kosovo aus der Luft.
1244 vom 10.6.1999	Kapitel VII: Bedrohung des Weltfriedens und der Sicherheit. Unterstützung des G-8 Friedensplan (zitiert im Annex) und der Stationierung einer Implementierungstruppe, Ernennung eines UN-Beauftragten für den Kosovo, Mandatierung der UNMIK, Aufbau einer zivilen Struktur, Unterstützung für den Balkanpakt

Der Sicherheitsrat wurde bezüglich des Kosovo erst 1998 wieder aktiv, also nachdem die Spannungen im Kosovo in organisierte und kollektive Gewaltanwendung eskaliert waren. Die drei 1998 verfaßten Resolutionen (*Tabelle 2*) sind im Vergleich zu den Resolutionen im Bosnien-Krieg von einem eindringlicheren Tonfall. Eindeutig wird die serbische Seite als Initiator identifiziert und die Befreiungsarmee der Kosovo-Albaner UCK nur im Nebensatz zur Einstellung ihrer "terroristischen Aktivitäten" aufgefordert.⁴³

im März 1998 den Kosovo-Konflikt auf seine Agenda setzte, knüpfte er ausdrücklich an die Resolutionen an, die seit 1992 zur Situation im ehemaligen Jugoslawien beschlossen wurden. Wo genau wurde also die UN-Charta durch die NATO-Intervention gebrochen?

Dieser Streit wurde in der Bundesregierung u.a. stellvertretend zwischen Klaus Kinkel und Volker Rühle ausgetragen (vgl. Müller/Schoch 1999: 39). Es ging im Kern um die Frage, ob die derzeitige Beschluslage, also die UN-Resolutionen aus den Jahren 1993 bis 1995, noch gültig wäre oder ob eine militärische Intervention ein neues UN-Mandat erfordere. Mehrheitlich einigte man sich auf die Position, daß unabhängig von einem UN-Mandat mit der

⁴³ In der offiziellen Sprache der jugoslawischen Regierung werden die UCK-Kämpfer durchweg als Terroristen bezeichnet. Die Übernahme dieser Bezeichnung in eine UN-Resolution war ein offenkundiges Zugeständnis an Serbien durch Rußland.

Entscheidung für eine Intervention kein Präzedenz- sondern ein einmaliger Ausnahmefall beschlossen worden sei.⁴⁴ In einer dpa Meldung vom 1.7.1999⁴⁵ weist auch die US-amerikanische Außenministerin Albright Spekulationen über einen Präzedenzfall eindeutig zurück, und auch das neue Washingtoner Strategiekonzept der NATO vom 24.4.1999 bezieht sich mehrfach auf die UN-Charta und bekräftigt trotz der erfolgten Intervention die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit.

Unabhängig vom objektiven Tatbestand des Völkerrechtsbruchs und der Mißachtung des UN-Sicherheitsrats, deutet das Zitat von UN-Generalsekretär Kofi Annan am 7.4.1999 vor dem Menschenrechtsausschuß [am Beginn des Beitrags] darauf hin, daß sich die UN unter Umständen weniger kompromittiert und hintergangen sieht, als es die Kritiker der NATO-Intervention annehmen und als es die UN zu Zeiten von Generalsekretär Boutros Ghali auf jeden Fall gewesen wäre. Annan versteht es ge-

⁴⁴ Insgesamt vier Beschlüsse von Kabinett und Bundestag liegen zum Einsatz der Bundeswehr im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt vor: Beschluß des Deutschen Bundestages zur Beteiligung an geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen der NATO zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt am 16. 10. 1998; Kabinettsbeschluß zum deutschen finanziellen und personellen Beitrag zur OSZE-Kosovo-Verifikationsmission vom 27. 10. 1998; Beschluß des Deutschen Bundestages am 13. 11. 1998 zur deutschen Beteiligung an der NATO Luftüberwachungsoperation über dem Kosovo; Beschluß des Deutschen Bundestages am 19. 11. 1998 zur deutschen Beteiligung an möglichen NATO-Operationen zur Herauslösung von OSZE-Beobachtern aus dem Kosovo in Notfallsituationen. Quelle: www.bundeswehr.de/sicherheitspolitik/UN-missionen/kosovo.htm

⁴⁵ Süddeutsche Zeitung vom 1.7.1999

schickter als sein Vorgänger, die Interessendurchsetzung der UN in ihren klassischen entwicklungsorientierten Bereichen voranzubringen ohne die Mitglieder des Sicherheitsrats in der klassischen Sicherheitspolitik zu bevormunden. Unabhängig davon könnte man ihm vorwerfen, daß er die Autorität der UN in Fragen der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens unzureichend vertreten und verteidigt hat.

Joschka Fischer dreht den Spieß schließlich ganz um und behauptet vier Wochen nach dem Ende der Luftangriffe: "Heute sind die Vereinten Nationen und ihr Sicherheitsrat stärker denn je. Sie haben bei der Beendigung des Kosovo-Kriegs eine herausragende Rolle gespielt".⁴⁶ Es wird wohl noch viel Überzeugungsarbeit benötigen, bis sich diese Version der Geschichte durchgesetzt haben wird.

5.2 OSZE

Die OSZE war am Institutionenwettbewerb durch das Mandat für die Überwachungs- und Kontrollmission im Kosovo beteiligt. Die UN-Resolution 1203 vom 24.10.1998, mit der die Mission autorisiert wurde, war wiederum das Ergebnis der US-amerikanischen *shuttle*-Diplomatie im Herbst 1998 und wurde von einer NATO-Luftüberwachung flankiert.

Die OSZE schnitt aus heutiger Sicht im Institutionenwettbewerb vergleichsweise schlecht ab.⁴⁷ Auch wenn sich der

⁴⁶ Interview-Auszug, in: die tageszeitung vom 19.7.1999

⁴⁷ Dabei hatte die OSZE viel Erfahrung im ehemaligen Jugoslawien durch ihre Missionen in Bosnien, in Kroatien und in Mazedonien. Schon 1992 war die OSZE mit einer vielversprechenden Mission im

OSZE-Missionsleiter Walker mehrmals erfolgreich gegen die Ausweisung aus Jugoslawien wehren konnte, konnte die OSZE ihre eigentliche Mission nur teilweise erfüllen.

Sie war vor allen Dingen durch logistische Probleme behindert: Zu keinem Zeitpunkt erreichte sie Ihre Sollstärke von 3.000 Beobachtern. Auch die Sicherheit ihrer Beobachter konnte sie nur eingeschränkt gewährleisten, da die NATO-Soldaten nur im benachbarten Mazedonien für eine eventuelle Evakuierung bereit standen. Die Situation der OSZE-Beobachter, so deeskalierend ihre Präsenz auch sein mochte, erinnerte sehr an die Situation der UNPROFOR-Soldaten in Bosnien, die letztlich zu Zielscheiben und Geiseln serbischer Einheiten wurden.

Dafür jedoch der OSZE als Organisation die Schuld zuzuweisen, wäre nicht gerecht. Es waren die Mitgliedsstaaten der OSZE, die die historischen Chancen nach 1990 (Pariser Erklärung) und nach 1995 (Dayton) nicht genutzt haben, eine effektive kollektive Sicherheitsarchitektur aufzubauen. Im Gegenteil, im Kosovo haben sie sich auch nach dem Holbrooke-Abkommen vom Herbst 1998 nur langsam und halbherzig dazu entschlossen, Geld, Personal und Ausrüstung für die OSZE-Beobachter zur Verfügung zu stellen.

Die These, daß - anstatt alle OSZE-Beobachter im März 1999 abzuziehen - eine massive Erhöhung der Zahl der OSZE-Beobachter auf beispielsweise

20.000 Beobachter das Ausmaß der Vertreibungen und Morde effektiver eingedämmt hätte als die NATO-Bomben dazu in der Lage waren, bleibt unwiderlegt. Angesichts der mangelnden politischen und finanziellen Unterstützung der OSZE-Mission muß letztlich dem Fazit von Berthold Meyer (1999: 64) zugestimmt werden: "Holbrookes Vereinbarung vom Oktober 1998 überforderte die OSZE".

5.3 NATO

Ein weiterer Aspekt bei der kritischen Hinterfragung der NATO-Intervention ist der epochale Wandel des Selbstverständnisses der NATO von einem reinen Selbstverteidigungsbündnis zu einer flexiblen Eingreiftruppe überall dort in der näheren und weiteren Umgebung der NATO-Mitglieder, wo es zwar keine Feinde, aber dafür *Risiken* für die eigenen, breit und vage definierten Sicherheitsinteressen vermutet werden. Die Tatsache, daß das neue Strategiekonzept während der Luftangriffe veröffentlicht wurde, läßt kaum einen anderen Schluß zu, als daß die Intervention in den Kosovo die erste Anwendung der neuen Doktrin sein sollte.

Das Ausmaß des Wandels, den die NATO vollzogen hat, wird deutlicher, wenn man die Aufgabenstellungen für die NATO im NATO-Vertrag von 1949 mit denen im Strategiekonzept vom April 1999 nebeneinander stellt. Artikel 5 des NATO-Vertrags vom 4.4.1949 bestimmt:

"[...] an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if

Sandchak, Kosovo und der Vojvodina, die aber kurze Zeit später am Widerstand Jugoslawiens scheiterte.

such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area."

Im neuen Strategiekonzept hat sich die Aufgabe in einen regelrechten Aufgabenkatalog gewandelt:

"The updated concept

- *reaffirms our commitment to collective defence and the transatlantic link;*
- *takes account of the challenges the Alliance now faces;*
- *presents an Alliance ready and with a full range of capabilities to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area;*
- *reaffirms our commitment to building the ESDI [48] within the Alliance;*
- *highlights the enhanced role of partnership and dialogue;*
- *underlines the need to develop defence capabilities to their full potential to meet the spectrum of Alliance missions, including forces which are more deployable, sustainable, survivable and able to engage effectively; [..]*

und über die Rolle der NATO als Krisenmanager wird ausgesagt:

[..] in order to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area: To stand ready, case-by-case and by consen-

⁴⁸ European Security and Defense Identity, Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität

sus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty[49], to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations."⁵⁰

Seit Mai 1999 versteht sich die NATO also auch offiziell immer weniger als ein Selbstverteidigungsbündnis, daß sich gegen nicht mehr existierende äußere Feinde wehren soll, sondern als ein militärisches *Interessenverteidigungsbündnis*. Das Einsatzgebiet wird nicht mehr beschränkt auf die Territorien der Bündnismitglieder, sondern auf ein nur vage angedeutetes Interessensgebiet ("Euro-Atlantic area"). Die Suche nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität findet nicht parallel oder alternativ zur NATO, sondern innerhalb der NATO-Gemeinschaft statt. Die explizite Einladung an die osteuropäischen Staaten impliziert, daß sich die NATO als der einzige Sicherheitsgarant versteht, unter dessen Dach die Sicherheit Europas einschließlich Rußlands subsumiert und organisiert werden könne.

Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wird zwar erwähnt und die komparativen Kostenvorteile gewürdigt.

⁴⁹ Artikel 7 des NATO-Vertrags besagt: "This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security." Vgl. zur Bedeutung dieses Verweises Rolf Clement (1999, S.3), der auf die rechtliche Lücke für Verteidigungsbündnisse hinweist, die sich zwischen dem permanenten Gewaltverbot und dem Zeitraum, in dem sich der Sicherheitsrat nicht mit einer bestimmten Angelegenheit befaßt, auf tut.

⁵⁰ NATO Press Release NAC-S(99)64, 24.4.1999

Den Bezug zur OSZE beispielsweise sieht die NATO durch die konkrete Zusammenarbeit bei der Kosovo Verification Mission im Herbst 1998 gegeben. Das Strategie-Papier bemerkt dazu:

*"Co-operation and co-ordination between the Alliance and the Organisation for Security and Co-operation in Europe has expanded considerably in the light of the support we have provided to the OSCE-led Kosovo Verification Missions. We hope to make use of these important bridges between our two organisations to work together in conflict prevention, peacekeeping, crisis management and post-conflict rehabilitation, in the spirit of the OSCE's Common Concept for the Development of Co-operation between Mutually Reinforcing Institutions."*⁵¹

Unter dem Strich bleibt jedoch, daß auch die OSZE dem sicherheitspolitischen Primat der NATO untergeordnet wird. Dasselbe gilt für das Verhältnis der NATO zur G-8, zur EU/WEU, zur Kontaktgruppe sowie natürlich zu den unzähligen offiziellen und privaten Hilfsorganisationen.

Außenminister Fischer relativiert die weitreichenden neuen Einsatzmöglichkeiten der NATO, die im neuen Strategie-Konzept stecken, mit der Bemerkung: "Wir sind doch kein Weltpolizist"⁵². Aber kann die NATO als Militärbündnis ihr Versprechen, ein erfolgreicher Krisenmanager zu sein, überhaupt erfüllen?

Gegen diese Sicht spricht das Argument, daß die NATO-Staaten über Jahrzehnte hinweg unfähig bzw. desinteressiert

war, die gewaltsamen Konflikte, die auch massivste Menschenrechtsverletzungen beinhalteten, unter ihren eigenen Mitgliedern einzuhegen. So ist es auch nur konsequent, daß die Verletzung von Menschenrechten im Washingtoner Dokument als mögliches Interventionskriterium nicht aufgenommen wurde, obwohl sie gegenüber der Öffentlichkeit als Interventionsgrund der NATO herhalten mußten.

Wegen der umfangreichen, aber doch vagen Aufgabenbeschreibung im neuen Strategie-Konzept ist es hilfreich, auf der empirischen Ebene nachzuprüfen, wo und wie dieses Interventionspotential konkret zur Anwendung kommen könnte. Welche Krisen sind so akut bzw. bedrohlich, daß sich die NATO auch *out of area* dafür wappnen müßte? Oder ist das neue Konzept auch dazu gedacht, die Forderungen nach höheren Verteidigungsausgaben zu rechtfertigen?⁵³

⁵¹ ebd.

⁵² Interview-Auszug, in: die tageszeitung vom 19.7.1999

⁵³ Dieter Lutz (1999: 51) weist darauf hin, daß die NATO-Staaten vor allem mit sich selbst in einen kostspieligen Rüstungswettlauf eingetreten sind.

Tabelle 3: Politische Krisen und Kriege in Europa, Nordafrika und dem Vorderen Orient 1998¹ (* = NATO, UN oder OSZE Präsenz)

- | | |
|---|---|
| 1. Afghanistan (Bürgerkrieg)* | 27. Jugoslawien (Kosovo)* |
| 2. Afghanistan/Iran neu | 28. Jugoslawien (serb. Sandschak) |
| 3. Ägypten (Islamisten gg. Regierung) | 29. Jugoslawien (Vojvodina) |
| 4. Albanien (Unruhen)* | 30. Katar//Saudi Arabien (Grenze) |
| 5. Algerien (Islamisten gg. Regierung) | 31. Kroatien (Kroaten/Krajina-Serben) |
| 6. Armenien//Azerbajjan (Berg-Karabach)* | 32. Kroatien//Serbien (Ostslawonien) * |
| 7. Bahrein (islamische Opposition) | 33. Libyen//USA,UN* |
| 8. Bahrein//Katar (Grenze) | 34. Moldau (Transnistrien)* |
| 9. Bosnien Herz. (Mosl.-Kro. Föd./bosn.Serben)* | 35. Nordirland (Sezession) |
| 10. Frankreich (Korsika) | 36. Rußland (Tschetschenien, Dagestan, Ingu-schien) |
| 11. Georgien (Abchasien) * | 37. Rußland, Iran gg.USA (Kaspisches Erdöl) |
| 12. Georgien (Adscharien) * | 38. Rußland//balt. Staaten (Minderheiten, Grenze) |
| 13. Georgien (Südostsetien) * | 39. Saudi Arabien//Kuwait (Grenze) |
| 14. Griechenland//Türkei (Ägäis) | 40. Spanien (baskische Autonomie) |
| 15. Irak (Kurden)* | 41. Spanien//Marokko (Ceuta, Melilla) |
| 16. Irak (Kurden//Kurden) | 42. Spanien//UK (Gibraltar) |
| 17. Irak (Schiiten)* | 43. Sudan//Ägypten (Grenzverlauf) |
| 18. Irak-UN/USA (Rüstungsinspektionen)* | 44. Tadschikistan (regionalistische Opposition)* |
| 19. Iran (Opposition) | 45. Türkei//Kurden (PKK) |
| 20. Iran//Irak (regionale Macht) | 46. Türkei//Rußland (Meerengen-Passage) |
| 21. Iran//Vereinigt. Arab. Emirate (Grenze) | 47. Ungarn//Rumänien (Minderheiten)* |
| 22. Israel//Libanon (Hisbollah) | 48. Ungarn//Slowakei (Minderheiten, Gabciko-vo)* |
| 23. Israel//Paläst. Autonomiebehörde | 49. West-Sahara (Referendum)* |
| 24. Israel//Syrien (Golan) | 50. Zypern (Teilung)* |
| 25. Jemen (interne Machtkämpfe) | |
| 26. Jemen//Saudi Arabien (Grenze) | |

¹ Die Regionen in der Tabelle sollen in etwa den Raum abdecken, den die NATO mit "euro-atlantic area" bewußt vage gehalten hat. Argentiniens Präsident Menem hat sich jüngst für einen NATO-Bitritt seines Landes ausgesprochen (in: Süddeutsche Zeitung vom 29.7.1999). Damit wäre der euro-atlantische Raum u.U. bald auch um Mittel- und Südamerika zu erweitern.

Quelle: Konfliktbarometer 1998, Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung HIIK e.V.

Tabelle 3 bietet einen Überblick über die Krisen und Kriege im "euro-atlantischen Raum", die 1998 stattgefunden haben.

Von den insgesamt fünfzig Krisen und Konflikten sind neunzehn von der NATO, der UN oder OSZE 1998 oder zu einem früheren Zeitpunkt bearbeitet worden. Von diesen neunzehn Konflikten hatten alle die Gewaltschwelle deutlich überschritten. Lediglich die OSZE-Aktivitäten zwischen Ungarn und Rumänien betrafen einen

überwiegend gewaltfrei verlaufenen Konflikt. Dreiundzwanzig Konflikte (mit Rumänien/Ungarn) verliefen 1998 überwiegend gewaltfrei und davon wurde keiner von den internationalen Organisationen und Bündnissen betreut. Von diesen dreiundzwanzig Konflikten wiederum haben nur wenige ein hohes Eskalationspotential, das gegenwärtig für die NATO-Staaten als ein immanentes Sicherheitsrisiko eingestuft werden könnte, der Ägäis-Konflikt, die Kurden-Konflikte im Irak und der Tür-

kei und der Zypern-Konflikt. In alle drei Konflikte ist die Türkei involviert, was eine NATO-Intervention von vorne herein ausschließt.

Das Szenario, für das sich die NATO rüstet, ist also entweder schon eingetreten und wird durch Missionen vor Ort bearbeitet oder es bezieht sich auf die vielen Grenz- und Machtkonflikte im Vorderen Orient, die sich durch eine Intervention kaum entschärfen lassen. Wenn man die Konfliktentwicklung der letzten zehn Jahre noch mit in Betracht zieht, so läßt sich ebenfalls kein erhöhtes Risiko für den "euro-atlantischen Raum" ausmachen. Im Gegenteil, die drei größten europäischen Datenbanken zu Konflikten und Kriegen⁵⁴ berichten von einem Rückgang der Konflikte seit ihrem Höhepunkt 1992. Seit etwa 1995 hat sich die Zahl der gewaltsamen Konflikte bei zwanzig bis dreißig pro Jahr stabilisiert. Davon finden die Mehrzahl weit außerhalb des NATO-Perimeters statt.

6 Völkerrechtliche Konsequenzen

Die NATO-Intervention hat das der UN-Charta inhärente Spannungsverhältnis zwischen Gewaltverbot, staatlicher Souveränität und dem Interventionsrecht zum Schutz von Völkermord und schwersten Menschenrechtsverletzungen verändert. Noch läßt sich aber nicht absehen, ob als Gegenbewegung zur NATO-Intervention die Souveränitätsschranke kurz- und mittelfristig wieder ansteigen wird oder ob sie

⁵⁴ SIPRI (www.sipri.se), AKUF (www.sozialwiss.uni-hamburg.de/Ipw/Akuf/home.html) und HIIK (www.konflikte.de/hiik)

dauerhaft unter das Niveau, das Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta⁵⁵ vorgibt, abgesenkt wurde.

Der allgemein geringe Protest der Staatengemeinschaft gegen die NATO-Intervention und ihre wackelige Nothilfe-Interpretation des Interventionsrechts läßt darauf schließen, daß sich autoritäre Staaten zumindest im "euro-atlantischen Raum" nicht mehr auf das Einmischungsverbot verlassen können. Andererseits sind Rußland und China mit ihren eigenen internen Gewaltkonflikten und als Gegenspieler zu den USA im internationalen System nicht an einer weiteren Lockerung des Interventionsrechts interessiert. Es ist aus dieser Sicht wahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat als Entscheidungsort für Interventionen in innerstaatliche Gewaltkonflikte sowohl von der NATO als auch von anderen interventionsfähigen Ländern auch in absehbarer Zukunft gemieden werden wird.

6.1 Die Geltungskraft des Gewaltmonopols

Im Mittelpunkt der völkerrechtlichen Debatten um die NATO-Intervention steht das Gewaltmonopol beim Sicherheitsrat. Der Begriff "Gewaltmonopol" wird in den Internationalen Beziehungen häufig gleichbedeutend und analog zum inner-

⁵⁵ Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta lautet: "Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt."

staatlichen Begriff des Gewaltmonopols verwendet. Diese Analogie ist jedoch nur mit Einschränkungen gültig (vgl. Empell 1999: 74f und Kühne 1999b: 561).

Das innerstaatliche Gewaltmonopol hat in freiheitlichen und rechtsstaatlichen Gesellschaften seinen historisch errungenen und verfassungsmäßig zugewiesenen Platz beim Staat und wird dort vom Volk, dem Souverän, respektiert. Die Exekutive verfügt über die Instrumente um das Gewaltmonopol jederzeit und an jedem Ort im Land durchzusetzen und ihm Geltung zu verschaffen. Rechtsfreie Räume bzw. gewaltbereite Bürger fordern den Staat in seiner Existenzberechtigung heraus und stellen bei einer längeren Duldung privater Gewalt seine *raison d'être* in Frage.

Ganz anders auf der internationalen Ebene: Das Gewaltmonopol beim UN-Sicherheitsrat ist lediglich eine diesem Gremium zugeschriebene Erwartung mit normativem Charakter. Das Gewaltmonopol läßt sich rechtlich nur indirekt aus der UN-Charta ableiten, der Begriff als solcher wird in der Charta nicht verwendet. Das Kriegsverbot in den Internationalen Beziehungen (Art 2. Abs. 4) sowie die Auflage individuelle bzw. kollektive Selbstverteidigung nur solange auszuüben bis der Sicherheitsrat tätig wird (Art. 51), legitimiert und untermauert aber den *Anspruch* des Sicherheitsrats, Träger des internationalen Gewaltmonopols zu sein; diese Auffassung steht auch im Einklang mit der ihm zugewiesenen Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Kühne u.a. sprechen daher richtiger-

weise von einem "Autorisierungsmonopol" (Kühne 1999b: 562).

Die Mitgliedsstaaten verweigern der UN jedoch die militärischen Instrumente, die es dem Sicherheitsrat ermöglichen würde, an allen Orten und jederzeit den geltenden Normen und Prinzipien des Völkerrechts Geltung zu verschaffen und Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen sowie Völkermord und schwerwiegende und systematische Verstöße gegen die Menschenrechte zu unterbinden oder zu ahnden. Zwar sieht Art. 47 die Einrichtung eines Generalstabsausschusses und die Bereitstellung von Truppen beim Sicherheitsrat vor, doch hat bis heute und auf absehbare Zeit kein Staat nationale Truppenteile dem Kommando des Sicherheitsrats unterstellt.

Dies wäre auch eine abwegige Erwartung: Der Sicherheitsrat wird von nur fünf ständigen Mitgliedern kontrolliert, denen über 180 andere Staaten ihre Truppen mit einem Blankoscheck überlassen sollten? Wenn überhaupt, so ist es nur *nach* einer umfassenden Sicherheitsratsreform denkbar, daß ständige UN-Truppen aufgestellt werden könnten. In einer solchen Reform müßte zumindest das Vetorecht abgeschafft und die Zahl der Sicherheitsratsmitglieder erhöht werden.

Ein geltendes Gewaltmonopol kann jedoch trotz der fehlenden Truppen für eine bestimmte Situation "hergestellt" werden, indem der Sicherheitsrat alle oder einzelne Mitglieder oder regionale Bündnisse explizit beauftragt, dem Sicherheitsrat Truppen bereitzustellen und in einen bestimmten Konflikt zu intervenieren (Art.

43). Ob also dem normativ geltenden Gewaltmonopol auch faktische Geltung vor Ort verschafft wird, hängt im Einzelfall von der Konsensfähigkeit der fünf ständigen Mitglieder ab.

Die NATO hat ihren Völkerrechtsbruch mit dem Hinweis gerechtfertigt, daß aufgrund des zu erwartenden russischen Vetos in einer Nothilfe-Situation zugunsten der Vertriebenen gehandelt werden mußte. Rußland war jedoch an der Entstehung aller "scharfen" Kapitel-VII-Resolutionen 1998 noch beteiligt gewesen. Ebenso saß Rußland im Februar und März 1999 in Rambouillet und in Paris mit am Tisch und war als OSZE-Mitglied an der Kosovo Verification Mission seit Herbst 1998 beteiligt. Rußland zu unterstellen, es hätte die Autorisierung der Intervention verhindert, lenkt daher vor allem vom Versagen der eigenen Diplomatie ab: Rußlands nutzte sein Vetorecht natürlich auch gegen eine militärische NATO-Intervention, aber Rußland setzte sein Veto in erster Linie aus innenpolitischen Gründen *für Milosevic* ein. Es wäre eine Aufgabe der westlichen Diplomatie gewesen, Rußland rechtzeitig, also zwischen Herbst 1998 und März 1999, davon zu überzeugen, daß es mit Milosevic auf den Falschen setzt.

6.2 Der Sicherheitsrat als Akteur in den Internationalen Beziehungen?

Die jetzige völkerrechtliche Debatte muß auch im Kontext der historischen Entwicklung des Sicherheitsrats betrachtet werden. Im Gründungsjahr der UN war es selbstverständlich, daß die Siegermächte

die Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, die sie ja schon seit 1939 beziehungsweise seit 1941 übernommen hatten, weiterführten.

Während des Kalten Kriegs und solange die Mehrheitsverhältnisse in der UN-Vollversammlung für die Westmächte sprachen, verfolgte die UdSSR ihre Vetopolitik (hauptsächlich bei der Wahl neuer Generalsekretäre und zur Abwehr von Protestresolutionen gegen sowjetische Interventionen). Seit Beginn der siebziger Jahre, mit Mehrheitsverhältnissen zugunsten der Blockfreien und der kommunistischen Staaten, verlegten sich die drei westlichen ständigen Mitglieder, allen voran die USA, auf die Vetoblockade des Sicherheitsrats (die USA verhinderten insbesondere Resolutionsentwürfe, die die Politik Israels in den besetzten Palästinensergebieten verurteilen sollten).

Mit anderen Worten, die Supermächte haben während des Ost-West Konflikts die sicherheitspolitische Verantwortung für die von ihnen beanspruchten Interessenssphären weg vom UN-Sicherheitsrat in die eigene Hand genommen. Weder die USA noch die UdSSR oder die Volksrepublik China hätten es zugelassen, daß ein lokaler oder regionaler Konflikt über die Gewaltschwelle hinaus bis zu einem Punkt eskaliert wäre, der die jeweilige Blockkohärenz in Frage gestellt hätte. Insofern war der Sicherheitsrat von seiner Hauptverantwortung für den Weltfrieden für diese Zeit *entlastet* und war bestenfalls ein Nebenschauplatz der Systemkonkurrenz.

Erst mit dem Ende des Ost-West Konflikts bekam der Sicherheitsrat - fünfund-

vierzig Jahre nach seiner Gründung - eine realistische Chance, seine Hauptverantwortung für Weltfrieden und internationale Sicherheit wahrzunehmen. Die zaghaften Annäherungsversuche zwischen den USA und der UdSSR begannen im Sicherheitsrat schon ab 1987 mit den Initiativen zur Beendigung des ersten Golfkriegs und zur Beilegung des Konfliktfeldes Angola-Namibia-Südafrika. Die neue Kooperation zwischen den Blöcken drückte sich auch in einem veränderten Entschließungsverhalten aus: Resolutionen wurden in Lobbyarbeit konsensfähig oder erst gar nicht eingebracht. In dieser kurzen Periode waren die Supermächte quasi *entlastet*, da die Hoffnungen auf eine weltweit gültige Friedensordnung durch kollektive Sicherheit auf den Sicherheitsrat projiziert wurden.

Die nach den Somalia- und Bosnien-Debakeln einsetzende Ernüchterung und die Abkehr vom kooperativen Multilateralismus der USA läßt sich u.a. an der drastisch gefallen Zahl neuer UN-Missionen und der Weigerung der USA, ihre beträchtlichen Schulden an die UN zu bezahlen, ablesen. Auch sei an den Widerstand der USA gegen den selbstbewußten ehemaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali erinnert, der die UN als einen von den USA unabhängigeren und eigenständigeren Akteur in den internationalen Beziehungen stärken wollte. Die militärische Schlüsselrolle, die die USA als "*driving force*" bei der Beendigung des Bosnien-Kriegs, der Überwachung der Flugverbotszonen im Irak, bei der Reaktion auf islamistische Terroranschläge und bei der Beendigung des Kosovo-Kriegs gespielt haben,

läßt ebenfalls darauf schließen, daß die alte Skepsis der USA gegenüber der UN als sicherheitspolitische Organisation wieder Oberhand gewinnen konnte. Zwar mehrten sich die Warnungen in den USA durch einen überzogenen Unilateralismus andere Länder nicht vor den Kopf zu stoßen (Rielly 1999), doch ist eine baldige Fortsetzung des Multilateralismus der frühen neunziger Jahre nicht zu erwarten (Huntington 1999: 549-550).

Die Rolle des Sicherheitsrats als ernst zu nehmender Akteur in den internationalen Beziehungen wird also weiterhin ein normatives Postulat bleiben, das nur im Ausnahmefall auch durchgesetzt wird. Die *nachträgliche* Absegnung der NATO-Intervention durch die Resolution 1244 vom 10.6.1999 bestätigt diesen Trend. Der Sicherheitsrat ist auch zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West Konflikts nicht zu einem eigenständigen Akteur gereift, sondern im Zweifelsfall ein Instrument zur Interessensicherung der ständigen Mitglieder geblieben.

6.3 Die sinkende Souveränitätsschranke

Eine dritte völkerrechtliche Thematik, die sich am Kosovo-Konflikt wieder entzündet hat, kreist um die Erweiterung des Interventionsrechts. Zwar ist die NATO-Intervention ohne ausdrückliches UN-Mandat erfolgt; auf der anderen Seite, so wird argumentiert, hätte sich aber das Interventionsrecht fortentwickelt und die Souveränitätsschranke könne nicht mehr als Schutz vor der Verfolgung von systematischen und schwerwiegenden Verlet-

zungen der Menschenrechte in einem Land mißbraucht werden. Mit anderen Worten, das was dem "Wesen nach zu den inneren Angelegenheiten eines Staates gehört" (Art.2 Abs.7), ist letztlich Interpretations-sache und unterliegt einem natürlichen zeitlichen Wandel.

In diesem Zusammenhang ist es hilfreich, sich neben den völkerrechtlichen Argumenten die nach 1945 erfolgten Interventionen ins Gedächtnis zu rufen, die u.a. auch zur Beendigung systematischer und schwerwiegender Verletzungen von Menschenrechten durchgeführt wurden. In *Tabelle 4* sind zunächst die offiziellen NATO und UN-Interventionen aufgeführt. In der zweiten Spalte sind diejenigen Interventio-

eindämmen konnten. Die Interventionen der Supermächte hingegen dienten bisher vorrangig dem eigenen Machterhalt bzw. der Ausweitung der eigenen Einflußsphäre. Die Fälle, in denen UN-Truppen friedenserzwingend nach Kap. VII intervenierten, beschränken sich bislang auf den Irak, Bosnien und Somalia.

Militärische Interventionen zur Beendigung schwerster Menschenrechtsverletzungen sind in der historischen Betrachtung also auch nach 1945 – wenn auch selten – geschehen. Das fehlende UN-Mandat für eine Intervention zur Beendigung eines Kriegs stellt dabei aus historischer Perspektive keinen Präzedenzfall dar. Die unmandatierten Interventionen

Tabelle 4: Bedeutende militärische Intervention seit 1945

NATO-Interventionen	UN-Interventionen	Militärische Interventionen der Supermächte			Intervention von Nachbarstaaten
Bosnien 1995 Kosovo 1999	Korea 1950 [Kongo 1960] Irak 1990 Somalia 1992 Haiti 1994	UdSSR DDR 1953 Ungarn 1956 CSSR 1968 Afghanistan 1979	USA Kuba 1961 Grenada 1983 Panama 1989	China Vietnam 1979	Vietnam → Kambodscha 1979 Tansania → Uganda 1979 ECOMOG → Liberia 1994

nen aufgelistet, die von den Supermächten eigenmächtig, d.h. ohne UN-Mandatierung vorgenommen wurden. In der dritten Spalte sind alle übrigen militärischen Interventionen aufgeführt, die von Nachbarn der Gewaltstaaten durchgeführt wurden.

Es sind die wenigen Interventionen durch Nachbarstaaten, die – auch wenn sie eindeutig gegen geltendes Völkerrecht verstoßen haben bzw. formal nicht humanitär, sondern als Selbstverteidigung deklariert wurden – tatsächlich schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen beenden oder

Vietnams und Tansanias wurden von der internationalen Staatengemeinschaft und der Weltöffentlichkeit angesichts der Verbrechen in Uganda und Kambodscha zu jener Zeit billigend in Kauf genommen. Die Intervention der westafrikanischen Staaten in den Bürgerkrieg in Liberia erfolgte *nachdem* deutlich wurde, daß eine Intervention unter UN-Mandat nicht erfolgen würde. Wäre eine regionale Macht zur Beendigung der Völkermorde in Ruanda oder Burundi ohne UN-Mandat einmarschiert (die Entsendung von UN-Truppen

scheiterte im Sicherheitsrat an den USA), wäre sicherlich mit einer wohlwollenden Auslegung der UN-Charta zu rechnen gewesen. Die Staatengemeinschaft und die Weltöffentlichkeit erkennen den Unterschied zwischen humanitären Interventionen und offensiver Interessendurchsetzung deutlicher als es den Groß- und Supermächten zuweilen lieb ist.

Der eigentliche *Präzedenzfall* der NATO-Intervention besteht vor diesem Hintergrund darin, daß die Intervention aufgrund der politisch durchaus möglichen, aber faktisch unterlassenen Einbindung Rußlands *vorsätzlich* am Sicherheitsrat vorbei durchgeführt wurde und, daß die gewählten Interventionsinstrumente zu keinem Zeitpunkt im Verhältnis zu den Interventionszielen und den zu erwartenden "Kollateralschäden" standen, bzw. konkret: der Fehlschluß der NATO, daß Luftangriffe auf zivile Ziele in Serbien Mord und Vertreibung im Kosovo stoppen würden.

Das Völkerrecht hat über die Jahrhunderte seine positive Geltungs- und Ordnungskraft daraus geschöpft, daß das Prinzipien der Verhältnismäßigkeit gewahrt blieb. Unabhängig von der Frage, ob die Interventionsschwelle im Namen der Menschenrechte in Zukunft weiter sinken wird oder ob der Verstoß der NATO gegen die UN-Charta das Souveränitätsprinzip vorübergehend wieder stärken wird, muß auch in einem auf Menschenrechten basierenden Völkerrecht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.

Die Chance, die NATO-Intervention im Namen der Menschenrechte glaubwür-

dig zu legitimieren hat sich nicht mit der nachträglichen Mandatierung durch den Sicherheitsrat erschöpft; vielmehr liegt sie nun in der erfolgreichen Umsetzung der Ziele im Balkan-Stabilitätspakt, also in der nachhaltigen Befriedung, Stabilisierung und Demokratisierung Südosteuropas.⁵⁶

Schlußfolgerungen

Die Diskussion um die völkerrechtlichen und politischen *Konsequenzen* aus der Intervention muß gerade jetzt – nach der letzten heißen Kriegsphase und vor der nächsten Eskalation - fortgesetzt und intensiviert werden, denn die Frage, ob die Intervention als kollektives Politikversagen oder als solidarischer Bündniserfolg interpretiert wird, wird maßgeblichen Einfluß auf die zukünftige sicherheitspolitische Architektur Europas bekommen.

In diesem Zusammenhang möchte ich abschließend auf einige Aspekte hinweisen, die bei der gegenwärtigen Suche nach einer "greifbaren" europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität wichtig erscheinen.

Glaubwürdigkeit

Die NATO-Staaten haben durch die - gemessen an ihren ursprünglichen Zielen - fehlgeschlagene Intervention, die nur mit

⁵⁶ Der Balkanstabilitätspakt kommt als präventive Maßnahme zur Stabilisierung einer fragilen Region offensichtlich zehn bis zwanzig Jahre zu spät. Er zeigt jedoch im Sinne der Herausbildung von *global governance*-Strukturen und langfristig ausgerichteter Entwicklungspolitik in die richtige Richtung: Es ist die Inklusion und Entwicklung von Peripherien und nicht ihre Ausgrenzung durch Abschottung, die den Zentren, in diesem Fall Westeuropa, *nachhaltige* Sicherheit bieten.

Glück und durch intensive Bemühungen um Rußlands Einlenken nicht in einen internationalen Krieg eskaliert ist, weltweit an Glaubwürdigkeit verloren (vgl. Ladwig 1999: 29).

Im Ergebnis war die westliche Staatengemeinschaft, wie oben gezeigt, nicht imstande, die Menschenrechtsverletzungen im Kosovo mit militärischen Mitteln zu beenden. Nicht nur in den Beziehungen zu Rußland und China wurde im Verlauf der Intervention viel diplomatisches Geschirr zerschlagen. Neunzehn NATO-Staaten, die zusammen das mächtigste Militärbündnis der Weltgeschichte bilden, haben den über 160 anderen Ländern der Welt vor Augen geführt, daß sie (weiterhin) nicht fähig sind, Krisen und Konflikte im und um das eigene Haus rechtzeitig mit friedlichen und präventiven Maßnahmen, aber genau so wenig mit militärischen Mitteln erfolgreich zu bewältigen. Die Duldung der Gewalt in Algerien und in der Türkei verschlimmern in dieser Hinsicht den Eindruck, den Europa und die USA der Welt in dieser Hinsicht gegenwärtig bieten.

Die Strategie, auch diese Intervention ausschließlich mit Bomben und Raketen aus der Luft zu führen, hat darüber hinaus gezeigt, daß die NATO-Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht bereit sind, für einen lokal begrenzten Einsatz Opfer unter ihren eigenen Soldaten für die Durchsetzung der propagierten Menschenrechte hinzunehmen. Einige Interventionen insbesondere in Ruanda und in Burundi haben in den vergangenen zehn Jahren aus Angst vor eigenen Verlusten oder langanhaltenden Verwicklungen nicht stattge-

funden und werden wohl auch in Zukunft ausbleiben. Unabhängig von den konkreten Umständen, die ebenso gegen eine Intervention in einer Krise sprechen können und unabhängig vom "Primat der Prävention", zeigt sich auch hier eine wachsende Diskrepanz zwischen dem Anspruch der westlichen Staaten universelle Werte und Rechte vertreten zu wollen und der mangelnden Bereitschaft, diese im konkreten Fall mit angemessenen Mitteln auch umzusetzen.

Realistische Bestandsaufnahme

Wenn Europa *als Zivilmacht* weiterhin einen Vorbildcharakter und eine Leuchtturm-Funktion ausüben will und weiterhin die Universalität der Menschenrechte und die Notwendigkeit ihrer Durchsetzung weltweit propagiert, dann muß es zunächst sein wiederholtes Politikversagen auf dem Balkan anerkennen und darf den Waffenstillstand in Bosnien und im Kosovo nicht als Ergebnisse erfolgreicher Friedenspolitik präsentieren. Zehn Jahre nach der Zeitenwende stolpert Europa immer noch von einer absehbaren Krise in die nächste ohne entscheidende Fortschritte beim Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu machen.

Während die europäischen Regierungen den USA für ihre Führungsstärke und ihr Engagement zur Beendigung des Bosnienkriegs überwiegend dankbar waren, treten sie seit der Kosovo-Intervention selbstbewußter und fordernder auf. Der gegenwärtige Konsens in Europa, eine *eigene* Sicherheits- und Verteidigungsidentität zu finden, sollte nicht durch den

Ausbau der WEU in eine "kleine NATO" verpuffen, sondern zum Aufbau einer kollektiven europäischen Sicherheitsstruktur genutzt werden.

Argumente für ein regionales Interventionsregime

Ein UN-Interventionsregime auf globaler Ebene ist auf absehbare Zeit nicht zu verwirklichen. Für diese Einschätzung sprechen mehrere Gründe: Die NATO-Intervention hat das nach dem Ende des Ost-West-Konflikts andauernde Mißtrauen unter den drei ständigen Ratsmitgliedern nochmals gesteigert; und es kann heute in seiner Intensität und Emotionalität durchaus mit dem strukturellen Mißtrauen während des Ost-West Konflikts verglichen werden. Die drei Groß- und Supermächte verfolgen weiterhin einen unilateralen Kurs in den internationalen Beziehungen und zeigen vor allem aus innenpolitischen Gründen wenig Interesse sich auf ein multilaterales Interventionsregime einzulassen.

Wenn Krisenmanagement auf der globalen UN-Ebene im Ernstfall also unberechenbar bleibt, müßte verstärkt auf der jeweiligen regionalen Ebene gehandelt werden. Dabei gibt es jedoch mehrere Aspekte zu beachten (vgl. Empell 1999: 77): Um der Gefahr einer völkerrechtswidrigen Selbstmandatierung - wie im Kosovo-Konflikt durch die NATO geschehen - vorzubeugen, müßten die Interventionskriterien möglichst genau ausformuliert und hierarchisiert werden (vgl. Senghaas 1992). Außerdem müßte das Verhältnis des regionalen Interventionsregimes zur UNO eindeutig geklärt sein. Ein regionales In-

terventionsregime dürfte nur dann zum Einsatz kommen, wenn der Sicherheitsrat offenkundig nicht beschlußfähig oder nicht beschlußwillig ist. Die Funktion der regionalen Organisation wäre es, in diesem Moment den rechtsfreien Raum der UN-Charta zu schließen, der sich zwischen dem universellen Gewaltverbot einerseits und dem konkreten Handlungsgebot bei Völkermord und schwerwiegenden Völkerrechtsverletzungen andererseits ergibt.

Präferenzen für ein europäisches Interventionsregime im OSZE-Rahmen

Die NATO würde den Anforderungen an ein europäisches Interventionsregime kaum genügen. Sie ist ein rein militärisches Verteidigungsbündnis, das bar jeglicher präventiver und ziviler Kompetenzen ausschließlich zur Abwehr äußere Bedrohungen konzipiert ist und auch nur als *ultima ratio*, als letztes Mittel der Politik aktiviert werden darf. Die Bündnislogik setzt unabhängig vom jeweiligen strategischen Konzept voraus, daß Konflikte zwischen und in den Mitgliedsländern nicht zur Sprache kommen werden, geschweige denn im Bündnisrahmen bearbeitet werden (vgl. Brock 1999).

Gegen die NATO als ein zukünftiges europäisches Interventionsregime spricht außerdem die dominante Rolle der USA im Bündnis. Bei den gegenwärtigen Ungleichgewichtigkeiten im Rüstungs-, Logistik- und Aufklärungsbereich und den gegenläufigen Tendenzen in den jeweiligen Verteidigungshaushalten wird auch eine rein europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Rahmen der WEU zu-

mindest vom Plazet der USA abhängig bleiben (vgl. Mutz 1999: 82).

Unter den sicherheitspolitischen Organisationen in Europa bliebe daher vor allem die OSZE, die sich sowohl von ihrem Gründungsgedanken als auch durch ihre Entwicklung hin zu einer ausdifferenzierten und institutionalisierten Sicherheitsgemeinschaft und als Hort eines zukünftigen Interventionsregimes anbietet. Sie allein erfüllt in Europa die Funktionen einer auf kollektiven Sicherheit beruhenden und nach innen gerichteten Sicherheitsgemeinschaft, die durch ihre Vielfalt an zivilen und präventiven Instrumenten und Organen gerade in den krisenanfälligen Transitionsländern Ost- und Südosteuropas auf der gesellschaftlichen, politischen, administrativen und diplomatischen Ebene gleichermaßen wirken kann. Gegenüber der NATO hat die OSZE außerdem den Vorteil, daß sie nicht unbedingt konsensual entscheiden muß und Rußland als ein Schlüssel für die regionale Stabilität Ost- und Südosteuropas sowie des Nahen Ostens und Zentralasiens bereits voll integriert ist.

Die gegenwärtige Fixierung auf eine militärische Identität Europas sollte schleunigst beendet werden. Die verstärkte Militarisierung europäischer Sicherheits- und Außenpolitik wäre angesichts der Debakel in Bosnien und im Kosovo kaum die richtige Lehre aus der NATO-Intervention. Statt dessen sollte der Blick (wieder) verstärkt auf die nach wie vor ungenutzten Chancen und Vorteile eines regionalen *kollektiven* Sicherheitssystems und eines

effektiven Interventionsregimes im Rahmen der OSZE gerichtet werden.

Literatur

- Beck, Ulrich 1999: Der militärische Pazifismus. Über den postnationalen Krieg, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 19.4. 1999
- Bendrath, Ralf 1999: Der Kosovo-Krieg im Cyberspace, in: *antimilitarismus information* 7/99, S. 82-91
- Bercovitch, Jacob/Rubin, Jeffrey Z. (eds.) 1992: *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*. London
- Berndt, Michael 1999 "Die Geister die ich rief" oder: Die Vorgeschichte des Kosovokonflikts, in: *antimilitarismus information* 7/99, S. 31-40
- Billing, Peter 1995: Zuckerbrot und Peitsche: Vermittlungsaktionen der Supermächte in internationalen Konflikten. In: N. Ropers/T. Debiel (Hg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S.112-131
- Breslin, J.W./ Rubin, J.Z. 1991: *Negotiation theory and practice*. Cambridge: PON Books
- Brock, Lothar 1999: *Lehren aus dem Kosovo-Krieg. Vier Imperative*. Reihe Standpunkte der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung HSFK 2/99
- Cassese, Antonio: Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?, in: *European Journal of International Law* 10/99, im Druck (Vorabversion in: www.ejil.org/journal/Vol10/No1/com.html)
- Cerovic, Stojan 1999: Unvollendete Arbeit. Die Selbstopferung der Serben und die Kollektivschuld, in: *Frankfurter Rundschau* vom 28.7.1999

- Claßen, Elvi: Konstruktion von Medienrealität im Kosovo-Krieg, in: antimilitarismus information 7/99, S. 124-137
- Clement, Rolf 1999: Die neue NATO, in: Der Mittler-Brief. Informationsdienst zur Sicherheitspolitik 14 Jg. 2/2
- Czempiel, Ernst-Otto 1999: Europa und die Atlantische Gemeinschaft, APUZ B1-2, S. 12-21
- Debiel, Tobias 1995: Kriege, Konfliktvermittlung und die Rolle der Vereinten Nationen. Einige Ergebnisse empirischer Untersuchungen. In: W. Vogt (Hrsg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt. Baden-Baden, S. 247-258
- Debiel, Tobias 1999: Katastrophe im Kosovo. Zehn Anmerkungen zu Massakern, Krieg und (De-)Eskalation. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Mai, S. 539-547
- Delpech, Thérèse 1999: Dreierdiplomatie der Zukunft. Neue sicherheitspolitische Koordinaten für Europa. Internationale Politik 5/99, S. 63-74
- Dregger, Alfred 1999: Den Krieg beenden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.4.1999
- Duve, Freimut 1999: Es ist Krieg und jeder sieht hin, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: rororo, S. 157-167
- Ehrhart, Hans-Georg/ Karádi, Matthias Z. 1999: Krieg auf dem Balkan. Lage, Interesse, Optionen, Lehren und Perspektiven. Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 27
- Empell, Hans-Michael: Sollten humanitäre Interventionen erlaubt werden? Überlegungen aus völkerrechtlicher Sicht, in: Friedensgutachten 1999. Münster: Lit, S. 70-79
- Giersch, Carsten 1998: Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995: Die Rolle von OSZE, EU, UN und NATO. Baden-Baden: Nomos
- Goldhagen, Daniel J. 1999: Eine "deutsche" Lösung für den Balkan, in: Süddeutsche Zeitung vom 30.4.1999
- Habermas, Jürgen 1999: Bestialität und Humanität, in: Die Zeit vom 29.4.1999
- Harald Müller 1999: Krieg als Politikversagen. Anmerkungen zu Kosovo, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 40.Jg., S. 160-161
- Hedges, Chris 1999: Kosovo's next masters?, in: Foreign Affairs May/June 1999, S.24-42
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung HIIK 1998: Konfliktbarometer 1998. Heidelberg 1998 (www.konflikte.de/hiik)
- Herzinger, Richard: «Unheiliger Wahnsinn / Hockt über grimmigen Waffen». Vom Versagen des Westens zum Krieg der Werte, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: rororo, S. 243-268
- Hofmann, Gunter 1999: Wie Deutschland in den Krieg geriet, in: Die Zeit vom 12.5.1999
- Honig, Jan Willem/ Both, Norbert 1997: Sebrenica. Der größte Massenmord in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. München: Lichtenberg
- Huntington, Samuel 1999: Die einsame Supermacht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/99, S. 548-560
- Ipsen, Knut 1999: Der Kosovo Einsatz – illegal? Gerechtfertigt? Entschuldigbar?, in: Die Friedenswarte, Bd. 74, Heft 1-2 1999, S. 19-37
- Judah, Tim 1999: Kosovo's road to war, in: Survival 41/2, S. 5-18
- Kaser, Karl 1999: Im Land der Großfamilien, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: rororo, S. 102-122
- Knobloch, Clemens 1999: Inside looking out: Stochern im semantischen Nebel der NATO, in: Forum Wissenschaft 3/99, S. 38-42
- Kreuzer, Peter 1999: China, der Kosovo-Konflikt und die neue amerikanische Weltordnung, in: Aktuelles zum Kosovo-Krieg, Hessische

- Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Internetdokument: www.hsfk.de/deu/neu/China-Kosovo.html vom 5.8.1999
- Kühne, Winrich 1999a: Unter dem Druck der Ereignisse im Kosovo, in: Frankfurter Rundschau vom 25.3.1999
- Kühne, Winrich 1999b: Blockade oder Selbstmandatierung? Zwischen politischem Handlungsdruck und Völkerrecht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/99, S. 561-574
- Ladwig, Bernd 1999: Der Kosovokrieg im Spannungsfeld von Moral und Recht, in: antimilitarismus information 7/99, S.17-30
- Lange, Klaus 1999: Der Kosovo-Konflikt. Aspekte und Hintergründe. Aktuelle Analysen 14 der Hanns Seidel Stiftung. München
- Link, Werner 1999: Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen. APUZ 11/99, S. 9-18
- Lutz, Dieter S. 1999: Dem Frieden dienen! Zur deutschen Sicherheitspolitik nach dem Krieg, in: Friedensgutachten 1999, Münster: Lit, S. 48-59
- Mader, Gerald 1999: Der Krieg im Kosovo, in: Friedensforum Juni 99/2-3, S. 3-8
- Meier, Viktor 1996: Wie Jugoslawien verspielt wurde. München: Beck
- Merkel, Wolfgang 1995: Transformationsstrategien. Probleme. Erfahrungen und Grenzen, in: Internationale Politik 6/95, S. 3-8
- Meyer, Berthold 1999a: Die westliche Welt im Strudel der Kosovo-Kriege, in: Friedensgutachten 1999. Münster: Lit 1999, S. 60-69
- Meyer, Berthold 1999b: Der falsche Krieg, in: : Aktuelles zum Kosovo-Krieg, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Internetdokument: www.hsfk.de/deu/deu/meyer.htm vom 5.8.1999
- Müller, Harald 1999: Krieg als Politikversagen, Entwicklung und Zusammenarbeit 5/99, S. 1-2
- Müller, Harald/ Schoch, Bruno 1999: Der Spagat wird schwieriger: Die deutsche Politik vor neuen Herausforderungen, in: Friedensgutachten 1999. Münster: Lit, S. 37-47
- Müller, Heidrun 1999: Flucht in die Diplomatie. Rußland und der Kosovo-Konflikt, in: antimilitarismus information 7/99, S. 66-70
- Powell, Colin L. 1992: U.S. Forces: Challenges Ahead, in: Foreign Affairs Winter 1992/93, S. 32-45
- Pradetto, August 1999: Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht, APUZ B11/99, S. 26-38
- Rielly, John E. 1999: Zurückhaltendes Engagement. Amerikanische Positionen zur Außenpolitik, in: Internationale Politik 4/99, S. 70-80
- Ropers, Norbert/ Debiel, Tobias (Hg.) 1995: Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. (Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden. Eine Welt Bd. 13) Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Ross, Jan 1999: Die Geister, die der Krieg rief. Der Kosovo-Konflikt und die Osterweiterung des deutschen Bewußtseins, in: Die Zeit vom 17.6.1999
- Rüb, Matthias 1999: Phönix aus der Asche. Die UCK: Von der Terrororganisation zur Bodentruppe der NATO?“, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: rororo, S. 47-62
- Schewzowa, Liliya 1999: Zwischen Großmachtrhetorik und Pragmatismus. Vom Kosovo auf die Probe gestellt: Rußland und der Westen, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: rororo, S. 205-217
- Schmidt, Fabian 1999: Im Griff der großen Mächte. Das Kosovo in der wechselvollen Geschichte des Balkans, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: rororo, S. 82-101
- Schweigler, Gebhard 1998: Außenpolitik, in: Willi Paul Adams/ Peter Lösche (Hg.) unter Mitarbeit von Anja

- Ostermann: Länderbericht USA. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 339-464
- Senghaas, Dieter 1992: Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept, in: Europa-Archiv, Folge 22, S. 643-652
- Senghaas, Dieter 1993: Was sind der Deutschen Interessen?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 38:6, S. 673-687
- Senghaas, Dieter 1995: Deutschlands verflochtene Interessen, in: Internationale Politik 50:8, , S. 31-37
- Simma, Bruno 1999: NATO, the UN and the Use of Force: Legal aspects, in: European Journal of International Law 10/99, im Druck (Vorabdruck in: www.ejil.org/forum/index.html)
- Steinbruner, John 1999: The Consequences of Kosovo, in: Internationale Politik und Gesellschaft (hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung) 3/99, S. 287-293
- Stephan, Cora 1999: Der moralische Imperativ, in: Thomas Schmid (Hg.): Krieg im Kosovo. Hamburg: roro, S. 269-278
- Stürmer, Michael 1994: Deutsche Interessen, in: Karl Kaiser, Karl/ Hanns Maull (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1: Grundlagen, München/Wien: Oldenbourg, S. 39-62
- Touval, Saadia/ Zartman, I. William 1987: International Mediation in Theory and Practice. London: Westview Press
- Wacker, Gudrun 1999: "Machtpolitik und Hegemoniestreben der USA". China und der NATO-Einsatz in Jugoslawien. Aktuelle Analysen des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien 21/99
- Woodward, Susan L. 1995: Balkan Tragedy. Chaos and dissolution after the Cold War. Washington D.C.: The Brookings Institution

Tobias Debiel

Deutsche Außenpolitik jenseits der Kontinuität

Nachfragen und Lehren zum Kosovo-Jugoslawien-Krieg

Es gab wohl selten einen Krieg, bei dem derart schnell der Streit um die Lehren, die zu ziehen seien, entbrannt ist. Dies ist nicht verwunderlich. Stellt der Kosovo-Jugoslawien-Krieg doch eine historische Zäsur dar. Zunächst einmal für Europa und die Atlantische Allianz: Denn das erste Mal in ihrer Geschichte führte die NATO als Bündnis einen Krieg - und erklärte offiziell den Schutz der Menschenrechte zum Ziel. Auch für die internationale Sicherheitsordnung ist der Krieg ein Einschnitt, der durchaus mit der Bedeutung des Korea-Krieges (1950-53) und des 2. Golfkrieges (1991) vergleichbar sein könnte. Während jedoch in diesen beiden Fällen US-geführte Allianzen einen Krieg "im Auftrag" der Vereinten Nationen führten, hat die NATO sich im Falle des Kosovo-Jugoslawien-Krieges selbst das Recht zur Kriegführung erteilt und damit ihr Verhältnis zur UNO neu bestimmt.

Für Deutschland ist die Zäsur wohl besonders einschneidend. Denn zum ersten Mal nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nahmen deutsche Soldaten direkt an einem Kampfeinsatz gegen einen anderen Staat teil - noch dazu gegenüber einem Land, das im Zweiten Weltkrieg von der deutschen Wehrmacht besetzt worden war. Dies wäre noch bis vor kurzem angesichts des außenpolitischen Selbstverständnisses der Bundesrepublik als geradezu undenkbar betrachtet worden. Vor diesem Hintergrund ist die Rede von einer Kontinuität bundesdeutscher Außenpolitik eine Mischung aus "frommen Wünschen" und tak-

tischer Verschleierung. "Egal, ob man für oder gegen diesen Krieg und die deutsche Beteiligung daran ist", meinte Gunther Hellmann (1999: 838) treffend: historische Einordnungen "verdeutlichen, daß diese Republik, allen Kontinuitätsbeschwörungen zum Trotz, außenpolitisch eine andere geworden ist". Die Frage, wie der Krieg rück- und vorausblickend interpretiert werden soll, ist also gar nicht von der Hand zu weisen.

1 Vorbehalte gegenüber vorschnellen Lehren

Dennoch - oder gerade deshalb - sind aber Vorbehalte gegenüber vorschnellen Lehren angebracht, und zwar aus dreierlei Gründen:

Zum einen ist der Konflikt noch nicht bewältigt, wie das nach wie vor gewalthaltige Klima im Kosovo - diesmal unter Umkehrung der Täter-Opfer-Konstellationen - deutlich vor Augen führt. Eine rückblickende Analyse ist aber auch deshalb mit Einschränkungen zu versehen, weil der genaue Ablauf vieler Entscheidungsprozesse noch ungeklärt ist. Zudem bleiben die Opfer und Kosten des Krieges im ungewissen¹. Vor diesem Hintergrund

¹ Eine erste Auswertung unterschiedlichster Angaben zu den Opfern des Kosovo-Jugoslawien-Krieges hat Kristian Zitzlaff (1999) vorgenommen. Auf der Grundlage dieser Informationen schätzt er in einer ersten Annäherung, daß durch die NATO-Bombardements mindestens 4.550 Menschen getötet wurden, wobei sich die zivilen Opfer in Serbien und im Kosovo auf mindestens 550, die Zahl der getöteten Soldaten auf mindestens 4.000 belaufen würde. Die jugoslawische Armee und serbische Spezialeinheiten haben nach den von Zitzlaff ausgewerteten Angaben vermutlich 10.000 Kosovo-Albaner ermordet. Von einer ähnlichen Größenordnung sprach am 2. August 1999 der UN-Administrator für das Kosovo, Bernard Kouchner. Er erklärte vor Journalisten, daß etwa 11.000 Kosovo-Albaner Opfer von Massakern geworden seien. Er hatte sich dabei auf Informationen bezogen, die dem UN-Tribunal in Den Haag vorliegen sollen. Einen Tag später mußte Kouchner seine Angabe

ist es wichtig, präzise Nachfragen zu stellen und eingehend zu diskutieren, ehe vor-schnell über Lehren gestritten wird.

Zweitens werden Lehren auch stets mit politischen Absichten verkündet. Es geht um nicht weniger als die Deutungshoheit im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs. Die inflationäre Verbreitung erstaunlich wechselhafter Lehren stellt gewissermaßen die Fortführung der Kriegsdebatte mit anderen Mitteln dar. Vorsicht ist also angebracht - selbstverständlich auch bei den nachfolgenden Überlegungen.

Drittens gibt es die mehrfach erwiesene Gefahr, daß mehr oder weniger durchdachte Lehren ungeprüft auf neue und oftmals anders gelagerte Konflikte übertragen werden. Dieser Fehler ist beim gescheiterten Somalia-Einsatz besonders offenkundig. In seiner Folge waren die westlichen Staaten nicht bereit, eine moralisch angezeigte, völkerrechtlich legitimierte und militärisch vermutlich machbare Intervention gegen den Völkermord in Ruanda durchzuführen. Als problematisch haben sich auch die Lehren erwiesen, die aus dem Bosnien-Krieg für das Kosovo gezogen wurden. So hatte sich bei politischen Entscheidungsträgern die Meinung festgesetzt, es seien vorrangig die begrenzten Luftschläge gegen Serbien gewesen, die Ende 1995 das Abkommen von Dayton möglich gemacht hätten. Diese - in sich bereits mangelhafte - Einschätzung wurde offenkundig auf den Kosovo-Konflikt übertragen. Auch der verengte und allzu schlagwortartige Bezug auf die Massaker von Srebrenica war und ist hochproblematisch. Er dient vor allem zur Legitimation militärischer Gewalt. Ob es "schmutzige Ab-

sprachen" hinter den Kulissen der Machtpolitik gab, die Srebrenica erst möglich machten und die eventuell hätten verhindert werden können, wurde ebenso wenig thematisiert wie die Frage, ob der Westen durch seine Aufklärungssysteme frühzeitige und umfangreiche Informationen über Vorbereitung und Durchführung des Mordens hatte².

2 Eine kurze Einschätzung des Kosovo-Jugoslawien-Krieges

Nach diesen Vorbemerkungen nun zurück zur unmittelbaren Fragestellung. Ansichten und Einschätzungen des Kosovo-Jugoslawien-Krieges sind in Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medienöffentlichkeit offenkundig heterogen. Zugleich ist jedoch im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung mittlerweile eine Mehrheitsmeinung erkennbar. Diese Meinung schlägt sich nicht zuletzt im jüngst vorgestellten "Friedensgutachten 1999" von drei wichtigen Friedensforschungsinstituten in Deutschland nieder (Schoch et al. 1999)³. Diese Einschätzung läßt sich in vier Punkten zusammenfassen. Die ersten drei Punkte gehen mit der Regierungspolitik hart ins Gericht, der vierte Punkt ist hingegen schmeichelhaft:

1. Der Kriegsbeginn stellt ein Versagen der Krisendiplomatie dar, die als militärisch verengt, hektisch und kurz-sichtig bewertet wird.

² Ein aufrüttelnder Bericht über die Tragödie von Srebrenica findet sich bei David Rohde (1997).

³ Siehe vor allem die Stellungnahme "Zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen" (S. 1-24). Das Friedensgutachten wird herausgegeben von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) in Heidelberg.

allerdings zurückziehen. Das Haager Tribunal betonte, daß es noch nicht über gesicherte Zahlen zur Gesamtzahl der Opfer verfüge. Siehe hierzu Frankfurter Rundschau vom 4. August 1998, S. 2.

2. Die Selbstermächtigung der NATO wird als völkerrechtswidrig abgelehnt.
3. Die ursprünglichen Zielsetzungen der Angriffe auf Jugoslawien wurden nach Ansicht der Friedensforschungsinstitute verfehlt, die weltpolitischen Folgen werden negativ eingeschätzt.
4. Das Bemühen der Bundesregierung und insbesondere des Auswärtigen Amtes, den Krieg über die Einbeziehung Rußlands und der Vereinten Nationen zu beenden, findet ausgesprochene Anerkennung.

Ich teile diese Grundeinschätzungen. Sie lassen sich im Detail begründen und natürlich auch kontrovers diskutieren⁴. Mir scheint es zur Zeit aber wichtiger, konkrete Nachfragen zu formulieren und mögliche Lehren für die aktuellen Herausforderungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zur Debatte zu stellen.

3 Nachfragen zu einem noch nicht bewältigten Konflikt

Die Nachfragen richten sich vorrangig an Regierung, Administration und Parlament, sind aber auch als Aufforderung an die Wissenschaft und eine kritische Öffentlichkeit gedacht, den Krieg jenseits einer mitunter unangenehm schrillen Empörungsrhetorik in seiner Eskalationsdynamik sowie in seinen Auswirkungen für die Region und für die internationale Politik zu verstehen. Die Nachfragen sind selektiv. Sie beanspruchen nicht, den gesamten Verlauf und sämtliche Dimensionen des Konflikts zu erfassen⁵. Vielmehr möchte

ich die Aufmerksamkeit auf bislang unzureichend belichtete Fragen lenken, die in einer kritischen Evaluation nicht fehlen dürfen⁶.

Fünf Aspekte hebe ich hervor:

- Krisenmanagement und Präventionsversuche zwischen dem Dayton-Abkommen vom November/Dezember 1995 und der Holbrooke-Milosevic-Vereinbarung vom Oktober 1998,
- die Entscheidungen vom Oktober 1998 (Holbrooke-Milosevic-Vereinbarung, Errichtung der Koso-

im Jahre 1989, die die Selbstbestimmungschancen der Kosovaren im jugoslawischen Staatsverband grundsätzlich in Frage stellte. Zum Kontext des Konfliktes zählt aber beispielsweise auch die Vertreibung von etwa 200.000 Serben aus der Krajina, die im Jahre 1995 mit amerikanischer Unterstützung und unter weitgehendem Schweigen der westlichen Öffentlichkeit erfolgte. Milosevic siedelte daraufhin einen Teil der vertriebenen Serben im nördlichen Kosovo an, was die dort ohnehin bestehenden Spannungen weiter verschärfte. Der Westen hatte keine konstruktiven Politikangebote gegenüber Serbien: Weder bemühte er sich konsequent um eine Rückkehr der Vertriebenen in die Krajina, noch stellte er Hilfen zur Bewältigung des Flüchtlingsproblems in Aussicht.

⁶ Mittlerweile gibt es in der wissenschaftlichen Publizistik einige sehr lesenswerte Textsammlungen zum Kosovo-Jugoslawien-Krieg, die eine wichtige Grundlage für eine fundierte Analyse und Einschätzung bilden können. Präzise und informative Hintergrundanalysen und Debattenbeiträge legte Thomas Schmid (1999) bereits Ende April 1999 vor. Sehr kritische Beiträge zum Krieg enthält der Band von Klaus Bittermann und Thomas Deichmann (1999). Hier finden sich zahlreiche Detailinformationen, Sichtweisen und (zum Teil polemische, aber stets bemerkenswerte) Wertungen, die bislang vom öffentlichen und wissenschaftlichen Mainstream vernachlässigt oder übergangen wurden und das von der offiziellen Politik produzierte Kriegsbild hinterfragen. Eine vorzügliche Sammlung kontroverser Positionen, die namhafte Intellektuelle während des Krieges im Feuilleton der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" veröffentlichten, hat Frank Schirrmacher (1999) herausgebracht. Schließlich hat die Zeitschrift "antimilitarismus information" (ami 7/99) im Juli ein Themenheft zum Krieg vorgelegt, das ein thematisch breites Spektrum gut recherchierter Beiträge enthält.

⁴ Drei Wochen nach Kriegsbeginn habe ich eine ähnlich gelagerte Analyse verfaßt (Debiel 1999); vgl. auch Harald Müller 1999.

⁵ Damit müssen wichtige Faktoren in der Konfliktgenese außen vor bleiben. Hierzu zählt zweifelsohne die Aufhebung der Autonomie des Kosovo

- vo Verification Mission, Activation Order der NATO),
- die Rambouillet-Paris-Verhandlungen vom Februar/März 1999,
 - die Haltung, die die Bundesregierung gegenüber der kosovo-albanischen Rebellenorganisation UCK (Ushtria Clirimtare e Kosoves),
 - die Art der Kriegführung, vor allem: die Zielplanung der NATO.

1. Meine erste Nachfrage bezieht sich auf **Krisendiplomatie und Gewaltprävention** zwischen dem Dayton-Abkommen vom November/Dezember 1995 und der Milosevic-Holbrooke-Vereinbarung vom 12. Oktober 1998⁷. Zunächst eine Vorbemerkung: Diplomaten weisen überzeugend und zurecht darauf hin, daß der Handlungsspielraum und die Einflußmöglichkeiten internationaler Vermittlung nicht überschätzt werden sollten. Kontrafaktische Analysen dürfen folglich nicht zu der Annahme verleiten, die Wahrnehmung "verpaßter Chancen" hätte automatisch zu einem anderen Lauf der Dinge geführt. Dennoch: Es scheint mir - spätestens wenn sich die Wogen der Auseinandersetzung über den Kosovo-Jugoslawien-Krieg geglättet haben - notwendig, Entscheidungsabläufe zu rekonstruieren, ihre Begründungsmuster zu hinterfragen, Alternativoptionen durchzubuchstabieren. Um es konkret zu machen, möchte ich drei mögliche Interventionspunkte für eine anders gelagerte Krisendiplomatie benennen:

- Während der Verhandlungen von Dayton war die Kosovo-Frage aufgrund des Widerstandes von Milosevic ausgeklammert worden. Zugleich mußte jedem klar sein, daß hier der Beginn und das grausame Finale der Jugoslawien-Kriege liegen konnte. Was wurde getan, um den

Konstruktionsfehler des Dayton-Abkommens zu beheben? Wie wurde der Konflikt seitens des Auswärtigen Amtes und anderer europäischer Außenministerien konkret beobachtet? War es tatsächlich so - wie viele Beobachter feststellen -, daß der gewaltfreie Kurs Rugovas zu der Einschätzung verleitete, das Gewaltpotential sei nur gering? Falls ja: Was muß sich in den außenpolitischen Entscheidungsabläufen ändern, damit zivil orientierte Politiker vor Ort internationale Aufmerksamkeit finden und nicht gegenüber gewaltbereiten Kräften an Boden verlieren?

- Eine entscheidende Phase für eine massive diplomatische Intervention war die Zeit von September 1997 bis Februar 1998. Die UCK war mittlerweile in der Lage, systematisch gegen serbische "Sicherheitskräfte" vorzugehen. Jugoslawien zog seinerseits ca. 20.000 Soldaten und Sonderpolizisten zusammen. Die Kontaktgruppe reagierte verhalten - nicht zuletzt aufgrund russischer Vorbehalte. Am 28. Februar 1998 setzte dann die "erste Kriegsrunde" ein. Am 31. März 1998 beschloß der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1160 ein Waffenembargo über die Bundesrepublik Jugoslawien⁸. Die Fragen: War man sich ab September 1997 über die Dramatik der Situation im klaren? Gab es in dieser Phase einen ausgearbeiteten Friedensplan? Wurde eine detaillierte Analyse der russischen Position erstellt? Wurden konkrete Überlegungen ausgearbeitet, wie man Rußland durch massive Anreize von seiner Rolle als Sachwalter serbischer Interessen hätte abbringen können? Welchen Einfluß hatten alternative Modelle der Konfliktregelung, die von Wissenschaft und Politikberatung entwickelt wurden und auf eine

⁷ Vgl. zu dieser Phase beispielsweise Meyer 1999a, Troebst 1998.

⁸ Resolution 1160 des UN-Sicherheitsrates vom 31. März 1998 ist dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 43. Jg. (1998) H. 12, S. 1509-1511.

Interimsverwaltung⁹ bzw. den stufenweisen Aufbau von Vertrauensbildung, Dialog und Verhandlungen setzten¹⁰? Auf welchen Ebenen und wie intensiv sind sie im Auswärtigen Amt erörtert worden? Inwieweit wurde auf der Ebene der Kontaktgruppe mit Alternativszenarien gearbeitet?

- Zwischen Mitte Juli und Mitte August 1998 führte die serbische Armee eine Großoffensive gegen die UCK durch. Sie forderte etwa 1.500 Tote und 200.000 Vertriebene, von denen 50.000 in Wäldern und Bergen lebten. Am 23. September 1998 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat mit Zustimmung Rußlands und bei Enthaltung Chinas Resolution 1199¹¹. Diese verlangte einen umgehenden Waffenstillstand, den sofortigen Rückzug von jugoslawischen und serbischen Einheiten, die zur Unterdrückung der Zivilbevölkerung eingesetzt wurden, freien Zugang für humanitäre Organisationen und die Zusam-

menarbeit mit dem UN-Jugoslawientribunal in Den Haag. Am Folgetag, dem 24. September 1998, erließ die NATO eine Aktivierungswarnung. Diese Aktivierungswarnung war in zweierlei Hinsicht eine geradezu zentrale und möglicherweise fatale Weichenstellung: Zum einen wurde Moskau spätestens an diesem Punkt bedeutet, daß die NATO auch ohne russische Einbindung und Zustimmung agieren würde. Zweitens verengte sich die Diplomatie auf eine militärisch abgestützte Drohpolitik. Meine Fragen: Gab es Pläne, wie die Zielsetzungen von Resolution 1199 zusammen mit Rußland hätten umgesetzt werden können? Wurde in den europäischen Außenministerien die von verschiedenen Seiten ventilierte Idee eines UN-Protectorats ernsthaft geprüft? Andreas Zumach, UN-Korrespondent der tageszeitung (taz), hat wiederholt darauf hingewiesen, wie ein derartiges Modell hätte aussehen können. So hatte Alexander Vershbow, US-Botschafter bei der NATO in Brüssel, am 7. August einen detaillierten Plan vorgelegt, der aber in Washington nicht weiter verfolgt wurde¹². Er sah vor, daß die USA und Rußland ein Mandat des UN-Sicherheitsrates für ein internationales Protectorat anstreben würden. Ein derartiges Protectorat hätte auch für die serbische Seite Garantien und Anreize beinhalten müssen. Und man hätte Rußland zweifelsohne massiv dazu drängen müssen. Aber warum eigentlich nicht?

2. Am 8. Oktober 1998 erteilten die Kontaktgruppe und der Amtierende OSZE-Vorsitzende dem US-Sondervermittler Richard Holbrooke den Auftrag, der serbischen Seite die Forderungen der Resolution 1199 sowie die Forderung nach Rück-

⁹ Hier sind v.a. Vorschläge zu nennen, die neun Wissenschaftler im Rahmen eines Projektes über Minderheitenkonflikte in Mittel- und Osteuropa entwickelt haben (Altmann et al. 1999). Das Projekt wurde gemeinsam von der Bertelsmann Wissenschaftsstiftung (Gütersloh) und der Forschungsgruppe Europa am Centrum für Angewandte Politikforschung (München) durchgeführt. Das Konzept sieht als Kernpunkte eine Interimsverwaltung und eine Trilaterale Vermittlungskommission (TVK) vor. Die Urfassung stammt vom Dezember 1997. Sie wurde im Jahre 1998 nach Diskussion mit Vertretern der Konfliktparteien und der internationalen Vermittler mehrfach überarbeitet und für eine internationale Konferenz in Athen am 22. Januar 1999 aktualisiert.

¹⁰ Im Rahmen des Conflict Prevention Network (CPN 1997) wurde ein maßgeblich von Marie-Janine Calic formulierter Drei-Stufen-Plan ausgearbeitet. Er sah zunächst vertrauensbildende Maßnahmen und humanitäre Hilfe vor, um den akuten Spannungszustand zu beenden. Zweitens sollten Dialogforen über verschiedenste Fragen des gesellschaftlichen und politischen Zusammenlebens geschaffen werden, um in einer dritten Phase über den politischen Status der Provinz zu verhandeln.

¹¹ UN-Sicherheitsresolution 1199 vom 23. September 1998 ist dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 43. Jg. (Dezember 1998) H. 12, S. 1511-1514.

¹² Vgl. Andreas Zumach, Bomben wären unnötig gewesen, in: die tageszeitung (taz) vom 1. Juni 1999, S. 6.

kehr aller Flüchtlinge und der Aufnahme eines serbisch-albanischen Dialogs zu überbringen. Am **12. Oktober 1998** kam es zu der **Vereinbarung zwischen Milošević und Holbrooke**, die durch die unbewaffnete Kosovo Verification Mission (KVM) der OSZE abgesichert werden sollte¹³. Kurz darauf stimmten die Außenminister der Kontaktgruppe auf dem Londoner Flughafen Heathrow der unbewaffneten OSZE-Mission zu. Eine mögliche Evakuierung wurde durch die Entsendung der Extraction Force (XFOR) nach Mazedonien vorbereitet. Gunter Hofmann (1999: 18) gibt in einem vielbeachteten ZEIT-Dossier an, daß ein Anruf aus Washington auf die deutsche Zustimmung zu einem möglichen Kosovo-Einsatz ohne UN-Mandat gedrängt habe. Innerhalb von fünfzehn Minuten hätten Schröder und Fischer entscheiden müssen - wobei die Frage erlaubt sein muß, ob sich eine verantwortungsvolle Führung in einer Demokratie derart überrumpeln lassen darf. Kurz darauf wandelte die NATO ihre Aktivierungswarnung in eine Aktivierungsanordnung um. Am 16. Oktober stimmte der Bundestag dieser Aktivierungsanordnung zu¹⁴.

Damit wurde das UN-Gewaltlegitimationsmonopol endgültig unterlaufen; der Affront gegenüber Rußland war offenkundig. Der nachfolgende Ablauf der Ereignisse erscheint hochpro-

blematisch. Man errichtet eine OSZE-Mission, deren Scheitern geradezu mit einkalkuliert ist. Denn eine rein zivile Mission konnte die Maßgaben des Abkommens nicht angemessen überprüfen. Vor allem konnte sie nicht das Eindringen von UCK-Kräften in das durch den serbischen Abzug entstehende Vakuum verhindern. Notwendig wäre - wie von Italien vorgeschlagen - eine OSZE-Militärmission oder aber ein UNO-Blauhelmeinsatz gewesen. Diese Überforderung der OSZE ist auch mittelfristig problematisch. Unüberlegte und hochgradig mißerfolgsgefährdete Missionen gefährden das Prestige der Organisation und ihr wichtiges Instrumentarium der Krisenstabilisierung. Die Folgen könnten ähnlich sein wie bei den häufig unbedachten Blauhelmeinsätzen der 90er Jahre, die zu einer großen Zurückhaltung gegenüber dem UN Peace-keeping beigetragen haben. Deshalb meine Frage: Wie hatte man sich vor der Holbrooke-Mission von europäischer Seite auf die Frage der zivilen und militärischen Absicherung einer Vereinbarung vorbereitet? Wie verlief die Abstimmung in der Kontaktgruppe? Oder überließen die Europäer mehr oder weniger konzeptlos das konkrete Konfliktmanagement der US-Diplomatie?

3. Die Umsetzung der Vereinbarung vom 12. Oktober 1998 erwies sich als äußerst unzulänglich. Die UCK brach wiederholt den Waffenstillstand, serbische "Sicherheitskräfte" begingen immer brutale Massaker. Jegliche Hoffnung auf eine Stabilisierung der Lage war zunichte, als die OSZE am 15. Januar 1999 in Racak ein Massaker an 45 Kosovo-Albanern entdeckte¹⁵, für das offenkundig die serbische Seite verantwortlich war. Die Kontakt-

¹³ Das Abkommen über die Kosovo-Verifizierungsmission zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien vom 16. Oktober 1998 ist dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 43. Jg. (1998) H. 12, S. 1516-1518.

¹⁴ Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt. Beschluß des Bundestages vom 16. Oktober 1998, dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 43. Jg. (1998) H. 12, S. 1507-1509.

¹⁵ Eine sehr skeptische Position zur offiziellen Bewertung des Racak-Massakers nimmt Diana Johnston (1999) ein, die zudem harsche Kritik an der Kosovo Verification Mission der OSZE und ihrem Leiter, William Walker, übt.

gruppe forderte am 29. Januar ultimativ die Konfliktparteien zu **Friedensverhandlungen** auf, die in zwei Runden zwischen dem 6. Februar und dem 19. März 1999 in **Paris und Rambouillet** stattfanden¹⁶. Der politische Teil des Vertragsentwurfs sah einen sofortigen Waffenstillstand vor. Nach einer dreijährigen Übergangsphase, in der dem Kosovo umfangreiche Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien eingeräumt wurde, sollte ein Referendum über den politischen Status stattfinden. Weitere Elemente waren Schutzrechte für die serbische Minderheit sowie freie Wahlen unter OSZE-Aufsicht. Ohne Einbeziehung Rußlands legten die westlichen Mitglieder der Kontaktgruppe in der zweiten Verhandlungswoche einen Plan vor, demzufolge eine 30.000 Mann starke multinationale Friedenstruppe unter NATO-Führung das Abkommen militärisch implementieren und eine weitgehende Entmilitarisierung beider Seiten überwachen sollte.

Die Eskalation der Situation wie auch die Unnachgiebigkeit von Milosevic hatten es verständlicherweise nahegelegt, Mediation mit einem gewissen machtpolitischen Druckpotential zu betreiben. Doch enthielt das Verhandlungsdesign offenkundig grobe Fehler, die diplomatische Möglichkeiten verbaut haben könnten. Das mögliche politische Ergebnis wurde quasi als Diktat präsentiert. Die Frage, welchen künftigen Status das Kosovo haben würde, blieb letztlich unklar: Die Option eines Referen-

dums nach Ablauf von drei Jahren wurde zugunsten eines nur vage definierten Entscheidungsverfahrens ("Instrumentariums") abgemildert; die Möglichkeit, dem Kosovo verbindlich den Status einer Republik zu geben, wurde offenkundig - nicht zuletzt aufgrund einer diplomatischen Intervention Montenegros - nicht verhandelt. Vor allem aber hätte der militärische Part wohl auch von einer moderateren Führung in Belgrad nicht akzeptiert werden können. Diese Einschätzung wird durch den Inhalt der Artikel 6, 8 und 10 aus dem militärischen Annex B im Entwurf des Rambouillet-Abkommens erhärtet, der einer NATO-Truppe über das Kosovo hinaus Bewegungsfreiheit in der gesamten Bundesrepublik Jugoslawien mit geradezu unbeschränkten Rechten eingeräumt hätte. Warum hatte man nicht von vornherein andere Implementierungsoptionen (UN-Truppe nach dem UNTAES-Modell in Slawonien, Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf das Kosovo) unterbreitet, die eine Diskussionsverweigerung und Ablehnung durch Belgrad weitaus schwerer gemacht hätten?

Vor allem aber wurde in Rambouillet nicht berücksichtigt, daß die Um- und Durchsetzung nur zusammen mit Rußland möglich gewesen wäre. Die Entwürfe für die Vertragstexte wurden offenkundig vornehmlich von einem US-Team ausgearbeitet. Es gibt verschiedene Thesen, hierzu habe es keine ernstzunehmende Alternative gegeben. Richtiger könnte sein, daß aus bündnispolitischen Rücksichtnahmen andere Optionen nicht offensiv vertreten wurden. Wie dem auch sei, angesichts der Ergebnisse von Rambouillet wird man den Verhandlungsansatz eingehend überprüfen müssen, will man nicht einer Kapitulation der Politik das Wort reden. Auch wenn Zusagen von Milosevic mit gutem Grund nur wenig Vertrauen erwecken können, so

¹⁶ Vgl. zu den Rambouillet-Verhandlungen die Einschätzungen von: Zumach 1999, Hofmann 1999, Reljic 1999, Meyer 1999b, Øberg 1999. Das Vorläufige Abkommen für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo, Rambouillet, 23. Februar 1999, ist auszugsweise in deutscher Sprache dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 44. Jg. (Mai 1999) H. 5, S. 611-630. Die englische Originalfassung des Rambouillet-Abkommens ist im Internet abrufbar unter <http://www.balkanaction.org>.

hätte doch eine andere Form der Absicherung unter starker Einbindung und Beteiligung Rußlands zumindest eine Eskalation erschwert und "Zeit gekauft". Mir erscheint nach wie vor klärungsbedürftig, ob dieser Ansatz hinreichend verfolgt wurde.

4. Meine vierte Nachfrage bezieht sich auf die **Haltung**, die die deutsche Regierung und andere europäische Staaten **gegenüber der kosovo-albanischen Rebellenorganisation UCK** eingenommen haben und heute einnehmen. Die Stärkung der UCK - sei es durch Waffen aus Albanien, sei es durch Geldsammlungen in Westeuropa und insbesondere Deutschland - hat neben der serbischen Repressionspolitik zweifelsohne zur Demontierung von Rugova beigetragen und zur Zuspitzung der Lage beigetragen. Schließlich waren Ausrichtung und Aktionen der UCK ein konfliktverschärfendes Element¹⁷. Unklar bleibt, warum diese Entwicklung vom Westen hingenommen wurde. Ging man stillschweigend von einem legitimen Selbstverteidigungsrecht der Kosovo-Albaner aus und hielt insofern auch die zwangsläufige Radikalisierung des politischen Klimas für unausweichlich? Oder sah man keine Möglichkeiten der Einflußnahme? Die Frage ist erstaunlicherweise nicht eingehend diskutiert worden.

Zugleich bleibt unklar, welches politische Konzept die Europäer gegenüber der UCK hatten. Für die USA läßt sich das Auf und Ab in der Haltung gegenüber der Rebellenorganisation hingegen grob nachvollziehen: Bis zum Sommer 1998 wurde die UCK als Terrororganisation mißachtet.

Seit Sommer 1998 wurde die UCK dann sukzessive zur Befreiungsbewegung aufgewertet - nicht zuletzt durch den ostentativen Besuch von Richard Holbrooke in Junik, dem UCK-Hauptquartier, am 24. Juni 1998. Dabei wurde mit mäßigem Erfolg auch versucht, auf die UCK Einfluß zu nehmen. Der Höhepunkt der Aufwertung bestand darin, daß die kosovo-albanische Delegation in Rambouillet von amerikanischen Anwälten, pensionierten US-Generälen und Diplomaten beraten wurde und Hashim Thaqi die Verhandlungsführung der kosovo-albanischen Delegation übernahm - eine Demütigung für Ibrahim Rugova.

Interessant zu wissen wäre, ob und ab wann die UCK seitens des CIA Ausbildungshilfe, logistische Unterstützung und Waffen erhalten hat. Spätestens seit Ende März 1999 ist wohl von engen Verbindungen auszugehen. Auch wäre Hinweisen nachzugehen, daß Geheimdienste der NATO-Staaten in verdeckten Aktionen die UCK als Boden- und Erkundungstruppen nutzten.

Um keine Unklarheit aufkommen zu lassen: Die UCK ist ein ernstzunehmender Faktor in dem Konflikt, der angemessen berücksichtigt werden muß. Doch es besteht wenig Veranlassung, mit ihr "gemeinsame Sache" zu machen. Daß das Verhältnis der deutschen Regierung zur UCK in der politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion fast vollständig ausgeblendet wurde, ist ein grobes Versäumnis. Denn diese Frage berührt einen Kernpunkt ernstgemeinter Krisenprävention. Rein machtpolitische Stabilitätspolitik sucht und wechselt Verbündete mehr oder minder nach Belieben. Sie gründet sich allein auf die ständig im Fluß befindliche Einschätzung, wer gerade Stabilitätsgarant ist oder zu einer erwünschten Destabilisierung des Gegners beiträgt. Die

¹⁷ Vgl. zur Entstehung und Struktur der UCK u.a.: Reuter 1999, Rüb 1999. Aufschlußreiche Hintergrundinformationen über Finanzierung, Waffenbeschaffung und Geheimdienstkontakte (insbesondere zu CIA und BND) der UCK finden sich bei Schmidt-Eenboom 1999a, 1999b. Einen spannenden Einblick in das Selbstverständnis der UCK gibt Hedges 1999.

US-Unterstützung für die Taliban-Milizen in Afghanistan ist ein Beispiel *par excellence*. Konstruktive Konfliktbearbeitung reflektiert hingegen, ob sie demokratisch-pluralistische oder radikal-nationalistische Kräfte stärkt¹⁸.

5. Meine letzte Nachfrage bezieht sich auf die **Art der Kriegführung**. Ein "Nachspiel" muß meines Erachtens die skandalöse Zielplanung der NATO haben. Die Bombardierung von Automobil-, Düngemittel- und Zigarettenfabriken, die bewußte Zerstörung der zivilen Infrastruktur (Brücken, Straßen, Stromversorgung), die Auslösung erheblicher ökologischer Schäden (siehe Krusewitz 1999) haben dem Anspruch hohn gesprochen, es werde kein Krieg gegen die serbische Zivilbevölkerung geführt. Es gibt Schätzungen, daß etwa die Hälfte der über 30.000 Luftangriffe primär zivile Ziele hatte¹⁹. Es stellt sich die Frage, ob diese Form der Bombardierung mit Zusatzprotokoll I von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949 vereinbar ist. Besonders kritikwürdig ist die Bombardierung des amtlichen serbischen Fernsehens und Rundfunks (RTS) in Belgrad. Sicher: RTS war ein Teil der jugoslawischen Propagandamaschinerie. Aber: Im Unterschied beispielsweise zu Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTL) in Ruanda wurde hier kein hetzerischer Rassismus gegen Minderheiten geschürt. Und: RTS war eine wichtige internationale Quelle für Bilder zu den massiven Zerstörungen in Serbien und Montenegro.

¹⁸ Diese Frage stellt sich nach Kriegsende übrigens auch für den von der UN-Verwaltung eingerichteten "Übergangsrat für das Kosovo". Seine Zusammensetzung ist zweifelsohne ein politisches Signal. Von daher ist das hohe Gewicht, das nach Ansicht vieler Beobachter die UCK erhalten hat, nicht unproblematisch.

¹⁹ Vgl. Bernhard Pötter, Mehr zivile als militärische Zerstörung in Jugoslawien, in: die tageszeitung (taz) vom 5./6. Juni 1999, S. 5.

Die Hinnahme einer derartigen Kriegführungsstrategie bedeutet einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust für die deutsche Politik. Der von Außenminister Joschka Fischer öffentlich bekundete Gesprächsbedarf über die Zielplanungen bezog sich allein auf die Beschädigung der Schweizer Botschaft in Belgrad und blieb offenkundig folgenlos. Nachdenklich muß zudem stimmen, daß die katholische wie die evangelische Amtskirche sich in Deutschland in dieser Frage nicht lauter zu Wort meldeten. Denn sie unterlagen ja - im Unterschied zur Regierung - keiner "Bündnisraison". Eine mögliche Rechtfertigung des Kriegsgrundes hätte also keineswegs bedeuten müssen, implizit auch die angewendeten Mittel und Kriegführungsstrategien gutzuheißen oder zu tolerieren. Der Vatikan, der Weltkirchenrat und engagierte Laienorganisationen haben ihre moralische Autorität in diesem Krieg weitaus überzeugender in die Waagschale geworfen²⁰. Auch blieben viele deutsche Völkerrechtler erstaunlich wortkarg oder argumentativ konturenlos bei der Frage, ob die Bombardierung von Chemiefabriken, Raffinerien, Stromversorgungslinien, Kraftwerken und Wasserversorgungseinrichtungen gegen das humanitäre Völkerrecht verstieß.

Das bei den NATO-Presskonferenzen verwendete Motto "another good day" war im übrigen ein unentschuldbarer Zynismus. Die Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad ist immer noch alles andere als befriedigend geklärt. Ebenso wenig wurden - auch seitens der Bundes-

²⁰ Vgl. z.B. Jutta Wagemann/Bernhard Pötter, Du sollst nicht töten - außer manchmal. Die deutschen Kirchen unterstützen die Nato-Angriffe. Weltkirchenrat und Vatikan lehnen den Krieg ab. Papst will vermitteln, in: die tageszeitung (taz), Ostern 1999, S. 3; siehe zur Haltung der orthodoxen Kirchen auch: Die orthodoxen Kirchen und der Kosovo-Krieg. Keine einheitliche Front gegen den Westen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 25. Mai 1999.

regierung - aussagekräftige Antworten gegeben, wer grundsätzlich für die Zielauswahl verantwortlich zeichnete²¹. Hat zumindest der Verteidigungsplanungsausschuß der NATO diese Ziele diskutiert und genehmigt? Die deutsche Politik ist gehalten, hinsichtlich der Entscheidungsverfahren und institutionellen Zuständigkeiten des Nordatlantischen Bündnisses Klarheit zu schaffen und Konsequenzen herbeizuführen. Wird die Frage innerhalb der NATO auf die Agenda gesetzt? Werden in Deutschland Parlament und Medien ihrer Kontrollfunktion gerecht, indem sie hier nachhaken? Oder geht diese zentrale Frage in den "Nachkriegswirren" bzw. in der abrupten Rückkehr zu innenpolitischen Prioritäten unter?

4 Mögliche Lehren und veränderte Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik

Ich möchte nun zu den möglichen Lehren und veränderten Herausforderungen kommen, die sich meines Erachtens für die deutsche Außenpolitik ergeben²². Sie beziehen sich auf fünf Aspekte:

- die Notwendigkeit, ja den Zwang zu Kooperation und Konsenssuche mit Rußland;
- die aktuelle Diskussion um eine "Fortentwicklung" von Völkerrecht und UN-Charta;
- die neue NATO-Strategie;

²¹ Vgl. u.a. Bettina Gaus, Das Verteidigungsministerium weiß nicht, was es weiß, in: die tageszeitung (taz) vom 1. Juni 1999, S. 4.

²² Dabei schließe ich mich der Bemerkung von Lothar Brock (1999: 1) über den Sinn derartiger Lehren an: "Wie man den Kosovo-Krieg liest, ist nicht nur eine Frage der Vergangenheitsbewältigung, sondern mehr noch eine Frage der Zukunftsgestaltung. Von dem, was sich als Lehre aus dem Krieg durchsetzt, hängt viel für zukünftige Verhaltensweisen ab."

- die politische Neuordnung des Kosovo;
- schließlich das Selbstverständnis deutscher Außenpolitik.

1. Die erste Lehre kann meines Erachtens bereits heute als gut erhärtet gelten: Wünscht man im "euro-atlantischen Raum" eine konstruktive Bewältigung von Konflikten und scheut - mit guten Gründen - unkontrollierbare Eskalationsdynamiken und Zerrüttungen, so ist eine wirklich **partnerschaftliche Kooperation mit Rußland** unabdingbar. Im Kosovo-Konflikt wurde erst mit dem sog. Fischer-Plan vom 14. April 1999 konsequent versucht, Rußland beim Krisenmanagement eine tragende Rolle zu geben²³. Und der Erfolg kam auch fast postwendend. Bei einer flexibleren Haltung der Amerikaner wäre solch eine gemeinsame Anstrengung möglicherweise deutlich früher zu erreichen gewesen. Die NATO hat sich aber spätestens seit September 1998 als hochmütig erwiesen. Rudolf Augstein sprach in einem Kommentar des SPIEGEL zurecht von der "Arroganz der Macht". Symbolisiert wurde diese Überheblichkeit das erste Mal, als einen Tag nach Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 1199 die NATO ihre Aktivierungswarnung erließ und damit deutlich machte, daß sie im Zweifelsfall auch unilateral handeln würde. Daß Rußland derartigen Drohungen sein Plazet verweigerte, hat natürlich mit nationalen Interessen zu tun. Aber es gab auch berechtigte und im nachhinein bestätigte Vorbehalte gegenüber der Rationalität der westlichen Verhandlungs- und Drohstrategie.

²³ Der deutsche Kosovo-Friedensplan vom 14. April 1999 ist dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 44. Jg. (Mai 1999) H. 5, S. 638-639. Vgl. zu Entwicklung und Motiven der russischen Kosovo-Diplomatie Heidrun Müller 1999.

Der Kosovo-Jugoslawien-Krieg ist im übrigen ein "klassischer Fall", bei dem weder eine veränderte Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats noch eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene der OSZE die entscheidenden Rahmenbedingungen diplomatischen Handelns geändert hätte. Rußlands nationale Interessen waren tangiert - vermutlich weniger aufgrund slawischer Bruderschaftsgefühle als wegen der Sorge, selbst verstärkt zum Ziel westlichen Dominanzverhaltens werden zu können. Der durch die UN-Charta vorgegebene Zwang zur Kooperation ist unter diesen Umständen sowohl aus regionaler als auch aus globaler Sicht hilfreich und notwendig. Die UN-Charta will genau vermeiden, daß einzelne Staatengruppen sich zu selbsternannten Polizisten erheben und die internationale Ordnung in Frage stellen.

Vor diesem Hintergrund sollte alle Energie in die schwierige Konsenssuche mit Rußland gesetzt werden. Hier benötigen wir eine Art neuer Ostpolitik, wie sie Egon Bahr in den 70er Jahren unter anderen Vorzeichen und in einer anderen historischen Situation meisterhaft praktiziert hat. Dies ist mühsam und aufwendig. Aber der Aufwand ist in Friedenszeiten ungleich geringer und vor allem billiger als in Kriegszeiten. Setzt die westliche Politik auf eine partnerschaftliche und umsichtige Einbindung Rußlands, so dürfte es nach meiner Einschätzung im Laufe der nächsten Dekade möglich sein, konsensuale Lösungen bei der Suche nach Konfliktregelungen im euro-atlantischen Raum und im Kaukasus zu finden.

2. Der UN-Sicherheitsrat ist in diesem Konflikt vorschnell als handlungsunfähig dargestellt worden. Dabei wurde die Verantwortung einseitig der russischen Seite zugeschoben. Kaum aber wurde zur Kenntnis genommen, daß die USA nicht

willens waren, das Krisenmanagement konsequent im UN-Rahmen zu betreiben. Die multilateralen Handlungsmöglichkeiten sind zudem bei kluger Diplomatie so gering nicht, wie sich ja bei der letztendlichen Konfliktregelung erwies. Natürlich wären eine veränderte Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates sowie eine Modifizierung des Veto-Rechts wünschenswert (vgl. ausführlicher Debiel/Thomas 1997). Doch zugleich ist offenkundig, daß gerade eine Einschränkung des Veto-Privilegs auf den erbitterten Widerstand der ständigen Mitglieder und nicht zuletzt der USA stößt. Von daher gibt es nur den Weg einer stufenweisen Reform und Transformation von Entscheidungsverfahren.

Im Kontext der Kosovo-Krise wurden diverse Vorschläge unter dem Etikett **"Fortentwicklung des Völkerrechts"** entwickelt. Mit unterschiedlichen Akzentsetzungen und Begründungen zielen diese Argumentationsketten darauf ab, bei fehlender Einigkeit im Sicherheitsrat die Entscheidungskompetenz über Krieg und Frieden zu Regionalorganisationen oder gar Militärbündnissen zu verlagern bzw. humanitäre Interventionen ohne UN-Mandat im Sinne eines kollektiven Rechts der Nothilfe unter restriktiven Bedingungen zu legitimieren²⁴. Eine andere Denkrichtung argumentiert bereits offensiver, daß "the new interventionists should not be daunted by fears of destroying some lofty, imagined temple of law enshrined in the U.N. Charter's anti-interventionist proscriptions" (Glennon 1999: 7). All diesen Begründungen ist gemeinsam, daß sie - implizit oder explizit - das Spannungsverhältnis zwischen Gerechtigkeit von Lega-

²⁴ Siehe z.B. Kühne 1999a, Thüner 1999, Ipsen 1999, Delbrück 1999. Norman Paech (1999: 15) spricht demgegenüber bei seiner Einschätzung der NATO-Militärintervention von einem "eindeutig völkerrechtswidrigen Krieg".

lität²⁵ einseitig zugunsten spezifischer Gerechtigkeitsinterpretationen auflösen. Worauf sich deren (durchaus selektiver) Geltungsanspruch genau gründet, wird dabei zumeist nur unzureichend reflektiert. Die seit Resolution 688 erfolgte inhaltliche Weiterentwicklung des Völkerrechts, die im Falle von Massenmord und Vertreibung Zwangsmaßnahmen ermöglicht hat, wird von den in der UN-Charta klar geregelten Entscheidungsverfahren abgetrennt - gerade so, als seien Rechtsprozeduren nicht geschaffen worden, um die Anarchie von Selbsthilfemaßnahmen einzudämmen. Die Betonung von Verfahrensregeln ist übrigens kein legalistischer Reduktionismus, sondern berücksichtigt, daß auch Gerechtigkeitsvorstellungen einer Kontrolle unterworfen werden müssen. Ein weiteres Argument tritt hinzu: Eigenmächtiges Handeln von Staatengruppen, die eine übergeordnete normative Definitionsmacht beanspruchen, ruft internationale Widerstände her. Dies verbaut politische Lösungen eher, als daß es sie erleichtert. Ist man an einem effektiven und umsichtigen Krisenmanagement interessiert, so sollte man stattdessen die Kunst der Diplomatie energisch nutzen, um den bestehenden völkerrechtlichen Rahmen, der längst eine vom Sicherheitsrat autorisierte Einmischung in innere Angelegenheiten ermöglicht, entsprechend auszuschöpfen. Und ein Veto der VR China läßt sich mit einigem Geschick in allen Angelegenheiten vermeiden, die nicht auf ihre unmittelbare Interessensphäre in Asien zielen.

Die oftmals einseitige Konzentration der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte auf Fragen von Moral und Völkerrecht hat die nüchterne Analyse des Krie-

ges, der natürlich auch historische, sozio-ökonomische, macht- und geopolitische Dimensionen hat, eher behindert als befördert. Zudem gab es mitunter einen zentralen Fehlschluß: Als humanitäre Intervention läßt sich der Kosovo-Jugoslawien-Krieg schlichtweg nicht bezeichnen. Eine ernstgemeinte humanitäre Intervention, die den Opfern wirklich zu Hilfe geeilt wäre, hätte mit Bodentruppen erfolgen und eigene Verluste in Kauf nehmen müssen. Dazu waren die westlichen Staaten nicht bereit. Ohne UN-Mandat und eine Einbindung Rußlands wäre diese Option zudem völkerrechtswidrig, hochgradig eskalationshaltig und deshalb geradezu unverantwortlich gewesen. Hinzu kommt, daß Möglichkeiten der direkten Hilfsleistung für die im Kosovo verbliebene Bevölkerung - etwa durch den Abwurf von Hilfsgütern - nicht genutzt wurden (vgl. hierzu Lock 1999). Eine befriedigende Begründung steht noch aus und ist angesichts der immer wieder erklärten humanitären Ziele der NATO-Operation überfällig. Ebenso ist nach wie vor unbeantwortet, aber mit amerikanischen Aufklärungssystemen vermutlich längst geklärt, wohin die plötzlich verschwundenen Flüchtlinge an der mazedonischen Grenze gelangt sind. Dieses Ereignis hatte in der ersten Kriegshälfte die Öffentlichkeit erschüttert, später war es kein Anlaß mehr für eine nachforschende Berichterstattung. Vor diesem Hintergrund lenkt die immer wiederkehrende Diskussion um humanitäre Interventionen in geradezu realitätsfremder Weise von tatsächlichen Motivationslagen, Interessen und Handlungsstrategien ab. Dies gilt meines Erachtens auch für die von Jürgen Habermas (1999) zur Diskussion gestellte Interpretation, beim Kosovo-Jugoslawien-Krieg habe es sich quasi um einen Vorgriff auf ein "Weltbürgerrecht" handeln können. Die tatsächlich verfolgte Strategie entsprach

²⁵ Ausführlichere Analysen zum Spannungsverhältnis von Moral bzw. Gerechtigkeit auf der einen und Recht bzw. Legalität auf der anderen Seite finden sich bei Preuß (1999) und Ladwig (1999).

eher dem Tatbestand eines "Nötigungskrieges" (Merkel 1999), bei dem die serbische Bevölkerung letztlich in eine doppelte Geiselhaft geriet und ihr ein "Weltbürgerrecht" von vornherein aberkannt wurde.

3. Man wird heute nicht mehr umhin können: Kosovo war Vorgriff und Testfall für eine grundlegend veränderte politische und militärische Strategie der NATO (Pradetto 1999, Mutz 1999). Der Krieg braucht deshalb nicht gleich zum Modell für alle künftigen Auseinandersetzungen werden. Aber die Art und Begründung der Kriegführung ist ausdrücklich zu einer Option geworden, deren Anwendung die NATO sich ohne Rücksicht auf eine höherrangige Rechtssetzungsinstanz, sprich: den UN-Sicherheitsrat, vorbehält. Dies ist die wohl entscheidende Quintessenz des **neuen strategischen Konzepts der NATO**, das in der Hochzeit des Krieges auf dem Gipfeltreffen zum 50jährigen Bestehen der Bündnisses vom 23./24. April 1999 beschlossen wurde. Die Washingtoner Erklärung ersetzt die entsprechenden Richtlinien von 1991. Zu den bisherigen Aufgaben der NATO - Abschreckung und Verteidigung - tritt der Aufbau einer Sicherheitsstruktur im "euro-atlantischen Raum" hinzu - wobei auch "Krisenreaktionseinsätze" vorgesehen sind. Auf der Grundlage eines "erweiterten Sicherheitsbegriffs" werden regionale Krisen "an der Peripherie des Bündnisses", die durch ethnische Rivalitäten, Menschenrechtsverletzungen oder die Auflösung von Staaten ausgelöst werden, zur Sicherheitsbedrohung erklärt. Weitere Gefährdungen könnten sich durch die Abschneidung von lebenswichtigen Ressourcen oder durch Flüchtlingsströme ergeben. Krisenreaktionseinsätze im "euro-atlantischen Raum" werden in diesem Dokument nicht mehr explizit an ein UN-Mandat gebunden, sondern sollen nur noch "in Übereinstimmung

mit dem Völkerrecht" durchgeführt werden (NATO 1999: Ziff. 10, 31).

Reinhard Mutz (1999: 85) hat prägnant formuliert, daß die NATO durch dieses Konzept mit den in Art. 1 ihres Gründungsvertrages vom 4. April 1949 formulierten Verpflichtungen gebrochen und sich vom Verteidigungsbündnis zu einem Interessenverteidigungsbündnis transformiert hat: "Die Selbstmandatierung als ein nicht nur in exzeptionellen Notsituationen gangbarer Ausweg scheint konsensfähig geworden zu sein. Da sich ein Handeln in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen kaum noch behaupten läßt, wählen ranghohe Repräsentanten der Allianz zunehmend eine alternative Formulierung: Die NATO handle 'im Geist' der Charta." Schon der "Testlauf" des Kosovo-Jugoslawien-Kriegs hat gezeigt, daß Konzepte der Selbstmandatierung den zivilisatorischen Fortschritt des Völkerrechts untergraben und der Rückfall in ein hegemoniales Faustrecht droht (Lutz 1999). Reaktionen in anderen Weltregionen - insbesondere in Südasien - deuten an, daß bereits "negative Lerneffekte" eingesetzt haben. Die Lehre kann nur lauten, die NATO den Vereinten Nationen wieder klar unterzuordnen und die mit der Washingtoner Erklärung unternommene Funktionsausweitung in der Realität nicht zur Geltung kommen zu lassen. Der Kosovo-Jugoslawien-Krieg müßte in dieser Sichtweise von einer multilateral orientierten deutschen Außenpolitik als einmaliger Sonderfall eingeordnet werden. Die letztlich erfolgreiche Verhandlungsstrategie einer kooperativen Einbeziehung Rußlands und der Respektierung des UN-Sicherheitsrats²⁶ müßten hingegen als vor-

²⁶ Der UN-Sicherheitsrat schuf mit Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 den völkerrechtlichen Rahmen für die politische Beilegung des Krieges sowie die militärische Sicherheitspräsenz (KFOR) und die internationale zivile Präsenz (UNMIK) im Kosovo.

wärtsweisendes Lösungsmodell hervorgehoben werden.

4. Alle diplomatischen Vermittlungsbemühungen inklusive der aktuellen Friedensregelung sind einer zentralen Frage aus dem Weg gegangen: der nach einer **tragfähigen politischen und staatsrechtlichen Ordnung für das Kosovo**²⁷. Die Vorstellung eines multi-ethnischen Kosovo, die mitunter gar zur Legitimation des Krieges herangezogen wurde, ignoriert, daß hierfür nach Auskunft vieler Beobachter im Unterschied zu Bosnien-Herzegowina relativ wenige Anknüpfungspunkte in der Vergangenheit zu finden sind. Nach den Massakern und Vertreibungen der letzten Monate ist diese Vorstellung bis auf weiteres realitätsfremd; die aktuelle Situation stellt dies nachdrücklich unter Beweis. Man sollte deshalb den Realitäten ins Auge schauen: *De facto* wird das Kosovo wohl in unterschiedliche, ethnisch bestimmte Zonen geteilt werden, oder aber es wird sich der bereits stattfindende Exodus der Serben und auch der Roma fortsetzen. Eine offene Sezession - mittlerweile von der überwiegenden Mehrheit der Albaner gefordert - kann in der gegenwärtigen Lage politisch nicht wünschenswert sein. Denn dies liefe letzten Endes auf eine Stärkung des großalbanischen Nationalismus hinaus - mit Folgen insbesondere für Mazedonien, aber auch für die innenpolitischen Machtverhältnisse in Albanien. Die Rückkehr zum *status quo ante* ist andererseits perspektivlos - zumal sich die Grundlagen eines Zusammenlebens von serbischer und albanischer Bevölkerung einschneidend gewandelt haben.

Die Resolution ist auszugsweise dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 44. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 877-881.

²⁷ Eine kurze Übersicht über drei unterschiedliche Modelle (staatliche Unabhängigkeit, Teilung des Kosovo, verstärkte Autonomie) findet sich bei Ehrhart/Karádi 1999: 12-14.

Der formelle Status des Kosovo als serbische Provinz unter NATO-Protectorat ist momentan eine Hülle ohne Inhalt, die ohne auswärtige Militärpräsenz jederzeit zusammenfallen kann. Aufgrund dieser Dilemmata wird man nicht umhin kommen, hinsichtlich einer offenen Festlegung zunächst auf Zeit zu spielen. Andererseits wird man aber realiter Optionen anbahnen müssen, die über die vagen derzeitigen Regelungen hinausgehen. Von großer Bedeutung für die dabei bestehenden Handlungsmöglichkeiten wird zweifelsohne sein, wie sich die politischen Verhältnisse in Serbien entwickeln.

Viel hätte nach Kriegsende dafür gesprochen, die Möglichkeit einer vernünftigen Teilung des Kosovo zu eröffnen. Diese Option wäre mit einem russischen Sektor im Norden des Landes zweifelsohne im Spiel geblieben. Sie wurde von NATO-Seite unnötig tabuisiert. Sie hätte den Serben ermöglicht, in einem kleinen Teil des Landes im Norden zu bleiben und sich eng an Serbien anzulehnen. Der von den Kosovo-Albanern geprägte Teil des Kosovo hätte in einem derartigen Modell nach einer gewissen Zeit den Status einer Republik einnehmen können, wie ihn beispielsweise Montenegro hat. Nach einer mittelfristigen Übergangsphase von etwa einer Dekade hätten verschiedenste Lösungen zwischen weitgehender Autonomie und geregelter Ablösung aus dem Staatsverband unter internationaler Kontrolle eröffnet werden können. Nun wird sich erweisen müssen, ob ein derartiger Weg für das gesamte Kosovo gangbar ist.

Der von Deutschland vorangetriebene und begrüßenswerte Stabilitätspakt für Südosteuropa wird die politische und sozio-ökonomische Entwicklung in der Re-

gion sicher flankieren können²⁸. Doch darf er nicht mit falschen Hoffnungen und Vergleichen einhergehen. Geld allein genügt nicht, um die Probleme des Balkans zu lösen. Andrew Wachtel (1999) hat in einer scharfsichtigen Analyse darauf hingewiesen:

"Es ist sehr einfach, von einem 'neuen Marshallplan' für Südosteuropa zu sprechen, aber man möge daran erinnern, daß die Länder, die vom ursprünglichen Marshallplan profitierten, eine lange Geschichte erfolgreicher Entwicklung hinter sich hatten und disziplinierte, gut ausgebildete Arbeitskräfte besaßen, und daß diejenigen ohne nationale Souveränität außerdem hoffen konnten, diese nach einer gewissen Zeit wiederzuerlangen. Beides trifft nicht auf den Kosovo zu."

Vor allem die Frage staatlicher Souveränität wird seit längerem ebenso konsequent wie kurzsichtig umgangen. Und deshalb wird man ein politisches Gesamtkonzept für die zerstückelten Staaten des Balkan entwickeln müssen. Auch die Erfahrungen mit Bosnien-Herzegowina zeigen, daß die Staatsfrage - sowohl in territorialer als auch in konstitutioneller Hinsicht - den Kern einer tragfähigen Entwicklung von innen und damit auch für ökonomischen Erfolg bildet²⁹. Eine prioritäre Bedeutung wird im Kosovo die Überwindung des "public security gap" haben müssen (Küh-

ne 1999b). Bislang sind weder die KFOR-Truppen noch die UN-Verwaltung und die Zivilpolizei in der Lage, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu garantieren. Hinzu kommen müssen Regelungen für Minderheitenschutz, die horizontale wie vertikale Machtteilung und die Entwicklung einer kritischen Öffentlichkeit. Man wird sich bald entscheiden müssen, mit welchen politischen Kräften man Sicherheit, Selbstverwaltung, Recht und mittelfristig auch Demokratie herstellen möchte. Die Rivalitäten und Feindschaften unter den verschiedenen Kräften der Kosovo-Albaner werden diese bislang unbeantwortete Frage in Zukunft immer stärker aufwerfen.

5. Der Kosovo-Jugoslawien-Krieg hat Hoffnungen ernüchert, deutsche Außenpolitik würde sich an der Schwelle zum neuen Jahrtausend an dem Leitbild einer **präventionsorientierten, europäischen Zivilmacht** orientieren. Auch wenn der neue Außenminister erhebliches Verhandlungsgeschick bewiesen hat, gibt es in diesem Bereich nach wie vor wenig Substanz für ein außenpolitisches Konzept, das über mediengängige Formeln hinausreichen würde. Viel deutet im transatlantischen Verhältnis darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland zusammen mit den größeren europäischen Partnern ihre Priorität auf die Ausbildung separat verfügbarer europäischer Militärkapazitäten setzt, um mehr Unabhängigkeit von Washington zu erhalten. Wollte Europa aber eine qualitativ andere Politik betreiben und nicht nur eine Junior-Kopie der US-Außenpolitik darstellen, so müßten die EU-Staaten in eine eigenständige Krisen-diplomatie investieren und in der NATO auf gleichberechtigte Mitbestimmung pochen. Eine derartige Mitbestimmung dürfte sich pragmatischerweise über wechselnde und gezielte Koalitionen innerhalb des

²⁸ Vgl. Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne, 10 June 1999, Final. Bonn: Auswärtiges Amt. Interessante Studien aus Sicht zivilgesellschaftlicher Organisationen haben Howard Clark (1999) und Barbara Müller (1999) vorgelegt. Sowohl der Stabilitätspakt für Südosteuropa als auch die zivilgesellschaftlichen Studien befassen sich aber nicht eingehend mit der zentralen Frage staatlicher Formation.

²⁹ Die hohe Bedeutung, die dem Aufbau handlungsfähiger politischer und staatlicher Strukturen für eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung im Kosovo zukommt, betont auch Michael Dauderstädt (1999: 2-3).

Bündnisses erreichen lassen. Zunächst auf die Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Gesamtposition zu warten, wird in vielen Fällen wenig nützlich sein - denn eine derartige Einigung ist nicht zuletzt angesichts der britischen Sonderinteressen auf absehbare Zeit schwierig zu haben.

In manchen Kommentaren wird der Kosovo-Jugoslawien-Krieg bereits als Katalysator oder Geburtshelfer einer europäischen Einigung gefeiert - ganz im Sinne der Metapher vom "Lehrmeister Krieg". Derartiger Pathos wirkt befremdlich. Es dürfte sich überwiegend um feuilletonistische Sinnstiftung handeln, die sich schnell verflüchtigen wird. Die beiden EU-Gipfel, die den Krieg einrahmten, haben eben keinen Durchbruch bei den zentralen Zukunftsfragen (Bewältigung der EU-Osterweiterung, Abbau des landwirtschaftlichen Subventionssystems) gebracht. Das Gefeilsche um Quoten und Gelder wird sich nach dem Krieg fortsetzen und bald auch die Frage des Wiederaufbaus erreichen. Das ist nicht sonderlich dramatisch, sollte aber Anlaß sein, nicht in die gezielt intonierte "Europaphorie" einzustimmen, die bereits durch die geringe Beteiligung der Bevölkerung an den Europawahlen vom Juni 1999 gebremst sein dürfte. Nichtsdestotrotz ist die diplomatische Kriegsbeendigung ein Erfolg der Europäer. Daß der finnische EU-Vermittler Martti Ahtisaari und der russische Gesandte Viktor Tschernomyrdin ohne amerikanische Begleitung nach Belgrad fahren und das Ergebnis symbolträchtig auf dem EU-Gipfel in Köln in Szene gesetzt wurde, läßt positiv aufmerken. Die Frage stellt sich aber, welches die wirklichen Lehren des Kosovo-Jugoslawien-Krieges sind. Institutionenpolitisch ist es zwar vermutlich folgerichtig, wenn die WEU in absehbarer Zeit in der EU aufgeht. Doch sollte dies kein Anlaß für die Duplizierung von

Kapazitäten und eine transatlantische Rüstungskonkurrenz sein - und gerade dies steht zu befürchten. Dann aber werden Ressourcen und Aufmerksamkeit für das entscheidende Element fehlen: eine kluge Diplomatie, die sich in ein umfassenderes - ökonomisch abgestütztes und zivil orientiertes - Konzept der Krisenprävention einfügt³⁰. Wenn sich in der Folge des Krieges zwischen EU und NATO tatsächlich eine "neue Rivalität" (Pfaff 1999) auftut, so sollte sie sich nicht auf militärisch-strategische Handlungsoptionen beziehen, sondern in eine konstruktive Auseinandersetzung um die besseren Konzepte zur gesamteuropäischen Integration münden.

Die Gesamtkosten des Kosovo-Jugoslawien-Krieges sind immens. Ein cursorischer Blick in die verschiedenen Schätzungen zu Militärausgaben, Zerstörungen, volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten etc. zeigt, daß ein Wert von 100 Milliarden Mark vermutlich eher im unteren Bereich der zu erwartenden Kosten liegen dürfte³¹. Es bleibt eine Absurdität, daß nicht einmal ein zitierenswerter Bruchteil dieser Gelder vorausschauend in Präventionsbemühungen auf nationaler und multilateraler Ebene investiert wird³². Präventionspolitik muß komplex und weit-sichtig angelegt sein und läßt sich wohl

³⁰ Die Arbeitsunterlagen, die die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem informellen Allgemeinen Rat in Reinhardtshausen vom 13./14. März 1999 zur "Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik" vorgelegt hat, spiegeln leider das zu befürchtende Ungleichgewicht zwischen zivil-diplomatischer und militärischer Integration auf frappierende Weise wider.

³¹ Zu den Kosten des Krieges sind eine Reihe von Studien und zahlreiche Presseartikel erschienen. Eine konzise Übersicht zu den verschiedenen Schätzungen hat Olivier Minkwitz (1999) zusammengestellt.

³² Wie sich in Deutschland eine Infrastruktur für zivile Konfliktbearbeitung aufbauen ließe, wurde jüngst in einem Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden (Debiel/Fischer/Matthies/Ropers 1999) entfaltet.

nicht zuletzt deshalb politisch schwer organisieren. Sie lebt aber auch von konkreten Projekten und Ideen. In diesem Sinne möchte ich abschließend drei Anregungen geben, wie sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik beispielhaft engagieren könnte:

Erstens ließe sich eine Task Force mit diplomatischer, wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Beteiligung einrichten, die die möglichen Entwicklungen in Mazedonien, in Montenegro und insbesondere auch im Sandschak verfolgt und hierfür politische Konzepte entwickelt - eingebettet in den Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Zweitens sollte man den Blick bereits auf eine weitere wichtige Krisenregion richten: den Kaukasus. Er könnte angesichts der Konfliktkonstellationen wie auch der Nachbarstaaten Türkei und Iran mindestens so explosiv sein wie der Balkan. Vielleicht läßt sich hier ja bereits frühzeitig an einen Stabilitätspakt denken. Er bräuchte finanziell gar nicht so aufwendig sein. Wichtiger wäre, daß er eine angemessene Interessendefinition der EU, eine konstruktive Rolle der USA und einen partnerschaftlichen Rang für Rußland beinhaltet.

Schließlich sollten die außereuropäischen Konflikte nicht gänzlich an Aufmerksamkeit verlieren. Sie sind nicht weniger blutig als der Kosovo-Jugoslawien-Krieg, im Gegenteil. Der von der westlichen Öffentlichkeit nur am Rande beachtete Äthiopien-Eritrea-Krieg wie auch die aktuelle Situation in Angola haben dies erneut gezeigt. Die Menschenrechte stehen hier ebenfalls auf dem Spiel, menschliches Leid in diesen Regionen verdient gleiche Anteilnahme. Eine begrenzte Zahl von Schwerpunkten gezielter und gebündelter Krisenprävention auch außerhalb Europas wird nötig sein, soll die Welt nicht in die

oftmals beschworenen Zonen der Stabilität und der Turbulenz zerfallen.

Das Manuskript wurde am 5. August 1999 abgeschlossen.

Literatur

- Altmann, Franz-Lothar/Shlomo Avineri/Georg Brunner/Martin Brusis/Wim van Eekelen/Curt Gasteyger/Josef Janning/Paul Lendvai/Cornelius Ochsmann, 1999: Institutionalisierte Vermittlung statt Errichtung eines Protektorats. Vorschlag von internationalen Wissenschaftlern für eine Übergangslösung im Kosovo-Konflikt (Auszüge), dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 44. Jg. (1999) H. 2, S. 240-243.
- ami (antimilitarismus information), 7/99: Kosovo. NATO-Krieg in Europa. Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7.
- Bittermann, Klaus/Thomas Deichmann (Hg.), 1999: Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben. Die SPD, die Grünen, die Nato und der Krieg auf dem Balkan. Berlin: Edition TIAMAT (Critica Diabolis 86).
- Brock, Lothar, 1999: Lehren aus dem Kosovo-Krieg. Vier Imperative. Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Standpunkte).
- Clark, Howard, 1999: Kosovo: Vorbereitungen für die Zeit nach dem Krieg. Bericht über die Arbeitsgruppe des Committee for Conflict Transformation Support, April 1999. Wahlenau: Institut für Friedensarbeit und Gewaltfreie Konfliktaustragung (Arbeitspapier Nr. 12, Juni 1999, deut-

- sche Übersetzung von Dr. Barbara Müller).
- CPN (Conflict Prevention Network), 1997: CPN Kosovo Policy Study: A Three-Step Approach to Conflict Prevention in Kosovo. Brussels (30 June 1997).
- Dauderstädt, Michael, 1999: Pulverfaß ohne Boden. Neuordnung und Wiederaufbau in Südosteuropa. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Politikinformationen Osteuropa, Nr. 81, Juni 1999).
- Debiel, Tobias, 1999: Katastrophe im Kosovo. Zehn Anmerkungen zu Massakern, Krieg und (De-)Eskalation, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 44. Jg. (Mai 1999) H. 5, S. 539-547.
- Debiel, Tobias/Heiko Thomas, 1997: Natürlicher Anwärter oder drängelnder Kandidat? Deutschland und die Reform des UN-Sicherheitsrats, in: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED), UN-williges Deutschland. Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik. Bonn, S. 28-50.
- Debiel, Tobias/Martina Fischer/Volker Matthies/Norbert Ropers, 1999: Effektive Krisenprävention. Herausforderung für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 12, Juni 1999).
- Delbrück, Jost, 1999: Effektivität des UN-Gewaltverbots, in: Die Friedens-Warte, Berlin, 74. Jg. (1999) H. 1-2, S. 139-158.
- Ehrhart, Hans-Georg/Matthias Z. Karádi, 1999: Krieg auf dem Balkan. Lage, Interessen, Optionen, Lehren und Perspektiven. Hamburg (Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik; Nr. 27/1999; Mai 1999).
- Glennon, Michael J., 1999: The New Interventionism. The Search for Just International Law, in: Foreign Affairs, Vol. 78 (May/June 1999) No. 3, S. 2-7.
- Habermas, Jürgen, 1999: Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in: DIE ZEIT vom 29. April 1999, Nr. 18, S. 1, 6-7.
- Hedges, Chris, 1999: Kosovo's Next Masters?, in: Foreign Affairs, New York, Vol. 78 (May/June 1999) No. 3, S. 24-42.
- Hellmann, Gunther, 1999: Nationale Normalität als Zukunft? Zur Außenpolitik der Berliner Republik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, 44. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 837-847.
- Hofmann, Gunter, 1999: Wie Deutschland in den Krieg geriet, in: DIE ZEIT vom 12. Mai 1999, Nr. 20, S. 17-21 (Dossier).
- Ipsen, Knut, 1999: Der Kosovo-Einsatz - Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldigbar?, in: Die Friedens-Warte, Berlin, 74. Jg. (1999) H. 1-2, S. 19-23.
- Johnstone, Diana, 1999: Das Racak-Massaker als Auslöser des Krieges, in: Klaus Bittermann/Thomas Deichmann (Hg.), Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben. Berlin, S. 52-68.
- Krusewitz, Knut, 1999: Ein Umweltkrieg in humaner Absicht? Ökologische und humanitäre Folgen des Krieges gegen Jugoslawien, in: ami (antimilitarismus information), Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 103-115.
- Kühne, Winrich, 1999a: Humanitäre NATO-Einsätze ohne Mandat? Ein Diskussionsbeitrag zur Fortentwick-

- lung der UNO-Charta. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik (März 1999).
- Kühne, Winrich, 1999b: Problematischer Start - der Friedenseinsatz im Kosovo. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-aktuell, No. 41/Juli 1999).
- Ladwig, Bernd, 1999: Der Kosovokrieg im Spannungsfeld von Moral und Recht, in: *ami* (antimilitarismus information), Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 17-30.
- Lock, Peter, 1999: Nato, bereits jetzt nur zweiter Sieger, in: *Frankfurter Rundschau* vom 19. Mai 1999, S. 11 (Dokumentation).
- Lutz, Dieter S., 1999: Das Faustrecht der Nato. Politische und rechtliche Aspekte der gegenwärtigen Entwicklung der westlichen Staaten, in: Thomas Schmid (Hg.), *Krieg im Kosovo*. Reinbek, S. 218-242.
- Merkel, Reinhard, 1999: Das Elend der Beschützten. Der Nato-Angriff ist illegal und moralisch verwerflich, in: *DIE ZEIT* vom 12. Mai 1999, Nr. 20, S. 10.
- Meyer, Berthold, 1999a: Geschichte des Scheiterns. Die NATO hat sich im Kosovo-Konflikt verschätzt, in: *Evangelische Kommentare*, Stuttgart, H. 5/99, S. 9-11.
- Meyer, Berthold, 1999b: Die westliche Staatenwelt im Strudel der Kosovo-Kriege, in: Bruno Schoch et al. (Hg.), *Friedensgutachten 1999*. Münster; Hamburg; London, S. 60-69.
- Minkwitz, Olivier, 1999: Was kostet ein Kriegstag? Die militärischen Kosten des Kosovo-Krieges, in: *ami* (antimilitarismus information), Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 96-102.
- Müller, Barbara, 1999: Eine Infrastruktur für einen Friedensprozeß für das Kosovo und der Stabilitätspakt Südosteuropa. Schnittstellen und Berührungspunkte. Ms. Wahlenau.
- Müller, Harald, 1999: Krieg als Politikversagen. Anmerkungen zu Kosovo, in: *E + Z* (Entwicklung und Zusammenarbeit), 40. Jg. (1999) 6, S. 160-161.
- Müller, Heidrun, 1999: Flucht in die Diplomatie. Rußland und der Kosovo-Konflikt, in: *ami* (antimilitarismus information), Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 66-70.
- Mutz, Reinhard, 1999: Über den Rubikon - Die Neue NATO schafft Fakten, in: Bruno Schoch et al. (Hg.), *Friedensgutachten 1999*. Münster; Hamburg; London, S. 80-89.
- NATO (North Atlantic Treaty Organization), 1999: Das strategische Konzept des Bündnisses. Verabschiedet auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der NATO in Washington am 23. und 24. April 1999, auszugsweise dokumentiert in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 44. Jg. (Juni 1999) H. 6, S. 740-747.
- Øberg, Jan, 1999: Kanonenboot-Diplomatie in Rambouillet, in: Klaus Bittermann/Thomas Deichmann (Hg.), *Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben*. Berlin, S. 69-76.
- Paech, Norman, 1999: Recht oder Gewalt? Unterwegs zu einer neuen Weltordnung, in: *ami* (antimilitarismus information), Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 5-16.
- Pfaff, William, 1999: EU und NATO - die neue Rivalität, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 44. Jg. (August 1998) H. 8, S. 932-933.
- Pradetto, August, 1999: Zurück zu den Interessen. Das Strategische Konzept

- der NATO und die Lehren des Krieges, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 44. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 805-815.
- Preuß, Ulrich K., 1999: Zwischen Legalität und Gerechtigkeit. Der Kosovo-Krieg, das Völkerrecht und die Moral, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 44. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 816-828.
- Reljic, Dusan, 1999: Rambouillet, serbische Aspekte, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 44. Jg. (1999) H. 3, S. 285-288.
- Reuter, Jens, 1999: Wer ist die UCK?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, 44. Jg. (1999) H. 3, S. 281-284.
- Rohde, David, 1997: Die letzten Tage von Srebrenica. Was geschah und wie es möglich wurde. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Rüb, Matthias, 1999: "Phönix aus der Asche". Die UCK: Von der Terrororganisation zur Bodentruppe der Nato?, in: Thomas Schmid (Hg.), *Krieg im Kosovo*. Reinbek, S. 47-62.
- Schirmacher, Frank (Hg.), 1999: Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schmid, Thomas (Hg.), 1999: *Krieg im Kosovo*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Schmidt-Eenboom, Erich, 1999a: UCK. Zur Karriere einer terroristischen Vereinigung, in: *Wissenschaft und Frieden (W&F)*, Bonn, 17. Jg. (1999) H. 2, S. 17-19.
- Schmidt-Eenboom, Erich, 1999b: Kosovo-Krieg und Interesse. Einseitige Anmerkungen zur Geopolitik, in: Klaus Bittermann/Thomas Deichmann (Hg.), *Wie Dr. Joseph Fischer lernte, die Bombe zu lieben*. Berlin, S. 98-113.
- Schoch, Bruno/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hg.), *Friedensgutachten 1999*. Münster; Hamburg; London: Lit.
- Thürer, Daniel, 1999: Die Nato-Einsätze in Kosovo und das Völkerrecht. Spannungsfeld zwischen Gewaltverbot und Menschenrechten, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 3./4. April 1999, S. 5.
- Troebst, Stefan, 1998: *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998*. Flensburg (ECMI Working Papers, 1).
- Wachtel, Andrew, 1999: Europäisches Balkanabenteuer. In einem Protektorat wird das Kosovo keinen Frieden finden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. Juni 1999, S. 51.
- Zitzlaff, Kristian, 1999: Die Opfer der Humanität. Eine statistische Annäherung, in: *ami (antimilitarismus information)*, Berlin, 29. Jg. (Juli 1999) H. 7, S. 92-95.
- Zumach, Andreas, 1999: "80 Prozent unserer Vorstellungen werden durchgepeitscht". Die letzte Chance von Rambouillet und die Geheimdiplomatie um den "Annex B", in: Thomas Schmid (Hg.), *Krieg im Kosovo*. Reinbek, S. 63-81.

Heinz-Jürgen Axt

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa:

politischer Aktionismus oder langfristig
tragfähiges Konzept?

Der Kosovo-Krieg ist vorbei.¹ Damit besteht die Chance, jenes Unrecht wieder gutzumachen, dessentwegen der Krieg geführt wurde: Die Flüchtlinge können zurückkehren, die ethnischen Säuberungen beendet, und die Stabilisierungsmaßnahmen im westlichen Balkan begonnen werden. Wie die Resolution 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen festgelegt hat, soll die politische Lösung der Kosovo-Krise auf den Prinzipien beruhen, wie sie von den Außenministern der G8-Staaten am 6. Mai auf dem Petersberg festgelegt worden sind.² Danach sollen im Kosovo die Anwendung von Gewalt und Repression unmittelbar beendet, Militär, Polizei und paramilitärische Kräfte aus dem Kosovo abgezogen, eine internationale zivile und Sicherheitspräsenz etabliert, eine Interims-Verwaltung aufgebaut, die sichere und freie Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen sichergestellt, unter Beachtung der Rambouillet-Vereinbarungen eine substantielle Selbstverwaltung (Self-Government) im Rahmen

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags auf der Informationstagung des Griechisch-Deutschen Gesprächskreises zum Thema „Der Wiederaufbau Südosteuropas nach Beendigung der Jugoslawien-Krise“ am 21.06.1999 in Bonn. „Vorabdruck eines in Heft 7-8/1999 der Zeitschrift „Südosteuropa“ erscheinenden Artikels. Der Autor dankt dem Herausgeber von Südosteuropa für die Genehmigung.“

² Vgl. Resolution 1244 (1999) adopted by the Security Council at its 4011th meeting on 10 June 1999 (www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1244.htm)

der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien errichtet und die Stabilisierung der gesamten Krisenregion eingeleitet werden. Bei der Umsetzung dieser Prinzipien stellen sich freilich noch viele Unwägbarkeiten: Wie sieht es aus mit der Vertragstreue der Serben? Die Staatengemeinschaft sollte die schlechten Lehren der Vergangenheit zur Kenntnis nehmen. Wird sich die UCK als vertragstreu erweisen, insbesondere dann wenn die vertraglich festgelegte Zahl von jugoslawischen und serbischen Militär- und Polizeieinheiten in das Kosovo zurückkehren wird? Wird mit der Flucht der Serben aus dem Kosovo die Grundlage für eine künftige Revanche gelegt? Was wird aus Milosevic, was aus der demokratischen Opposition in Jugoslawien? Wie lange werden westliche Staaten bereit sein, Truppen und Finanzmittel für das Protektorat Kosovo zur Verfügung zu stellen? Die genannte Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gilt unbegrenzt und muß nicht, so wie z.B. bei Zypern, halbjährlich erneuert werden. Nicht wenige Experten gehen davon aus, daß die NATO 20-30 Jahre auf dem Balkan präsent sein müsse. Welche Formel gilt langfristig für das Kosovo: Autonomie und Erhaltung der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien oder letztlich Kantonalisierung oder gar Aufteilung des Kosovo unter Serben und Kosovo-Albanern? Erste Stimmen haben sich bereits für eine faktische Teilung des Kosovo und für einen Verantwortungsbereich Rußlands ausgesprochen, um damit den Massenexodus der Serben aus dem Kosovo zu verhindern.³ Wie kann, wenn es zur Unabhängigkeit zumindest eines Teils des Kosovos käme, den sich notwendigerweise

³ So der außenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Karl Lamers. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.06.1999, S. 9.

verstärkenden Nationalismen in der Region entgegengetreten werden? Wie kann in einem solchen Falle eine allgemeine Welle der Grenzrevisionen in der Region Südosteuropa verhindert werden? Und schließlich, wie können die wirtschaftlichen Schäden in allen Ländern der Region behoben werden? Diese Schäden resultieren als Folge weggebrochener Absatzmärkte, abgeschnittener und zerstörter Transportwege, ausbleibender Investitionen und der Belastung mehrerer Staaten (Albanien, Mazedonien und Montenegro) durch die Masse an Flüchtlingen? Es zeigt sich, daß die Stabilisierung des westlichen Balkans nicht nur eine gewaltige Aufgabe ist, sondern daß sich auf diesem Wege überaus große Probleme und Risiken stellen.

Oft hat man in jüngster Vergangenheit die These hören können, daß mit einem großzügigen und umfassenden Angebot an wirtschaftlicher und finanzieller Hilfe zugunsten des westlichen Balkans der Kosovo-Krieg hätte vermieden werden können. Für diese Behauptung können zwei wichtige Momente ins Feld geführt werden: Erstens muß man von einer regelrechten Pauperisierung in Jugoslawien in den achtziger Jahren ausgehen. Die privaten Realinkommen verminderten sich um mehr als fünfzig Prozent in dieser Dekade. Es kann nicht verwundern, daß diese Verarmung einen günstigen Nährboden für Nationalisten und Chauvinisten geschaffen hat. Zweitens muß man nüchtern feststellen, daß weder die Europäische Union noch die OSZE und erst recht nicht die Staaten oder andere internationale Organisationen über ein Gesamtkonzept für die Befriedung und Stabilisierung des Balkans in den neunziger Jahren verfügt haben. Vielmehr waren Unentschiedenheit, Wankelmütigkeit, Sprunghaftigkeit und eher die Reaktion auf Konflikte als Prävention derselben zu be-

obachten. Der analytische Sachverstand gebietet es freilich, die Umstände zu bedenken die zu diesen Ergebnissen geführt haben: Die Dynamik der Wende von 1989/90 und die unmittelbare Eruption von Gewalt in Südosteuropa waren in dieser Form sicher nicht vorhersehbar. So gab es denn kaum Konzepte für längerfristige Strategien. Stabilisierung hat Demokratisierung sicher zur zwingenden Voraussetzung. Autoritäre Regime wie das von Milošević sind aber durch ökonomische Angebote nicht in kurzer Zeit zu beseitigen. Was nach der eher nüchtern stimmenden Bilanz der Vergangenheit festzuhalten ist, ist die Notwendigkeit einer langfristig angelegten und auf Demokratisierung, friedliche Austragung von Interessengegensätzen und Wohlstandsmehrung ausgerichteten Strategie. Mit dem kürzlich aus der Taufe gehobenen Stabilitätspakt für Südosteuropa hat die Staatengemeinschaft einen solchen Entwurf vorgelegt, der diesen Anforderungen genügen könnte. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, soll im folgenden geklärt werden. Dabei soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, welchen Beitrag die Europäische Union zur Stabilisierung des westlichen Balkans leisten kann.

Stabilisierung Südosteuropas: Kommt die Europäische Union zu spät?

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa kann auf zwei Vorgänger zurückgreifen, die von der Europäischen Union entwickelt worden sind. Es sind dies der Regionalansatz und das Konditionalitätsprinzip.⁴ Der Regionalansatz wurde entwickelt, nachdem das

⁴ Vgl. hierzu ausführlich Altmann, Franz-Lothar: Die Balkanpolitik der EU – Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa, 47 (1998) 10-11, Seite 503-515.

Friedensabkommen von Dayton für Bosnien und Herzegowina geschlossen war. Er enthielt die Auflage an die Bundesrepublik Jugoslawien und an Kroatien, das Dayton-Abkommen in allen Aspekten zu erfüllen.⁵ In den Regionalansatz eingeschlossen waren die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Albanien, Rumänien und Bulgarien. Zwei unterschiedliche Instrumente standen zur Verfügung: Erstens sollten vertragliche Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den beteiligten Ländern ausgearbeitet werden. Es ging um bilaterale Abkommen der „Ersten Generation“. Die Kooperation war von folgendem Prinzip bestimmt: Die Europäische Union wollte den beteiligten Ländern den Zugang zum Binnenmarkt der EU in dem Maß einräumen, wie die Partner denselben Marktzugang den unmittelbaren Nachbarn ebenfalls gewährten. Damit wollte die Europäische Union einen wichtigen Anreiz zur regionalen Kooperation und Verstärkung der Wirtschaftsbeziehungen geben. Bei der Bundesrepublik Jugoslawien wurde sogar daran gedacht, das Handels- und Kooperationsabkommen von 1980 wiederzubeleben. Die regionale Wirtschaftskooperation sollte durch Programme der finanziellen Zusammenarbeit zusätzlich unterstützt werden. Die Ergebnisse des Regionalansatzes sind bescheiden geblieben. Zwar konnten im Rahmen des PHARE-Programms und im Rahmen der transeuropäischen Netze (TEN) etliche Projekte entwickelt werden. Das angestrebte Ziel einer Freihandelszone oder gar einer Zollunion konnte indessen nicht erreicht wer-

⁵ Vgl. 2104. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 08./09.06.1998 in Luxemburg, PRES/98/190 (<http://europa.eu.int/rapid/start/...t=gt&doc=PRES/98/190|0|AGED&lg=DE>) Seite 8.

den. Daß schließlich der Regionalansatz aufgegeben werden mußte, ist auch darauf zurückzuführen, daß spätestens mit dem Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 die Balkan-Staaten in zwei Gruppen aufgeteilt worden sind. In einer ersten Gruppe befinden sich die im Rahmen der Europaabkommen mit der Europäischen Union assoziierten Staaten Bulgarien und Rumänien, die in die zweite Gruppe der Beitrittskandidaten eingereiht wurden. Der Rest der Balkanstaaten findet sich in der Gruppe der nicht mit der EU-assozierten Länder wieder.

Nach der faktischen Zweiteilung des Balkans mußte der Regionalansatz zugunsten einer neuen Konzeption fortentwickelt werden. Der Rat Allgemeines hat deshalb am 29.4.1997 in Luxemburg das Konzept der Konditionalität entwickelt. Es beruht darauf, daß erstens allgemeine und für alle Staaten bindende Bedingungen und zweitens besondere Konditionen für einzelne Staaten formuliert wurden. Es gilt das Prinzip, daß die Beziehungen zur Europäischen Union in dem Maße verbessert werden können, wie sich Fortschritte bei der Erfüllung der aufgestellten Bedingungen abzeichnen. Die Erfolge sollen dabei anhand von Berichten der Europäischen Union, aber auch anderer Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der OSZE gemessen werden. Als Anreize stehen der Europäischen Union zur Verfügung: erstens autonome Handelspräferenzen, zweitens die Implementierung des PHARE-Programms und drittens die Entwicklung vertraglicher Beziehungen.⁶ Die

⁶ Vgl. Schlußfolgerungen des Rates zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und bestimmten Ländern Südosteuropas, 29.04.1997, in: Bulletin der EU, (1997) 4 (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9704/p202001.htm>).

folgenden allgemeinen für alle nicht assoziierten Balkanstaaten geltenden Bedingungen wurden formuliert: Rückkehr von Flüchtlingen, Wiederaufnahme aller sich illegal im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufhaltenden Staatsangehörigen, Einhaltung der Friedensabkommen (Dayton), Durchsetzung demokratischer Reformen und Umsetzung von Menschen- und Minderheitsrechten, freie Wahlen, Unabhängigkeit der Medien, erste Schritte zur Wirtschaftsreform (Privatisierungsprogramm, Aufhebung der Preiskontrollen) und Bereitschaft zur gut nachbarschaftlichen Zusammenarbeit.⁷

Außer diesen allgemeinen Bedingungen wurden spezifische Konditionen festgelegt. So muß sich Kroatien zum Beispiel verpflichten, die Zollgrenze zur Republica Srpska zu öffnen. Bosnien-Herzegowina soll unter anderem einen glaubwürdigen Prozeß der Freizügigkeit und des freien Waren- und Kapitalverkehrs einleiten. Die Bundesrepublik Jugoslawien wiederum soll einen glaubwürdigen Druck auf die bosnischen Serben ausüben, damit sie beim Aufbau der Institutionen und der Durchführung der Verfassungsbestimmungen für Bosnien-Herzegowina mitarbeiten. Darüber hinaus soll die Bundesrepublik Jugoslawien einen echten Dialog mit den Kosovo-Albanern über den Status des Kosovo innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien aufnehmen. Wie die Außenminister der EU bei ihrem Ratstreffen am 27.4.1998 in Luxemburg festgestellt haben, sind die Verpflichtungen des Konditionalitätsprinzips von den betroffenen Staaten in höchst unterschiedlichem Maße reali-

⁷ Darüber hinaus wurde verlangt, daß die Abkommen zwischen der Republica Srpska und der Bundesrepublik Jugoslawien sowie zwischen der Föderation und Kroatien mit dem Friedensabkommen von Dayton in Übereinstimmung gebracht werden müssen.

siert worden.⁸ Wegen des Kosovo-Problems, der fehlenden inneren Demokratisierung, des Ausbleibens marktwirtschaftlicher Reformen, der nur bedingten Umsetzung der Friedensabkommens von Dayton und Paris sowie zwar gewisser, letztlich doch unbefriedigend bleibender Fortschritte im Verhältnis zu den Nachbarstaaten urteilten die Außenminister der EU, daß die Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien nicht ausgebaut werden können. Positiv bewertet werden dagegen die Entwicklungen in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, die zur Förderung der regionalen Stabilität beigetragen hat. Das im Januar 1998 geschlossene Kooperationsabkommen zwischen der EU und Mazedonien wird als Meilenstein in den Beziehungen gewertet. Zu Bosnien-Herzegowina wird festgestellt, daß die in den Abkommen von Dayton und Paris vorgesehenen institutionellen Vereinbarungen erst einmal richtig funktionieren müßten, bevor an vertragliche Beziehungen gedacht werden kann. Bei Albanien wird die konstruktive Haltung in regionalen Fragen hervorgehoben. Die interne politische und wirtschaftliche Stabilität bleibe dagegen wiederherzustellen. Das Urteil über Kroatien fällt negativ aus. Kroatien habe zwar immer wieder seinen Willen bekundet, in europäische Strukturen einbezogen zu werden. Jedoch sei es nicht gelungen, diesen Willen in Fortschritte bei der Erfüllung der EU-Konditionalitätskriterien umzusetzen. Der Rat war der Auffassung, „daß ernstlich erwogen werden soll, Kroatien aus dem System der autonomen Handelspräferenzen auszuschließen“. Nachdem die ethnische Säuberung im Kosovo forciert wurde, die

⁸ 2085. Tagung des Rates Allgemeiner Angelegenheiten am 27.04.1998 in Luxemburg, PRES/98/109 (<http://europa.eu.int/rapid/start...t=gt&doc=PRES\98\109\0\AGED&lg=de>).

Verhandlungen in Rambouillet erfolglos geblieben waren, und die NATO militärisch intervenierte, trat die Beilegung des Kosovo-Konflikts in den Mittelpunkt des Interesses der Europäischen Union.

Stabilitätspakt für Südosteuropa: „EU-Mitgliedschaft light“?

Die Geschichte des Stabilitätspakts läßt sich in fünf Etappen schildern. Eine genauere Analyse der Entwicklung ist wichtig, weil der Stabilitätspakt von seinen Anfängen im April bis zur endgültigen Beschlußfassung im Juni 1999 entscheidende Veränderungen erfahren hat. Eine erste Etappe kann beim Europäischen Rat von Wien am 11. und 12. Dezember 1998 ausgemacht werden. Damals wurde zweierlei festgehalten: Erstens sollte eine Geberkonferenz für den Wiederaufbau des Kosovo einberufen werden. Zweitens sollte die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Gemeinsame Strategie für den Westbalkan entwickeln. Im Rahmen der GASP haben dann auch die entscheidenden Abstimmungen und Verhandlungen für die Ausformulierung des Stabilitätspakts stattgefunden. Die Entwicklung trat in eine zweite Etappe ein, als vom Außenminister der Bundesrepublik Deutschland Joschka Fischer der später nach ihm benannte Plan für einen Stabilitätspakt für Südosteuropa Anfang April präsentiert wurde. Dieser Plan wurde erstmalig auf dem Sonderrat der Außenminister am 8.4.1999 beraten.⁹ Nach dem Fischer-Plan

konzentrieren sich die Konflikte in den Partnerstaaten des EU-Regionalansatzes (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien, Mazedonien und Kroatien). Als Ursachen der Konflikte werden ausgemacht: Ungelöste territoriale und Minderheitenfragen, wirtschaftliche Rückständigkeit, Defizite bei der Demokratisierung und dem Aufbau ziviler Gesellschaften, hohe Gewaltbereitschaft und geringe Akzeptanz von Mechanismen friedlicher Konfliktlösung sowie unterentwickelte Strukturen der regionalen Zusammenarbeit. Der deutsche Entwurf zum Stabilitätspakt formuliert folgende Prinzipien: Die Eigenverantwortung der Staaten in der Region zur Beilegung der oftmals jahrhundertealten Konflikte wird als unverzichtbar angesehen. Um die Eigenverantwortung zu stärken, sollen positive Anreize regelmäßig an die Erfüllung konkreter Bedingungen geknüpft werden. Der Stabilitätspakt ist regional ausgerichtet, das heißt alle Nachbarstaaten des EU-Regionalansatzes werden einbezogen. Die vorhandenen Politik- und Strukturdefizite verlangen eine ganzheitliche Herangehensweise. Nachdem sich auf dem westlichen Balkan in den vergangenen Jahren in oft kriegerischen Auseinandersetzungen die Spannung zwischen Selbstbestimmung und territorialer Integrität offenbart hat, formuliert der Bonner Stabilitätspakt: „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

⁹ Zum „Fischer-Plan“ vgl.: Ein Stabilitätspakt für Südosteuropa, 09.04.1999 (http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabdt.htm). Zu einer Interpretation vgl. auch Schlegel, Dietrich, Wie kann Südosteuropa langfristig stabilisiert werden? – Eine deutsche Initiative, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 39 (1999) 1, Seite 17-25. Zur Beratung auf dem Sonderrat der EU-Außenminister vgl. Special Council General

Affairs, Luxembourg, 08.04.1999, Seite 3 (<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc...&BID=71&DID=57345&GRP=1675&LANG=1>).

wahren. Wegen ihres gesamteuropäischen Charakters soll der Stabilitätspakt unter dem Dach der OSZE exekutiert werden. Die EU soll gleichwohl eine Initiatorrolle übernehmen.

Nach den Vorstellungen des Bonner Auswärtigen Amtes soll der Stabilitätspakt wie folgt organisiert werden. Es wird ein „Regionaltisch Südosteuropa“ eingerichtet, dem die Aufgabe der Koordinierung der verschiedenen Stabilisierungsmaßnahmen obliegt. Um die Gesamtheit der regionalen Krisenfaktoren abdecken zu können, werden „Thementische“ eingerichtet. Diese sollen umfassen: erstens Minderheiten und Grenzfragen, zweitens Flüchtlings- und Vertriebenenrückkehr, drittens Wirtschaftsfragen und viertens die Förderung von Bürgergesellschaften. Im Rahmen dieser institutionalisierten Regionalgespräche ist der Abschluß von bi- und multilateralen Abkommen sowie von innerstaatlichen Vereinbarungen vorgesehen, mit denen die politischen und ökonomischen Strukturdefizite und damit das Krisenpotential der Region überwunden werden sollen. Eine „hochrangige Eröffnungskonferenz“ soll gleichsam den Startschuß für die neue Stabilisierungsrunde geben. So wie schon im Europäischen Rat von Wien vorgesehen, soll der Stabilitätspakt durch eine Geberkonferenz flankiert werden. Um Mißverständnisse zu vermeiden, wird noch einmal mit Nachdruck hervorgehoben, daß der Stabilitätspakt nichts mit einer Balkan-Konferenz im Stile des 19. Jahrhunderts zu tun hat, die die Balkan-Länder zum Objekt europäischer Ordnungspolitik gemacht haben. Als Teilnehmer am Stabilitätspakt sind die 27 Staaten vorgesehen, die das „Royaumont-Format“ bilden.¹⁰ Neben den

¹⁰ Am 13.12.1995 hatten sich in Royaumont am Rande der Pariser Konferenz für den Frieden in Bosnien und Herzegowina auf Anregung der Europäischen Union 27 Staaten zusammengefunden, um

Staaten sollen weitere Initiativen wie zum Beispiel die Südosteuropa-Kooperationsinitiative (SECI) oder die Zentraleuropäische Initiative mitwirken. Interessant ist, daß weder die USA noch Rußland in dem Papier gesondert genannt werden. Sie tauchen lediglich immanent als Teilnehmer des Royaumont-Prozesses auf.

Von besonderem Interesse ist, was im Fischer-Plan zur Perspektive einer EU- und NATO-Mitgliedschaft der Länder Südosteuropas ausgeführt wird. Seitens der EU wird ein verstärkter Beitrag zur Stabilisierung des Balkans in Aussicht gestellt. Die EU soll ihr politisches Profil erhöhen. Eine Gemeinsame Strategie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik soll für den Westbalkan ausgearbeitet werden. Nach Artikel 13 des nach Amsterdam konsolidierten EU-Vertrags führen die Gemeinsamen Strategien zu einer Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung.¹¹ Es wird in Aussicht gestellt,

eine Erklärung zum Prozeß der Stabilität und guten Nachbarschaft in Südosteuropas anzunehmen. Der Europäische Rat hatte am 15. und 16.12.1995 begrüßt, daß diese Initiative ergriffen worden ist. Vgl. Europäischer Rat in Madrid, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 15. und 16.12.1995, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 8 (30.1.1996). Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU wiederum hatte am 9.11.1998 einen gemeinsamen Standpunkt für den Prozeß der Stabilität und guten Nachbarschaft in Südosteuropa festgelegt, der ebenfalls auf dem Royaumont-Prozeß aufbaut. Vgl. 98/633/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 9.11.1998 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – betreffend den Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas, in: Amtsblatt, L 302 vom 12.11.1998, Seite 1-7.

¹¹ Vgl. im einzelnen Axt, Heinz-Jürgen, Konfliktregelung durch die Europäische Gemeinschaft: Erfahrungen und Perspektiven nach Verabschiedung des Amsterdam-Vertrags, in: Brey, Hansjörg/Wagenlehner, Günther (Hrsg.), Die Staaten Südosteuropas und die europäisch-atlantischen

einen besonderen Beauftragten der Europäischen Union für Südosteuropa zu benennen. In all den Fällen, in denen relevante Fortschritte gemäß dem Regional- bzw. Konditionalitätsansatz erreicht worden sind, wird der Abschluß von Assoziationsverhältnissen vorgesehen. Im Text des Fischer-Planes wird explizit Mazedonien als Kandidat benannt.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Aussage über die Chancen der Länder Südosteuropas, Mitglieder der Europäischen Union zu werden. Es heißt im Text wörtlich: „Klares und wiederholtes Bekenntnis der EU, daß die Länder der Region eine Beitrittsperspektive haben, selbst wenn diese aus heutiger Sicht in unbestimmter Zeit liegt. Dies nicht nur aus Gründen der Gleichbehandlung mit den MOE-Staaten. Die Perspektive der EU-Mitgliedschaft ist, wie die Entwicklung der MOE-Staaten gezeigt hat, ein wichtiger Transformationsanreiz. Deshalb können auch nur so die SOE-Staaten dauerhaft auf Stabilisierungskurs gehalten werden.“¹² Bedeutsam ist, daß keinerlei (!) Kriterien und Bedingungen für eine künftige Mitgliedschaft der Staaten Südosteuropas in der EU benannt werden.

Ähnlich unkonditioniert sind auch die Aussichten, die der Fischer-Plan den Staaten Südosteuropas bezüglich einer künftigen Mitgliedschaft in der NATO in Aussicht stellt. Es heißt im Text: „Ebenso wie der EU-Beitritt ist die Aussicht auf NATO-Mitgliedschaft eines der wichtigsten Transformationsmotive für die Staaten Südosteuropas. Es ist deshalb von großer Bedeutung, daß die NATO an ihrer Linie fest- und die Tür für neue Mitglieder langfristig

offenhält... Die NATO muß mittel – und langfristig in Südosteuropa weiter präsent bleiben...“ Auch hier sucht man vergeblich nach der Auflistung von Bedingungen, die von den Staaten Südosteuropas zu erfüllen wären, bevor sie der NATO beitreten können.

Eine Bewertung des Fischer-Planes muß notwendigerweise positive wie negative Aspekte festhalten. Auf der „Haben-Seite“ stehen ohne Zweifel folgende Faktoren: Erstens hat der Plan vor Ende des Kosovo-Krieges wieder die Diplomatie ins Spiel gebracht und hat deutlich gemacht, daß die entscheidende Frage nicht „Sieg oder Niederlage“ sondern Stabilisierung des Balkans heißt. Zweitens hat der Fischer-Plan die Europäische Union zusammen mit der OSZE neben der NATO wieder profiliert, ohne die herausragende Bedeutung der Allianz im Kosovo-Krieg einzuschränken. Drittens hat der Plan des Außenministers das geleistet, was man von jeder Präsidentschaft im Rahmen der Europäischen Union erwarten darf: Den Entwurf von Leitideen, mit denen die Rolle der Europäischen Union zur Lösung gravierender weltpolitischer Probleme gestärkt werden kann. Viertens legt der Fischer-Plan in überzeugender Weise Wert darauf, künftig die Maßnahmen zur Stabilisierung des westlichen Balkans nicht isoliert nebeneinander sondern in Abstimmung zu betreiben. Zielgenaue Bündelung muß die Devise heißen. Fünftens betont der Plan die Notwendigkeit, Prävention und Aufbau statt reaktivem Krisenmanagement voranzutreiben. Sechstens schließlich – und dies ist für politische Stellungnahmen durchaus nicht üblich – macht der Fischer-Plan darauf aufmerksam, daß eine inhärente Spannung zwischen den Völkerrechtsprinzipien der Selbstbestimmung einerseits und der territorialen Integrität

Strukturen. Eine Bestandsaufnahme, München 1997, Seite 165-179, hier Seite 175.

¹² Ein Stabilitätspakt für Südosteuropa, 09.04.1999, a.a.O., Seite 3.

andererseits besteht. Bekanntlich wird im „Dekalog“ der KSZE die Selbstbestimmung im Prinzip 8 und die Unverletzlichkeit der Grenzen in Prinzip 3 festgehalten. Also wird hier auf der politischen Ebene pointiert festgehalten, was in der Wissenschaft insbesondere seit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens wiederholt debattiert worden ist: Selbstbestimmung hat danach eine doppelte Dimension. Auf der einen Seite ist sie eine Angelegenheit des „Ethnos“, also der nationalen oder ethnischen Selbstbestimmung. Auf der anderen Seite ist sie eine Frage des „Demos“, also der Selbstverwaltung. Das in diesem Sinne die Selbstbestimmung einfordernde „Volk“ konstituiert sich nicht nach ethnischen Prinzipien sondern nach politischen Kriterien, so daß die Selbstbestimmung in demokratischen Formen nicht notwendigerweise eine separate Nationalstaatsgründung zur Folge hat. Das Kantonalsystem der Schweiz wird in dieser Form als eine positive Alternative zum ethnisch begründeten Nationalstaat gesehen. Was der Fischer-Plan hier in knappen Worten zum Ausdruck bringt, ist nicht mehr als die Forderung, den auch auf dem Balkan in breiter Form rezipierten Ethnonationalismus der deutschen Idealisten und Romantiker (Herder, Fichte, Schelling) durch demokratische Konzepte zu relativieren.¹³

Den positiven Momenten des Fischer-Plans stehen kritikwürdige gegenüber. Insbesondere ist zu bemängeln, daß der Plan bei den Staaten Südosteuropas zu hohe Erwartungen wecken kann. Es entsteht der Eindruck, als könne es künftig eine „Mit-

¹³ Zur Diskussion der ethnischen und demokratischen Selbstbestimmung vgl. Axt, Heinz-Jürgen, *The Impact of German Policy on Refugee Flows from Former Yugoslavia*, in: Münz, Rainer/ Wiener, Myron (Hrsg.), *Migrants, Refugees, and Foreign Policy. U.S. and German Policies Toward Countries of Origin*, Providence/Oxford 1997, Seite 1-33.

gliedschaft light“ in der EU für die Staaten Südosteuropas geben. Nirgendwo wird auf die Kriterien eingegangen, die für die Staaten Mittel- und Osteuropas aber auch für Zypern und Malta gelten. Dies sind die Kriterien des Europäischen Rats von Kopenhagen (1993) und – nach Inkrafttreten des Amsterdam-Vertrages – die Grundsatzartikel eben diesen Vertragswerks. Nach der konsolidierten Fassung des EU-Vertrages bestimmt Artikel 6: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedsstaaten gemeinsam. Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4.11.1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind, und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben“.¹⁴ Von besonderer Bedeutung ist der Beschluß des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 21. und 22.6.1993, der durch den nachfolgenden Europäischen Rat von Madrid bestärkt wurde. In Kopenhagen wurden neun Kriterien der Beitrittsfähigkeit im einzelnen festgehalten¹⁵:

1. Mittel- und osteuropäische Länder, die Mitglieder der Europäischen Union

¹⁴ Zur Verstärkung des Prinzips, daß die Europäische Union auf den genannten Grundsätzen und Grundrechten aufgebaut ist, hat der Vertrag von Amsterdam in Artikel 7 zusätzlich festgehalten, daß im Falle der Verletzung dieser Grundrechte durch einen Mitgliedsstaat bestimmte sich aus den EU- und EG-Verträgen ergebende Rechte für eben diesen Staat ausgesetzt werden können.

¹⁵ Vgl. Europäischer Rat in Kopenhagen. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 21. und 22.6.1993, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Bulletin*, Nr. 60, Bonn 8.6.1993, Seite 629-641, hier Seite 632 f.

- werden wollen, müssen den Status eines Assoziierten haben. Assoziation wird damit gleichzeitig als Vorbereitungsstufe zur Mitgliedschaft betrachtet.
2. Was die politische Ordnung betrifft, so hebt der Europäische Rat hervor, daß die „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung“ unverzichtbar ist. Das läßt sich dahingehend interpretieren, daß selbst wenn bei Prozeduren und Attitüden noch kleinere Defizite bezüglich der Demokratie vorhanden sein sollten, zumindest die Institutionen als gefestigt angesehen werden müssen.
 3. Die Wahrung der Menschenrechte wird als ein unverzichtbares Beitragskriterium festgehalten.
 4. Minderheiten in den Beitrittsländern müssen geachtet und geschützt werden. Damit will die EU offensichtlich erreichen, daß Minderheitenfragen vor dem EU-Beitritt befriedigend gelöst werden und nicht die EU belasten und eventuell sogar überfordern.
 5. Nur solche Länder können EU-Mitglieder werden, die über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen.
 6. Dabei wird nicht nur die ordnungspolitische Zielvorstellung festgehalten, sondern es wird auch erwartet, daß eine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit gegeben ist. Dieses Kriterium erscheint von besonderer Bedeutung, wenn man bedenkt, daß zumindest in der Anfangsphase besondere Belastungen (z.B. Handelsliberalisierung) mit der EU-Mitgliedschaft gegeben sind.¹⁶
 7. Die Beitrittsländer werden verpflichtet, den gesamten *Acquis Communautaire* zu übernehmen. Das betrifft sowohl die Gesamtheit der Verträge wie auch das nachfolgende Recht.¹⁷
 8. Von den Beitrittsländern wird dezidiert gefordert, die Ziele Politische Union und Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, so wie sie im Vertrag von Maastricht festgehalten sind, zu akzeptieren. Dies ist bedeutsam, auch wenn die Beitrittsländer auf mittlere Frist keine Chancen haben sollten, der Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten.
 9. Es wird festgehalten, daß die Europäische Union nach dem Beitritt von mittel- und osteuropäischen Ländern auch weiterhin ihre Fähigkeit zur Erweiterung und Vertiefung behalten soll. Die Aufnahme der ersten mittel- und osteuropäischen Länder soll also nicht die Möglichkeit blockieren, weiteren Staaten den Beitritt zu ermöglichen. Auch soll die Erweiterung die Vertiefung der EU nicht blockieren.

Wie man sieht, hat die EU einen umfangreichen und differenzierten Satz an

Europäischen Gemeinschaft: Erfahrungen mit der asymmetrischen Integration, in: Jakobeit, Cord/Yennal, Alparslan (Hrsg.), *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven*, Opladen 1993, Seite 414-438.

¹⁷ Der *Acquis Communautaire* wird als „Besitzstand“ der Gemeinschaft wie folgt definiert: „Inhalt, Grundsätze und politische Ziele der Verträge einschließlich des Vertrags von Maastricht; das Folgerecht und die Rechtsprechung des Gerichtshofs; die Erklärungen und Entschließungen der Gemeinschaft; die internationalen Abkommen und Abkommen zwischen Mitgliedstaaten, die die Tätigkeiten der Gemeinschaften betreffen“. Vgl. Europäischer Rat in Lissabon, Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 26. und 27.6.1992, *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), Nr. 71, 1.7.1992, Seite 673-688, hier Seite 685.

¹⁶ Diese Belastungen sind um so gravierender, je größer der Entwicklungsabstand zwischen den alten EU-Mitgliedern und den Beitrittsländern ist. Vgl. als Analyse derartiger Beitrittsfolgen im Kontext der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft: Axt, Heinz-Jürgen, *Süderweiterung der*

Kriterien definiert, die zu erfüllen sind, bevor Staaten der Union beitreten können. Nach Maßgabe dieser Bedingungen wird gegenwärtig die Erweiterung der Union vorbereitet, indem die Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Zypern geführt werden. Im November 1998 hat die Kommission ihre ersten regelmäßigen Berichte zur Erweiterung der EU vorgelegt, in denen geprüft worden ist, inwieweit die Beitrittskandidaten den o.g. Kriterien entsprechen, bzw. in welchen Bereichen sich noch Defizite auf tun, die vor dem Beitritt zur Union überwunden werden müssen. Indem der Fischer-Plan darauf verzichtet, explizit auf die Kriterien des EU-Vertrags und des Europäischen Rats von Kopenhagen einzugehen, könnte der Eindruck entstehen, daß für die Länder Südosteuropas die Bedingungen für die EU-Mitgliedschaft weniger strikt formuliert werden sollen als für die Länder Mittel- und Osteuropas sowie Zypern. Der Fischer-Plan weckt Hoffnungen, daß die Mitgliedschaft für die Staaten Südosteuropas leichter zu erreichen sei. Der Plan spricht lediglich davon, daß die Beitrittsperspektive „in unbestimmter Zukunft“ liege.

So wie bei den Aussagen zur EU-Mitgliedschaft verhält es sich auch mit den Perspektiven für die Länder Südosteuropas bezüglich eines Beitritts zur NATO. Wenn davon die Rede ist, daß die Tür für neue Mitglieder des transatlantischen Bündnisses langfristig offengehalten werde, dann dürfte auch dies dazu beitragen, übertriebene Erwartungen bei den Ländern in der Region Südosteuropa zu wecken. Wie man im Rahmen der ersten Erweiterungsrunde der NATO um mittel- und osteuropäische Staaten hat feststellen können, drängt es die Allianz keineswegs danach, die Zahl ihrer Mitgliedstaaten möglichst rasch und

umfassend zu erweitern. Es wäre daher sicher angebracht gewesen, den Staaten Südosteuropas nicht gleich mit dem Beitritt zur NATO zu winken. Insgesamt ist festzuhalten, daß der Fischer-Plan insbesondere bezüglich der Passagen zur Perspektive einer NATO- und EU-Mitgliedschaft unter dem Druck der Ereignisse mit heißer Nadel gestrickt worden ist. So verdienstvoll und realistisch das Drängen auf Kohärenz der Stabilisierungsmaßnahmen zugunsten Südosteuropas gewertet werden muß, so problematisch erscheinen die Verheißungen eines relativ raschen und wenig konditionierten Beitritts zu EU und NATO.

EU-Außenminister: zurück zu den Beitrittskriterien

Die dritte Etappe der Entwicklung des Stabilitätspakts vollzog sich auf dem Rat der Außenminister in Luxemburg am 26. April 1999.¹⁸ Als sich die Minister damals trafen, sprachen sie noch ganz unbestimmt von der Beitrittsperspektive südosteuropäischer Länder: „The stability pact will give all countries in the Balkans region a concrete perspective of stability and integration into Euro-Atlantic-Structures“. Die Geschichte des Stabilitätspakts erreichte ihre vierte Etappe, als die Außenminister am 17. Mai 1999 in Brüssel einen Gemeinsamen Standpunkt zum Stabilitätspakt festlegten.¹⁹ So wie im Fischer-Plan sollte die OSZE das Dach für den Stabilitätspakt bilden. Es wurde eine „neue Art von ver-

¹⁸ 2173. Council General Affairs, Luxembourg, 26.4.1999 Seite 6 (<http://ue.eu.int/Newsroom/Load/doc...&BID=DID=57481&GRP=1714&LANG=1>).

¹⁹ Der Gemeinsame Standpunkt der Außenminister zum Stabilitätspakt für Südosteuropa ist als Anhang enthalten in: 2177. Council Meeting General Affairs, Brussels 17. May 1999, Seite 7 (<http://www.auswaertigesamt.de/4%5feuropa/15/4252%2d175.htm>).

traglicher Beziehung“ angekündigt. Ein Regionaltisch sollte wiederum die konkrete Arbeit der Koordination leisten. Auf Anregung der EU sollte eine Konferenz einberufen werden, die sich zusammensetzt aus den Teilnehmern des Royaumont-Formats (ausgenommen die Bundesrepublik Jugoslawien, solange sie die von der internationalen Staatengemeinschaft formulierten Bedingungen nicht akzeptiert), Kanada, Japan, Europäische Bank für Wiederaufbau (EBRD), Europäische Investitionsbank (EIB), Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, OECD, UN, NATO, WEU und UNHCR. Zusätzlich sollten Repräsentanten der verschiedenen Regionalinitiativen zur Konferenz eingeladen werden. Abweichend vom Fischer-Plan zeigten sich die EU-Außenminister äußerst zögerlich, als es darum ging, die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft als Mittel der Stabilisierung des Balkans anzubieten.²⁰ Wie der Presse zu entnehmen war, hatten insbesondere Frankreich, Spanien, Italien und die Europäische Kommission gegen die Idee Stellung bezogen, vorwiegend aus politischen Gründen den Balkanländern die volle EU-Mitgliedschaft anzubieten.²¹ Die vom Fischer-Plan noch genährte Vorstellung, es könne für die Länder Südosteuropas einen beschleunigten Weg zum Beitritt in die EU geben, bei dem die von der Union gestellten Bedingungen niedriger als bei den übrigen Bewerberländern sein könnten, wurde entkräftet. Im Gemeinsamen Standpunkt der Außenminister werden nämlich zu ersten Mal dezidiert die Kriterien des Europäischen Rats von Kopenha-

gen für den EU-Beitritt aufgeführt. Es wird verlangt, daß die Länder Südosteuropas zunächst diese Bedingungen erfüllen, bevor der EU-Beitritt vollzogen werden kann. Zusätzlich wird darauf verwiesen, daß neue Mitgliedstaaten den Ansprüchen des Amsterdam-Vertrages genügen müssen. Hier ist, wie bereits erwähnt, insbesondere an Artikel 6 zu erinnern, der die Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu unabänderlichen Voraussetzungen einer EU-Mitgliedschaft erklärt.²² Der Gemeinsame Standpunkt von Brüssel muß mithin als ein wichtiger Wendepunkt des Stabilitätspakts angesehen werden. Vorstellungen einer „EU-Mitgliedschaft light“ wurden damit ausgeräumt. Auch für die Staaten Südosteuropas sollten jene Bedingungen gelten, die gegenwärtig die Beitrittsverhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas bestimmen. Ist auf diese Weise die Gleichbehandlung mit den mittel- und osteuropäischen Staaten hergestellt, so tritt für die Staaten Südosteuropas Ernüchterung ein. Die EU-Mitgliedschaft muß eher als eine langfristige Perspektive betrachtet werden. Der Stabilitätspakt gewinnt damit seine eigentliche Bedeutung in der Funktion, den Wiederaufbau der vom Kosovo-Krieg zerstörten Region in einer koordinierten und kohärenten Weise durch die verschiedenen Geber und internationalen Organisationen durchzuführen. Der Wiederaufbau ist dabei in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Er umfaßt sowohl die Wirtschaft als auch die politischen und gesellschaftlichen Institutionen. Ohne den

²⁰ Außenminister der Europäischen Union beraten Stabilitätspakt für den Balkan, Brüssel, 18.5.1999 (Presseinformation)(www.eu-praesident-schaft.de...plateName=predoc.tmpl&setCookie=).

²¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.5.1999, Seite 2.

²² Im Gemeinsamen Standpunkt heißt es wörtlich: „The EU will draw the region closer to the perspective of full integration of these countries into its structures through a new kind of contractual relationship, taking into account the individual situation of each country, with a perspective of EU-membership on the basis of the Amsterdam Treaty and once the Copenhagen criteria have been met.“

Aufbau von Zivilgesellschaften wird es eine Stabilisierung des westlichen Balkans nicht geben. Daß die Bundesrepublik Jugoslawien ihren Platz im Stabilitätspakt hat, wird im Text des Gemeinsamen Standpunkts hervorgehoben. Voraussetzung ist freilich, daß Belgrad die gesetzten Bedingungen einhält.²³

Die fünfte und vorläufig letzte Etappe hatte der Stabilitätspakt mit der Eröffnungskonferenz vom 10.6.1999 in Köln erreicht.²⁴ Die Teilnehmer der Konferenz setzten sich so zusammen, wie im Gemeinsamen Standpunkt vom 17. Mai vorgesehen. Vertreten waren die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Europäische Kommission, die Außenminister von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Rußland, Slowenien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Türkei, USA, Kanada und Japan. Ebenfalls anwesend waren Repräsentanten der OSZE, des Europarats, der Vereinten Nationen, UNHCR, NATO, OECD, WEU, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau. Vertreten waren auch die Schwarzmeer-Kooperationszone, die Zentraleuropäische Initiative, die Südosteuropa-Kooperationsinitiative und die SEECF (South Eastern European Cooperation Process). Im Kommuniqué wird der Stabilitätspakt als eine Priorität auf der euroatlantischen Agenda der Europäischen Union und der USA herausgestellt. Es wird der Abschluß von bi- und multilateralen Abkommen guter Nachbarschaft angestrebt.

²³ „The Federal Republic of Yugoslavia should be invited to participate in such a stability pact once it has met the necessary conditions.“

²⁴ Vgl. Stability Pact for Southeastern Europe, Cologne, 10 June 1999 (www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabpact.htm).

Wie in Punkt sieben der Erklärung hervorgehoben, wird der Schutz der Menschenrechte nicht mehr als ausschließlich „inneres Problem“ gesehen.²⁵ Bedeutsam ist auch die Hervorhebung, daß die am Stabilitätspakt beteiligten Staaten ihre Sicherheitsarrangements nach freier Wahl treffen sollen. Allerdings sollen die Staaten ihre Sicherheit nicht auf Kosten Dritter erhöhen.²⁶ Damit wird einer negativen und gerade auf dem Balkan verbreiteten Strategie entgegengewirkt, die üblicherweise in dem Feind eines Feindes einen Freund gesehen hat. Der Minderheitenschutz und die Bewahrung multiethnischer Gebilde wird betont. Die Bundesrepublik Jugoslawien wird ein voller und gleichberechtigter Teilnehmer am Stabilitätspakt, sobald sie die Kosovo-Krise politisch beigelegt und die Prinzipien akzeptiert hat, wie sie von den Außenministern der G8-Staaten formuliert worden sind. Die Souveränität und die territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien wird respektiert. Es wird nach Wegen gesucht, wie die Republik Montenegro frühzeitig in die Begünstigung durch den Stabilitätspakt eingebunden werden kann.

Bezüglich der Organisation des Stabilitätspakts tauchen die Gedanken des Fischer-Plans wieder auf: Es wird ein Regionalistisch eingerichtet, die Zahl der Arbeitstische wird allerdings auf drei beschränkt (Demokratie, Wirtschaft und Sicherheit). Die Europäische Union benennt einen

²⁵ „We also reaffirm that commitments with respect to the human dimension undertaken through our membership in the OSCE are matters of direct and legitimate concern to all States participating in the Stability Pact, and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned.“ Stability Pact for South-Eastern-Europe, Cologne, 10 June 1999 (www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabpact.htm).

²⁶ „They will not strengthen their security at the expense of the security of other states.“

Sonderbeauftragten.²⁷ Was die Perspektive einer Mitgliedschaft der Länder Südosteuropas in der EU angeht, so wird die Position des Gemeinsamen Standpunkts vom 17. Mai fortgeschrieben: Eine Mitgliedschaft kommt nur in Frage, wenn sowohl die Kopenhagen-Kriterien wie auch die einschlägigen Bestimmungen des Amsterdam-Vertrags durch die Beitrittskandidaten erfüllt werden. Da die Assoziation eine Vorbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist, die westlichen Balkanstaaten aber noch nicht den Status der Assoziation genießen, schlägt der Stabilitätspakt die Entwicklung einer neuen Art von vertraglicher Zusammenarbeit zwischen der EU und den Staaten Südosteuropas vor. Nähere Ausführungen zu dieser neuartigen Vertragsstruktur fehlen allerdings. Die OSZE wird wiederum als Dach des Stabilitätspakts herausgestrichen. Anders als im Fischer-Plan ist bezüglich der NATO nicht mehr die Rede davon, daß Türen offenstehen und neue Mitgliedschaften ermöglicht werden sollen. Es heißt jetzt nur noch, daß die Verteidigungsbündnisallianz die Kooperation mit den Staaten Südosteuropas verstärkt und ihre Verpflichtung zur Öffnung („Commitment to openness“) betont. Konsultationen sollen verstärkt und regionale Sicherheitskooperationen ausgeweitet werden. Den USA wird eine führende Rolle in der Entwicklung und Implementation des Stabilitätspakts zugewiesen. Den Staaten Südosteuropas wird die Mitgliedschaft in euroatlantischen Institutionen in Aussicht gestellt. Wegen ihrer führenden Rolle in in-

ternationalen Finanzorganisationen sind die Vereinigten Staaten bei der Bereitstellung ökonomischer und technischer Hilfe besonders gefordert. Rußland wird in seiner Rolle als Schlüsselakteur in der Region gewürdigt. Die Bestrebungen Rußlands zur Lösung der Kosovo-Krise werden hervorgehoben. Eine konkrete Beschreibung der künftigen Rolle Rußlands im westlichen Balkan sucht man allerdings im Stabilitätspakt vergeblich. Abermals werden die Regionalinitiativen in ihrer positiven Rolle herausgestrichen. Die Teilnehmer verpflichten sich darauf, zum Wiederaufbau, der Stabilisierung und der Integration der Region zusammenzuarbeiten. Internationale Geber werden aufgefordert, diesen Prozeß nachhaltig zu unterstützen. Besonders hervorgehoben werden die von der Weltbank und der EU gemachten Fortschritte, um die Hilfeleistungen der internationalen Geber wirksam zu koordinieren. Die Mobilisierung der Geber und die nachhaltige Koordinierung ihrer Leistungen wird als besondere Aufgabe herausgestellt. Hierin wird auch die vorrangige Aufgabe des Arbeitstisches Wirtschaft gesehen. Tragfähige Entwicklungsprojekte sollen identifiziert und wirksam administriert werden, um die internationalen Hilfeleistungen zielgerichtet zu verwenden.

Organisatorisch soll zu diesem Zweck wie folgt vorgegangen werden. Der Regionaltisch soll als Clearingstelle dienen, um die Wiederaufbauhilfen zu koordinieren. Die Aufgaben der Arbeitstische werden vor allem zur multilateralen Beratung von auftretenden Schwierigkeiten, zur Identifikation aussichtsreicher Projekte mit möglichst zwei und mehr beteiligten Ländern aus der Region und zur Vorbereitung von Initiativen gesehen. Es wird angestrebt, den Austausch zwischen Bürgern, insbesondere Jugendlichen, gesellschaftlichen

²⁷ Mittlerweile hat sich die EU auf Bodo Hombach, ehemals Staatsminister im Bundeskanzleramt, geeinigt. Von der OSZE sind der Niederländer Daan Everts und von den Vereinten Nationen der Franzose und Gründer der Hilfsorganisation „Médecins sans frontières“ Bernard Kouchner als Kosovo-Beauftragte berufen worden.

Gruppen, Unternehmern und Betrieben sowie Nicht-Regierungsorganisationen in der Region zu fördern. Immer wieder wird hervorgehoben, daß es darauf ankomme, die Kohärenz und Konsistenz der verschiedenen Maßnahmen zu sichern und Doppelarbeiten und nicht abgestimmte Fördermaßnahmen zu vermeiden.

Da im Rahmen des Stabilitätspakts wiederholt die Rede davon ist, daß neuartige Formen vertraglicher Verhältnisse zwischen den Ländern Südosteuropas und der EU entwickelt werden sollen, stellt sich die Frage, wie diese Vertragsbeziehungen aussehen können. Eine erste Antwort enthalten die Schlußfolgerungen des Außenministerrates in Brüssel vom 31. Mai 1999.²⁸ Wie die Außenminister vereinbart haben, sollen die neuartigen Vertragsbeziehungen auf dem Regionalansatz und dem Konditionalitätsprinzip, so wie diese vom Rat am 29. April 1997 festgelegt worden sind, aufbauen und diese beiden Ansätze weiterentwickeln. Dabei soll berücksichtigt werden, in welcher Weise die Forderungen des Stabilitätspakts erfüllt werden. Letzteres betrifft insbesondere die geforderte regionale Kooperation. Mit der Bezugnahme auf den Regionalansatz und das Konditionalitätsprinzip wird deutlich, inwieweit sich die neuen vertraglichen Beziehungen von den bisherigen Assoziationsverhältnissen unterscheiden: Bezüglich der Staaten Südosteuropas wird weit mehr als bei sonstigen Assoziationsverhältnissen üblich auf die im Konditionalitätsprinzip geltend gemachten allgemeinen und spezifischen Bedingungen abgehoben. So heißt es denn auch in den Schlußfolgerungen des Rates der Außenminister vom 31. Mai, daß die neuen Vertragsbeziehungen sich vorrangig

auf die folgenden fünf Ziele konzentrieren: Erstens sollen die Konsolidierung der Demokratie, des Rechtsstaates, der ökonomischen Entwicklung, der administrativen Strukturen und der regionalen Kooperation gefördert werden. Zweitens soll ein formaler Rahmen für den politischen Dialog auf der bilateralen und regionalen Ebene geschaffen werden. Drittens sollen die ökonomischen Austauschbeziehungen, der Handel, die Investitionen, der Transport und die Kooperation in Zollfragen mit der Perspektive einer Integration in das Welt-handelssystem und eventuell der Etablierung einer Freihandelszone vorangetrieben werden. Viertens soll die Basis für eine engere Kooperation im Bereich der Innen- und Justizpolitik geschaffen werden. Fünftens sollen „assoziationsorientierte“ Hilfsprogramme aufgelegt werden, um die Entwicklung der Wirtschaft, der Gesellschaft, des Bildungswesens, der Technologie, der Energie, der Umwelt und der kulturellen Kooperation zu fördern. Die Kommission hat sich verpflichtet, diese Konzept der neuartigen Vertragsbeziehungen weiter auszubauen. Die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien tauchen in der Erklärung der Außenminister als diejenigen Länder auf mit denen als erste die neuartigen vertraglichen Beziehungen entwickelt werden können.

Pro und Kontra des Stabilitätspakts

Will man den Stabilitätspakt für Südosteuropa, so wie er hier in seiner Entwicklung nachgezeichnet worden ist, zusammenfassend würdigen, sind neben den vielen positiven Aspekten auch einige Schwächen hervorzuheben. Unter letzteren sind vor allem drei zu nennen: Erstens kann der Stabilitätspakt in den Ländern Südosteuropas überzogene Erwartungen hinsichtlich

²⁸ 2186th Council Meeting General Affairs, Brussels, 31 May 1999 (http://www.auswaertigesamt.de/4_europa/15/4152-315.htm).

der Perspektive einer Mitgliedschaft in EU (und NATO) wecken. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Pakt in seiner frühen Version des Fischer-Plans hinsichtlich einer „EU-Mitgliedschaft light“ perzipiert wird. Dann wird die Verpflichtung auf die Kopenhagen-Kriterien und den Amsterdam-Vertrag zu wenig berücksichtigt und wird die Vorstellung geweckt, als könne ein gegenüber den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten beschleunigter Prozeß zum Beitritt der Länder Südosteuropas in die Europäische Union führen. Zweierlei ist vorherzusehen: Einerseits wären die Staaten Mittel- und Osteuropas enttäuscht, wenn sie vor einem EU-Beitritt höhere Hürden zu überspringen hätten. Andererseits könnten sich die Staaten Südosteuropas im Laufe der Zeit ähnlich wie heute die Türkei als „Beitrittskandidaten auf Dauer im Wartestand“ empfinden, wenn die Fortschritte im Bereich von Politik und Wirtschaft bei diesen Ländern auf sich warten ließen, und die EU immer wieder auf die Kriterien zum EU-Beitritt verweisen müßte. Zweitens ist zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht hinreichend verdeutlicht worden, wie die Zwischenstufen und der Zeithorizont bis zum Abschluß von Verträgen zur Assoziation (bzw. neuartiger vertraglicher Beziehungen) und zum EU-Beitritt aussehen. Will man mit dieser Perspektive Reformkräfte unterstützen, dann muß die Heranführung an die EU allerdings in einer hinreichend konkreten Form vermittelt werden können. Drittens wird die Zukunft weisen müssen, ob der Stabilitätspakt hält, was er gegenwärtig verspricht. Sollte es ihm nicht gelingen, die verschiedenen Hilfsprogramme und Unterstützungsmaßnahmen seitens der Staaten, internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen zu kohärenten und konzisen Programmen

zusammenzuführen und zu bündeln, dann bliebe der Eindruck, daß der Stabilitätspakt einem gewissen politischen Aktionismus entsprungen ist.²⁹

Den skeptisch stimmenden Momenten sind die positiven Aspekte gegenüberzustellen. Hier sind insbesondere vier Punkte zu betonen: Erstens kann der Stabilitätspakt durchaus zum Ausgangspunkt dafür werden, daß ein klassisches Geberdilemma in Form von nicht abgestimmten Hilfsprogrammen, so wie dies gegenwärtig auch von Bosnien-Herzegowina berichtet wird, überwunden wird. Zweitens stellt der Stabilitätspakt, so wie er im Gemeinsamen Standpunkt vom 17. Mai und der Kölner Eröffnungskonferenz vom 10. Juni präzisiert worden ist, auch eine Klärung hinsichtlich der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft der Länder Südosteuropas dar. Es ist klargestellt worden, daß die Beitrittskonditionen auch für die Balkanstaaten gelten. Es ist weder an eine Herabsetzung der Beitrittskriterien noch an künftige EU-Mitgliedschaften minderen Rechts gedacht. Eine „Mitgliedschaft zweiter Klasse“, die dann auch schneller zu erreichen wäre, ist nicht im Gespräch. Es geht schließlich auch darum, die Einheitlichkeit und Funktionsfähigkeit des europäischen Integrationsprozesses zu wahren. Diese wären akut gefährdet, wenn es zur Mitgliedschaft von Staaten käme, die den Grundsätzen und Ansprüchen der EU nicht genügen. Die Fähigkeit zu Erweiterung

²⁹ In diesem Zusammenhang stimmen jüngste Pressemeldungen nicht eben optimistisch: Für die Auftakt-Konferenz unter Beteiligung der Staats- und Regierungschefs am 30. Juli 1999 in Sarajewo stehen zwar 3 Millionen DM zur Verfügung (Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 17.7.1999, S. 2), noch ist aber unklar, ob genügend Finanzmittel für den Wiederaufbau des Kosovo und der angrenzenden Region aufgebracht werden können. Die Geber-Konferenz am 28. Juli 1999 in Brüssel hat hier noch viele Fragen offengelassen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.7.1999, S. 2).

und Vertiefung der EU ist mit gutem Grund eines der Kriterien von Kopenhagen. Drittens gilt das Angebot des Stabilitätspakts allen Ländern Südosteuropas. Die Bundesrepublik Jugoslawien ist darin eingeschlossen, sobald sie die Mindestvoraussetzungen einer gewissen Demokratisierung und Einhaltung von Menschenrechten gewährleistet. Diese Bedingungen sind weit niedriger angesetzt als bei den Kopenhagener Kriterien. Viertens verfolgt der Stabilitätspakt die durchaus angemessene Methode von „Sticks and Carrots“. Kooperationsfähige und -willige Staaten werden belohnt, die Kooperationsunwilligen dagegen bestraft. Die Belohnung besteht in Handelserleichterungen, technischer Hilfe, Finanzkooperation, der Perspektive auf eine EU-Assoziation bzw. vertragliche Beziehung neuer Art und der in Aussicht gestellten Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Reformkräfte sollen unterstützt und – insbesondere in der Bundesrepublik Jugoslawien – die demokratische Opposition gefördert werden. Als friedentheoretisches Postulat des Stabilitätspakts wird erkennbar: „Demokratien führen untereinander keinen Krieg.“ Diese Vision dürfte um so mehr auf dem Balkan Wirklichkeit werden, wenn es gelingt, die demokratische und zivilgesellschaftliche, aber auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen voranzubringen. Der Stabilitätspakt wird daran gemessen werden, ob alle Beteiligten sich langfristig auf dieses Ziel hin verpflichten und die dafür notwendigen Mittel aufbringen.

Robert Chr. van Ooyen

Krieg, Frieden und Grundgesetz - Verfassungspolitische Anmerkungen zur humanitären Intervention

Mit Art. 26 GG ist allgemein das Friedensgebot und speziell das Verbot der Vorbereitung zur Führung eines Angriffskrieges seit 1949 verfassungsrechtlich verankert - bei gleichzeitiger Verpflichtung, dies unter Strafe zu stellen¹. Verfassungsgeschichtlich betrachtet ist Art. 26 ein wesentlicher Reflex des Verfassungsgebers auf die Angriffskriege der nationalsozialistischen Diktatur, die im Nürnberger Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher u. a. Gegenstand der Anklage waren². Parallel stellt Art. 26 GG innerstaatlich einen völkerrechtlichen Standard sicher, der angefangen mit dem noch heute geltenden - und auch für die Bundesrepublik verbind-

lichen - Briand-Kellogg-Pakt von 1928³ bis zu den einschlägigen Regelungen im Rahmen der UN den Krieg als Mittel der Politik aus den internationalen Beziehungen zu bannen sucht. Aus deutscher Sicht wird dies völkerrechtlich noch einmal bekräftigt im Art. 2 des „Zwei-plus-Vier-Vertrags“ unter expliziter Bezugnahme auf die UN-Charta:

„Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bekräftigen ihre Erklärungen, daß vom deutschen Boden nur Frieden ausgehen wird. Nach der Verfassung des vereinten Deutschland sind Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig und strafbar. Die Regierungen... erklären, daß das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen“⁴.

Gemessen hieran war die politische Praxis und auch die offiziell vertretende verfassungsrechtliche Auslegung der Art. 24 und 87 a GG ohnehin noch viel restriktiver. Anläßlich der Anhörung in der Gemeinsamen Verfassungskommission hielt der Sachverständige Isensee 1993 hierzu rückblickend fest:

¹ Vgl. einführend: Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, München 1994, §§ 64 - 67; Hernekamp, Art. 26; in: von Münch / Kunig, GGK Bd. 2, München 1995, S. 223 ff; Maunz in: Ders./ Dürig, u. a., GG, Kommentar, Bd. III, Art. 26, München 1997. Völkerrechtlich vgl. einführend z. B.: Fischer / Köck, Allgemeines Völkerrecht, Wien 1994; Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen - Basel 1997; Zum Begriff der Aggression vgl. Resolution der UN-Generalversammlung über die Definition der Aggression vom 14. 12. 1974; Text in: Schweitzer / Rudolf, Friedensvölkerrecht, Baden-Baden 1985.

² Art. 6 Statut Internationaler Militärgerichtshof: „(a) VERBRECHEN GEGEN DEN FRIEDEN: Nämlich: Planen, Vorbereitung, Einleitung oder Durchführung eines Angriffskrieges oder eines Krieges unter Verletzung internationaler Verträge, Abkommen oder Zusicherungen oder Beteiligung an einem gemeinsamen Plan oder an einer Verschwörung zur Ausführung einer der vorgenannten Handlungen“; Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof, Nürnberg, Bd. 1, 1947.

³ Vertrag über die Ächtung des Krieges vom 27. 8. 1928; Art I: „Die Hohen Vertragsschließenden Parteien erklären feierlich im Namen der Völker, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten“; Text in: Schweitzer / Rudolf (s. Fn 1).

⁴ Art. 2 Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. 9. 1990.

„... daß die Bundesregierung - und zwar jedweder parteipolitischer Couleur - herkömmlich die Auffassung vertreten hat, der Bundeswehr sei von Verfassungs wegen der Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes, wie es in Art. 6 des Nordatlantiktvetrages umschrieben wird, also 'out of area', durch das Grundgesetz, Art. 87 a Abs. 2, verboten.

Angesichts dieser Rechtsauffassung, die insbesondere der Bundessicherheitsrat immer wieder vertreten hat, stellte sich die politische Frage, ob sich die Bundeswehr an einschlägigen Aktionen der Vereinten Nationen beteiligen sollte, überhaupt nicht, weil von Verfassungs wegen die Frage sich von vornherein verbot bzw. in einer Richtung beantwortete“⁵.

Die Zeitenwende von 1989 / 90 brachte hier die grundlegende Zäsur:

Politisch wurde der Weg frei für eine Deblockierung der UN, auch wenn die zunächst aufkommende Euphorie einer „Neuen Weltordnung“ schnell einer skeptischeren Sicht der Dinge weichen mußte. Denn gerade aus europäischer Sicht ist doch auf dem Gebiet der früheren Staaten Sowjetunion und Jugoslawien mit „dem Ende des Ost-West-Konflikts... der Krieg als Mittel der Politik nach Europa zurückgekehrt“⁶. Immerhin drückte sich mit der Praxis der humanitären Intervention in den Entscheidungen der UN jetzt auch ein „neues internationales Werteverständnis aus“ bei dem es „nicht mehr allein um die

Sicherheit von Staaten, sondern auch um die Sicherheit der in diesen Staaten lebenden Bevölkerungsgruppen“ geht⁷. Hatte das klassische Völkerrecht als *Ius Publicum Europaeum* die humanitäre Intervention vor allem als Eingriff in die Verhältnisse „nicht zivilisierter“ Staaten gekannt, so suchte die UN-Charta - angesichts der offenkundigen Möglichkeiten praktischen Mißbrauchs durch die nationalstaatliche „Kanonenbootpolitik“ - mit Art. 2 Ziff. 4 die Anwendung jeglicher militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen zu bannen. Die humanitäre Intervention zum Schutz von Menschenrechten zählte daher „in den vergangenen Jahren zu den rechtlich umstrittensten Fragen des Gewaltanwendungsverbots“⁸. Gleichwohl gab es auch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts zwei Präzedenzfälle: Gegen die Apartheidregime in Rhodesien und Südafrika wurde zwar nicht zur bewaffneten Intervention geschritten, jedoch wegen der innerstaatlichen Verhältnisse Wirtschaftssanktionen durch Beschluß des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta verhängt⁹. Dabei interpretierte man die in Art. 39 der UN-Charta vorgegebene Mindestvoraussetzung „Bedrohung des Friedens“ durchaus weit im Sinne eines positiven Friedensbegriffs, der sich nicht in der Abwesenheit von Krieg oder militäri-

⁵ Isensee, Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 11. 2. 1993 zum Thema Staatliche Souveränität und militärische Verteidigung; Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 2, Bonn 1996, S. 383.

⁶ Kaiser, Die neue Weltpolitik: Folgerungen für Deutschlands Rolle; in: Ders. / Schwarz, Die neue Weltpolitik, Bonn 1995, S. 500; vgl. auch Pfetsch, Die Rolle des Krieges in der neuen Epoche, ebd., S. 140 ff.

⁷ Kühne, Die neuen Vereinten Nationen; in: Kaiser / Schwarz, ebd., S. 379.

⁸ Blumenwitz, Die humanitäre Intervention; in: APuZ 47 / 1994, S. 4. Aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl. Debiel / Nuscheler (Hrsg.), Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.

⁹ Bzgl. Rhodesien die Res. des Sicherheitsrats Nr. 232 (1966) und 253 (1968), die ein umfassendes, obligatorisches Handels- und Finanzembargo verfügten; für Südafrika die Res. Sicherheitsrat 418 (1977, Waffenembargo); vgl. Hufbauer / Schott / Elliott, Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, Washington 1985, S. 409 bzw. 347.

scher Gewalt erschöpft, sondern als „gute Ordnung verstanden wird“¹⁰. Daran anknüpfend subsumierte man insbesondere seit den Schutzmaßnahmen zugunsten der Kurden im Irak¹¹ und dem Eingreifen in Somalia die humanitäre Intervention als „Frieden schaffende Maßnahme“ unter Kapitel VII der UN-Charta¹², das ja das strenge Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 7 ausdrücklich und grundsätzlich durchbricht. Vor diesem Hintergrund des „Wertewandels“ und neuer Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft vollzog sich auch die Einsetzung der neuen UN-Gerichtshöfe zur Verfolgung der Verbrechen im früheren Jugoslawien und in Rwanda¹³.

Aus deutscher Sicht war damit bald die Frage nach einer Beteiligung an UN- bzw. an vom Sicherheitsrat ermächtigte Maßnahmen aufgeworfen - insbesondere bei Völkermord und schwersten Menschenrechtsverstößen in unmittelbarer europäischer Nachbarschaft. Auf dem Hintergrund des jahrzehntelangen Grundkonsenses, wonach sich „out of area“ eben verbiete, offenbarte die durch die neue Herausforderung losgetretene verfas-

sungspolitische Diskussion und politische Praxis zunächst einmal verständlicher Weise ein gewisses Maß an Verwirrung und Hilfslosigkeit. So beklagte ein der „realistischen Schule“ zuzuordnender Beobachter die Entscheidungsschwäche von Regierung und Opposition gleichermaßen, wengleich jedoch auch bisher festgefügte parteipolitische Positionen erheblich in Bewegung gerieten:

„Aus dem Rechtswege-Staat ist inzwischen aber wie vorausgesehen ein Spitzweg-Staat geworden, dessen Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht Klage dagegen führt, daß ein paar deutsche Luftwaffensoldaten in Awacs-Maschinen über der Adria patrouillieren! Doch die Schrulligkeit der Opposition wurde noch übertroffen von einer Bundesregierung, die ähnlich wie die SPD-Führung sehnlichst darauf gewartet hat, daß ihr Karlsruhe Entscheidungen abnehmen möge, die eigentlich sie selbst hätte treffen müssen und treffen können. Soweit ist es mit der auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland gekommen.“¹⁴

Und: „Alles in allem läßt sich gegenwärtig eine Lockerung zuvor erstarrter Positionen verzeichnen - einstige Paramarxisten entdecken die Realpolitik... einstige Grüne die Funktion von Militärmacht zur Unterbindung von Genozid“.¹⁵

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schien daher zunächst einmal alles „geklärt“, zumal die seitens des Gerichts vorgenommene Auslegung von Art. 24 und 87 a GG die zu diesem Zeitpunkt von der Regierung beschlossenen Beteiligungen der Bundeswehr als zulässig, der eigentliche verfassungs-

¹⁰ Blumenwitz (s. Fn 8), S. 8.

¹¹ Vgl. Res. Sicherheitsrat 688 (1991).

¹² Vgl. Res. Sicherheitsrat 794 (1992); Blumenwitz (s. Fn 8), S. 9 f; auch die Klassifikation nicht als humanitäre Intervention sondern überhaupt als Frieden schaffende Maßnahmen bei Seidl-Hohenveldern / Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschl. Supranationalen Gemeinschaften, Köln u. a. 1996, Rz 0248, Rz 2026.

¹³ Vgl. Res. Sicherheitsrat 808 (1993) zur Einsetzung des Jugoslawien-Gerichtshofs und 827 (1993) über das Statut; bzgl. Rwanda vgl. Res. Sicherheitsrat 955 (1994) jeweils mit ausdrücklichen Bezug zur Kompetenz nach Kap. VII UN-Charta; Tomuschat, Ein Internationaler Strafgerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung; in: EuArch 3 / 1994, S. 61 ff; van Ooyen, Auf dem Weg zu einer wirksamen internationalen Strafgerichtsbarkeit: eine Zwischenbilanz; in: IPG 3 / 1998, S. 333 ff.

¹⁴ Schwarz, Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994, S. 168.

¹⁵ Ebd., S. 272.

rechtliche Mangel dagegen in der fehlenden parlamentarischen Zustimmung („Parlamentvorbehalt“) lag¹⁶:

„Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind... stets darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ‘Parlamentsheer’ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen, d. h. dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluß auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern ...

Die hiernach in den Vorschriften des Grundgesetzes auf dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition seit 1918 zum Ausdruck kommende Entscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte läßt ein der Wehrverfassung zugrundeliegendes Prinzip erkennen, nach dem der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages unterliegt“¹⁷.

Dabei ist schon hervorzuheben, daß das aus dem Verständnis der Bundeswehr als „Parlamentsheer“ abgeleitete Zustimmungserfordernis für den konkreten Einzelfall eben nicht explizit in der Verfassung geregelt ist, „sondern... von dem Senat mit Hilfe einer umfassenden systematischen und historischen Auslegung aller auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen entwickelt“ wurde¹⁸. Obgleich also auf der einen Seite entschiedener Handlungsbedarf nach einer verfassungspolitischen Diskussion und -rechtlichen Klärung allein auf dem Hintergrund veränderter internationaler Bedingungen und eines gewandelten völkerrechtlichen Begriffsverständnisses angezeigt schien, leistete man

sich auf der anderen Seite, „beruhigt“ durch das Urteil des Gerichts und angesichts der „Harmlosigkeit“ der deutschen Beteiligung, den Luxus, eine so wesentliche Entscheidung der Gesellschaft - nämlich die über „Krieg und Frieden“! - weiter in den bisherigen verfassungsrechtlichen Allgemeinplätzen zu belassen. So blieb auch die im Rahmen der Gemeinsamen Verfassungskommission recht breite Thematisierung einschließlich Vorlage von Änderungsentwürfen in dieser Hinsicht ohne weitere Folgen. Dabei ging selbst der seinerzeit von der CDU / CSU / FDP vorgeschlagene Änderungsantrag¹⁹, der bzgl. des Einsatzes der Bundeswehr den verfassungsrechtlich vergleichsweise größten Entscheidungsfreiraum herzustellen suchte, längst nicht an den Fall heran, der nun vorliegt: NATO-„Maßnahmen“ ohne ausdrücklichen Sicherheitsratsbeschluß mit deutscher „out of area“-Beteiligung, die überhaupt schwerlich unter Art. 51 UN-Charta subsumierbar sind²⁰. Immerhin hatte ein sogar

¹⁹ Vgl. BT-Drs 12 / 4107.

²⁰ Eine Subsumtion der NATO-Luftangriffe gegen Jugoslawien unter das Recht der individuellen / kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta, das ja das Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta durchbricht und jedem Staat „naturgegeben“ zusteht bis der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen trifft, entfällt, weil ja im Unterschied etwa zum zweiten Golfkrieg überhaupt kein zwischenstaatlicher Konflikt sondern ein Bürgerkrieg vorlag. Daraus im Umkehrschluß die Völkerrechtswidrigkeit abzuleiten, ist jedoch mit dem Bedenken zu entgegnen, daß die Verhinderung von Völkermord in der Rechtsgüterabwägung (sowohl das Gewaltverbot als auch das Verbot des Völkermords sind als sog. *ius cogens* auf gleicher Stufe der völkerrechtlichen Normenhierarchie) mindestens gleichrangig ist und somit als Rechtfertigungsgrund gelten kann. Dagegen kritisch: - mit dem Einwand, daß die Durchbrechung des Gewaltverbots für eine „gerechte Sache“ ohne UN-Mandat zur „bellum-iustum-Lehre“ zurückkehrt und in letzter Konsequenz den Krieg wieder zur freien Disposition der einzelnen Staaten stellt - z. B. Wirth, Zurück zur Lehre des gerechten Kriegs?

¹⁶ Vgl. BVerfGE 90, 286.

¹⁷ Ebd., 381, 387.

¹⁸ Richter / Schuppert, Casebook Verfassungsrecht, München 1996, S. 518.

der "idealistischen Schule" zuzuordnender Sachverständiger im Rahmen der Anhörung der Verfassungskommission genau dieses, inzwischen mit dem „Kosovo-Krieg“ auch Wirklichkeit gewordene Dilemma frühzeitig benannt:

„Ich habe in der ausführlichen Stellungnahme die Frage aufgeworfen, ob es einen Notfall in dem Sinne geben könnte, daß die Vereinten Nationen... sich überhaupt nicht zu einer Entscheidung durchringen könnten, der Notfall aber so gravierend ist, daß eine gewaltsame Maßnahme unvermeidlich zu sein scheint“²¹.

Man mag den Worten des deutschen Außenministers ja durchaus Glauben schenken wollen, wenn er jüngst auf die Frage, ob der „Kosovo-Krieg“ nicht zum „Präzedenzfall für die künftige Selbstmandatierung der Nato“ würde, antwortete: „Das wird kein Präzedenzfall, sondern die ganz, ganz große Ausnahme bleiben“²². Nun, wer wünschte sich das nicht? Nur ist dies - das zeigt doch gerade der Fall „Kosovo“ - offenbar gar nicht auszuschließen. Zum ersten Mal führen bundesdeutsche Soldaten „Krieg“. Der sich seit 1990 vollziehende Wandel im Verfassungsverständnis bzgl. des Einsatzes der Bundeswehr ist gelinde ausgedrückt erheblich - und pikanterweise überläßt man es im parlamentarischen Raum ausgerech-

net der PDS, zumindest einige der zentralen verfassungsrechtlichen und politischen Fragen zu stellen: Deren Fraktionssprecher hatte im Bundestag überhaupt den fehlenden parlamentarischen Diskurs zu den rechtlichen Grundlagen des „Kosovo-Kriegs“ beklagt, auf die mit den Begriffen „Selbstverteidigung“, „Nothilfe“ und „Angriffskrieg“ verbundenen völker- und verfassungsrechtlichen Implikationen verwiesen, schließlich die Frage nach der Behandlung „gleichgelagerter“ Fälle von Menschenrechtsverletzungen und nach dem Bedeutungsverlust rechtlicher, institutionell abgesicherter Verfahren aufgeworfen²³. Bedenkt man, daß bei den Themen „Asylrecht“, „Europäische Union“ etc. Bundestag und Bundesrat in breiten Diskussionen und langen Verhandlungen das Grundgesetz mit bisher kaum gekanntem - und von Experten bisweilen kritisiertem - umfassenden Detailregelungen geändert haben, erstaunt es, daß die wesentliche Frage von „Krieg und Frieden“ angesichts des „Kosovo-Kriegs“ sich aus verfassungsdogmatischer Sicht auf den Grundsatz von „Not kennt kein Gebot“ reduziert und scheinbar noch nicht einmal einer verfassungsrechtlichen Klarstellung bedarf²⁴. Aufgrund der seit der Zeitenwende von 1989 / 90 auftretenden „Präzedenzfälle“ bei einer geltenden Verfassungslage, die in ihrer sich an einem erodierten Verständnis des klassischen Kriegs- und Friedensbegriffs orientierenden Allgemeinheit nichts oder auch alles zuläßt, ist daher eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Neuregelung ange-

Zur Völkerrechtswidrigkeit des Nato-Einsatzes über Kosovo und zu den rechtlichen Kosten der Intervention; in: FR (www.fr-aktuell.de/fr/spezial/kosovo), April 1994.

²¹ Czempiel, Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 11. 2. 1993 (s. Fn 5), Bd. 2, S. 382. Seinerzeit empfahl Czempiel in diesem Falle hilfsweise im Sinne der „Uniting for Peace-Resolution“ 1952 (Korea-Krieg) auf einen Beschluß der Generalversammlung zu rekurrieren, die zwar hier keine völkerrechtlich verbindlichen Beschlüsse herbeiführen kann, wodurch jedoch ein Mindestmaß an Legitimität der UN erhalten bliebe.

²² Fischer, Serbien gehört zu Europa; Interview in: DIE ZEIT vom 15. 4. 1999, S. 3.

²³ Vgl. Rede des Fraktionsvorsitzenden Gysi im Deutschen Bundestag z. B. vom 25. 3. und vom 26. 3. 1999.

²⁴ Dies gebietet sich schon allein aus Gründen der Rechtssicherheit für die Bundeswehrsoldaten angesichts der im StGB vorgesehenen möglichen strafrechtlichen Konsequenzen.

zeigt. Diese hätte zumindest konkrete normative Aussagen über die materiell-rechtlichen Bedingungen zu treffen und institutionalisierte, verfahrensmäßige Absicherungen noch vor dem nächsten „Präzedenzfall“ festzulegen. Neben den schon in der Verfassungskommission thematisierten Punkten der Frage nach der Beteiligung der Bundeswehr an UN bzw. von den UN autorisierten Aktionen, ist dabei vor allem zu klären, ob bzw. wann ein Einsatz der Bundeswehr ohne UN-Mandat und außerhalb von Art. 51 UN-Charta überhaupt in Frage kommt - soll nicht das Parlament die Verfassung mit einfacher bzw. „Kanzlermehrheit“ von Fall zu Fall neu „schöpfen“.

In der Reihe INEF-Report sind erschienen:

(Stand: August 1999)

- Franz Nuscheler/Ruth Klingebiel: Bericht über die internationale Folterforschung (INEF-Report, Heft 1/1991). 61 S.
- Stephan Klingebiel: Entwicklungsindikatoren in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Der Human Development Index, der Human Freedom Index und andere neuere Indikatoren-Konzepte (INEF-Report, Heft 2/1992). 50 S.
- Hartwig Hummel: Japanische Blauhelme: Von der Golfkriegsdebatte zum "PKO-Gesetz" (INEF-Report, Heft 3/1992). 60 S. (Eine 2., aktualisierte Aufl. erschien im November 1994, Umfang: 77 S.)
- Ajit Singh: The "Market-Friendly-Approach" vs. an "Industrial Policy". A Critique of the World Development Report 1991 and an Alternative Policy Perspective (INEF-Report Heft 4/1993). 38 S.
- Edward J. Laurance/Herbert Wulf: Das UNO-Register für konventionelle Waffen: Eine Bewertung des ersten Berichtsjahres (INEF-Report, Heft 5/1993). 23 S.
- Christian P. Scherrer: Ethno-Nationalismus als globales Phänomen. Zur Krise der Staaten in der Dritten Welt und der früheren UdSSR (INEF-Report, Heft 6/1994). 88 S.
- Jürgen Altmann: Verifikation von Konversionsvereinbarungen mittels Vor-Ort-Sensoren. Einrichtungen für Land- und Luftfahrzeuge, Schießplätze, Tiefflug- und Testgelände (INEF-Report, Heft 7/1994). 61 S.
- Brigitte Hamm: Menschenrechte für Frauen! (INEF-Report, Heft 8/1994). 39 S.
- Franz Nuscheler: Internationale Migration. Ein Hauptproblem für Global Governance (INEF-Report, Heft 9/1994). 92 S.
- Michael Braun: Einwanderungsfrage und Staatskrise in Italien (INEF-Report Heft 10/1994). 57 S.
- Franz Nuscheler/Brigitte Hamm: Zur Universalität der Menschenrechte (INEF-Report, Heft 11/1995). 37 S.
- Margareta E. Kulesa: Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der "Dritten Welt"? Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialklauseln im internationalen Handel (INEF-Report, Heft 12/1995). 43 S.
- Thomas Siebold: Die soziale Dimension der Strukturanpassung - eine Zwischenbilanz (INEF-Report, Heft 13/1995). 79 S.

- Michael Braun: Arbeitnehmerrechte im Welthandel. Sozialklauseln - eine neue Perspektive gewerkschaftlichen Handelns? (INEF-Report, Heft 14/1995). 50 S.
- Dirk Messner: Die Bedeutung von Staat, Markt und Netzwerksteuerung für systemische Wettbewerbsfähigkeit (INEF-Report, Heft 15/1996). 96 S.
- Bernd Jürjens: Die neue Diskussion um gerechte Kriege und humanitäre Intervention - das Beispiel Somalia (INEF-Report, Heft 16/1996). 73 S.
- Robert Kappel: Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Perspektiven der Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern (INEF-Report, Heft 17/1996). 85 S.
- Brigitte Hamm: Gross Human Rights Violations in 1994 (INEF-Report, Heft 18/1996). 31 S.
- Christiane Woiwod: Globale Herausforderung Weltbevölkerungswachstum. Wege zur Stabilisierung der Bevölkerungsdynamik (INEF-Report, Heft 19/1996). 70 S.
- Tobias Debiel: Kriegswirtschaft und Friedenskonsolidierung. Erfahrungen und Herausforderungen in den Regionen des Südens (INEF-Report, Heft 20/1996). 48 S.
- Elisabeth Wollefs: Sicherheit durch Minderheitenschutz. Der Beitrag der OSZE zur Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte (INEF-Report, Heft 21/1997). 94 S.
- Holger Mürle: Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der "großen Theorie" (INEF-Report, Heft 22/1997). 80 S.
- Franz Nuscheler: Controversies on the Universality of Human Rights and the Conditionality of Aid (INEF-Report, Heft 23/1997). 40 S.
- Franz Nuscheler: Entwicklungspolitik und Menschenrechte. Theorie und Praxis der politischen Konditionalität in der japanischen Entwicklungspolitik (INEF-Report, Heft 24/1997). 27 S.
- Dieter Kramer: Weltkulturen und Politik. Materialien zur Dynamik internationaler Kulturbeziehungen (INEF-Report, Heft 25/1997). 42 S.
- Dirk Messner (Hrsg.): Lateinamerika: der schwierige Weg in die Weltwirtschaft (INEF-Report 26/1998). 106 S.
- Petra Stephan (Hrsg.): Boden, Wasser, Biosphäre. Grundlagen menschlicher Existenz und menschlichen Wirtschaftens (INEF-Report 27/1998). 41 S.
- Dirk Messner/Georg Vobruba: Die sozialen Dimensionen der Globalisierung (INEF-Report 28/1998). 47 S.

-
- Heribert Dieter: Die Asienkrise und der IWF: Ist die Politik des Internationalen Währungsfonds gescheitert? (INEF-Report 29/1998), 53 S.
 - Franz Nuscheler (Ed.): The International Debate on Human Rights and the Right to Development (INEF-Report 30/1998), 96 S.
 - Tanja Brühl/Margareta Kulesa: Patent Protection, Biotechnology and Globalisation. The TRIPs Agreement and its Implications for the Developing Countries (INEF-Report 31/1998), 37 S.
 - Holger Mürle: Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen (INEF-Report 32/1998), 54 S.
 - Dirk Messner (Ed.): New Perspectives of International and German Development Policy (INEF-Report 33/1998), 47 S.
 - Thomas Fues: Indikatoren für die Nachhaltigkeit der deutschen Beziehungen zum Süden (INEF-Report 34/1998), 46 S.
 - Jürgen Zattler: Das MAI aus entwicklungspolitischer Sicht (INEF-Report 35/1999), 48 S.
 - Brigitte Hamm: Empirische Analysen über politische Menschenrechte – Perspektiven für den internationalen Schutz der Menschenrechte (INEF-Report 36/1999), 124 S.
 - Brigitte Hamm: Modelle zur Frühwarnung vor humanitären Katastrophen (INEF-Report 37/1999)

*Einzelexemplare können – gegen Einsendung von einer
Briefmarke in Höhe von DM 1,10 je INEF-Report – bestellt werden im:
Institut für Entwicklung und Frieden, Geibelstr. 41, 47057 Duisburg,
Tel. (0203) 379-4420, Fax (0203) 379-4425, e-mail inef@uni-duisburg.de*