

## Deutschland und die Kosovo-Krise

Krause, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krause, J. (2000). Deutschland und die Kosovo-Krise. In J. Reuter, & K. Clewing (Hrsg.), *Der Kosovo Konflikt: Ursachen, Verlauf, Perspektiven* (S. 395-416). Klagensfurt: Wieser. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217238>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

# Deutschland und die Kosovo-Krise

## Joachim Krause

[erscheint in: Jens Reuter und Conrad Clewing (Hrsg.), *Der Kosovo Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven*, Klagenfurt: Wieser Verlag 2000]

Für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland war der 24. März 1999 ein wichtiges Datum: An diesem Tag beteiligten sich Flugzeuge der Bundeswehr zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland an einem Kampfeinsatz der NATO. Ziel war es, eine humanitäre Katastrophe zu verhindern: die Vertreibung der albanischen Bevölkerung des Kosovo durch serbische Militär- und Polizeieinheiten in einer Art und Weise, wie sie zuvor in Kroatien und Bosnien-Herzegowina praktiziert worden war.

Daß die Bundesrepublik Deutschland an dieser Militäraktion der NATO beteiligt war, war keinesfalls eine Selbstverständlichkeit. Noch 1991 galt die vom damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher – gegen den Rat der meisten einschlägigen Staats- und Völkerrechtler – vertretene These, wonach das Grundgesetz den Einsatz der Bundeswehr außer zur Landes- oder Bündnisverteidigung verbiete. Auch als nach dem Abtritt Genschers die Stimmung in Bundestag und Bundesregierung nach und nach in Richtung auf eine größere Offenheit in dieser Frage umschlug und 1994 das Bundesverfassungsgericht eindeutig feststellte, daß Art 24 des Grundgesetzes die Mitwirkung der Bundeswehr im Rahmen eines multilateralen Kampfeinsatzes erlaube, blieb die Zurückhaltung gegenüber Kampfeinsätzen auf dem Balkan groß. Die Bundeswehr spielte eine wichtige Rolle bei IFOR, dann bei SFOR, aber dieser Einsatz war derjenige einer Friedensimplementierungstruppe.

Die Mitwirkung der Bundeswehr beim Kampfeinsatz gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Rahmen der Operation "Allied Force"<sup>1</sup> wurde vor allem in den USA und bei den westlichen Partnern als ein Beispiel für die gewachsene Reife der Bundesrepublik sowie für den Übergang zur außenpolitischen Normalität gewertet. Dabei wurde oft hervorgehoben, daß es ausgerechnet eine Rot-Grüne-Koalition war, unter deren Führung der erste Kampfeinsatz der Bundeswehr stattgefunden hat. Tatsächlich hat die Bundesrepublik Deutschland – und das ist eine Entwicklung, die mit Ausnahme der PDS und Teilen der Grünen alle Parteien umfaßt – in den Jahren seit 1994 einen langsamen, aber beständigen Prozeß durchgemacht, in dessen Verlauf die deutsche "Sonderrolle" bei internationalen Bemühungen um Krisenmanagement, Peacekeeping und Friedenserzwingung beendet werden konnte, ohne daß die von manchen Autoren vorausgesagte "Militarisierung" der deutschen Außenpolitik damit eingetreten wäre.<sup>2</sup>

Bei all der Erleichterung über diese Normalisierung sollte der breitere und vor allem kritische Blick auf die deutsche Kosovo-Politik jedoch nicht ausbleiben. Allerdings fällt es schwer, von einer rein deutschen Politik gegenüber dem Kosovo zu sprechen. Schon die von Helmut Kohl angeführte Bundesregierung hat – nicht zuletzt unter dem Schock der harschen bis feindlichen westlichen Reaktionen auf ihre Forderung nach rascher Anerkennung Sloweniens und Kroatiens im Sommer 1991 – seit 1992 kaum noch ein eigenes Profil angesichts der Konflikte im

---

<sup>1</sup> Zur Darstellung der NATO Operation vgl. <http://www.nato.int/kosovo/all-frcce.htm>

<sup>2</sup> Vgl. Joachim Krause, Kooperative Sicherheitspolitik: Strategische Ziele und Interessen, in: Karl Kaiser und Joachim Krause (Hrsg.), *Deutschlands Neue Außenpolitik*, Band 3: Interessen und Strategien, München: Oldenbourg Verlag 1996, S. 77-96.

ehemaligen Jugoslawien gezeigt. Die Hauptmaxime war, im europäischen und transatlantischen "Geleitzug" zu operieren und wenig Einzelaktionen und Initiativen zu wagen. Dies war zweifellos ein weiser Entschluß, da er den tatsächlichen Einflußmöglichkeiten der Bundesrepublik entsprach. Andererseits hat diese Haltung auch dazu beigetragen, daß sich die deutsche Politik von Fehlern und Mängeln der multilateralen Politik hat mit tragen lassen – Fehlern, die im Frühjahr 1999 dazu beigetragen haben, daß der oben erreichte Konsens in Sachen Mitwirkung bei Militäreinsätzen wieder gefährdet wurde. Paradoxerweise hat jedoch das gewachsene internationale Gewicht der Bundesrepublik es möglich gemacht, daß die als EU-Präsidentschaft fungierende Bundesregierung im April, Mai und Juni 1999 die entscheidenden diplomatischen Impulse zur Beilegung der Krise und zur Verhinderung einer politischen Katastrophe der NATO geben konnte. Im folgenden soll der Weg zu dieser Entwicklung aufgezeigt und die jeweiligen deutschen Komponenten einer ansonsten gemeinschaftlich vorgehenden westlichen Politik behandelt werden.

### ***Die deutsche und die westliche Politik gegenüber der Kosovo-Krise bis 1997***

Das Kosovo ist seit Jahrhunderten ein immer wiederkehrender Krisenherd, halten doch die Serben dieses Gebiet für "heiliges" serbisches Territorium, während es schon seit langem überwiegend von Albanern bewohnt ist. Die jüngste Krise begann im Frühjahr 1989, als Slobodan Milosevic – damals noch Ministerpräsident Serbiens – die 1974 unter Josif Broz Tito gefundene Autonomieregelung für das Kosovo innerhalb Jugoslawiens einseitig aufhob.<sup>3</sup> Dieser Akt, der für andere jugoslawische Teilrepubliken seinerzeit zum Signal werden sollte, der drohenden Bevormundung durch die Serben durch Ausrufung der eigenen Unabhängigkeit zuvorzukommen, wurde in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen westlichen Hauptstädten seinerzeit kaum registriert. Zu sehr war man mit dem sich abzeichnenden Ende des Ost-West-Konfliktes beschäftigt. In Polen war gerade der friedliche Machtübergang eingeleitet worden, im Sommer des gleichen Jahres begannen die Flüchtlingsdramen in Ungarn und in Prag und im Herbst ergriff die Krise des Sozialismus auch Besitz von der DDR und führte zum Fall der Mauer am 9. November 1989. Zur gleichen Zeit wurde im Kosovo die vorher bestehende Autonomieregelung systematisch abgeschafft, eine Serbisierung aller Lebensbereiche setzte ein, während die Albaner aus allen Sektoren des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens vertrieben wurden. Dies fand weitgehend unter Ausschluß der weltweiten Öffentlichkeit statt und wurde in Deutschland praktisch nicht wahrgenommen. Auch als sich die Albaner 1990 im Kosovo für selbständig erklärten und ihren eigenen Schattenstaat ausriefen, wurde dies nur mit wenig Aufmerksamkeit quittiert.

Erst nachdem 1991 und 1992 die Kriege um Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina von Milosevic und serbischen Milizen ausgelöst worden waren und die internationale Staatengemeinschaft sich im Rahmen der VN-Konferenz über Jugoslawien um eine Gesamtlösung bemühte, kam auch die Lage im Kosovo wieder in den Blick. EU-Unterhändler Lord Owen hatte offenbar im September 1992 in Genf versucht, das Thema Kosovo auf die Agenda dieser Konferenz zu bringen, scheiterte aber an dem kategorischen "Nein" Milosevics, der Kosovo

---

<sup>3</sup> Zur Geschichte des Kosovo-Konfliktes vgl. Jens Reuter, Die Entstehung des Kosovo-Problems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 34/99, 20. 8 1999, S. 3-10; s.a. Marc Weller (Hrsg.), The Crisis in Kosovo 1989-1999, London 1999, Noel Malcolm, Kosovo: A Short History, London und New York 1998; Miranda Vickers, Between Serb and Albanian: A History of Kosovo, London 1998.

zu einer internen Angelegenheit Serbiens erklärte.<sup>4</sup> In den folgenden Jahren blieb die Aufmerksamkeit der westlichen Staatenwelt auf die Ereignisse in Bosnien-Herzegowina fixiert, und Kosovo geriet nahezu in Vergessenheit. Eine Ausnahme stellten die Verhandlungen zum Dayton-Abkommen dar, in deren Verlauf der amerikanische Chefunterhändler Richard Holbrooke ebenso wie Jahre zuvor David Owen die Erfahrung machen mußte, daß Milosevic bei diesem Thema überhaupt keine Kompromißbereitschaft zeigte.<sup>5</sup>

In den nachfolgenden Jahren blieb die Kosovo-Krise auch deshalb außerhalb des allgemeinen Interesses, weil es im Kosovo scheinbar ruhig blieb. Unter der Oberfläche rumorte es jedoch heftig, was schon daran abzulesen war, daß die Albaner mit einigem Erfolg eine eigene Staatlichkeit im Untergrund organisierten, mit separaten Verwaltungsstrukturen, Schulen, Universitäten und sogar heimlichen Wahlen. Bei geheimen Wahlen wurde der gemäßigte Ibrahim Rugova 1992 zum Präsidenten gewählt, seine Demokratische Liga (LDK) zur stärksten Kraft. Die Tatsache, daß diese Ruhe fortbestand, wurde in den westlichen Hauptstädten als Zeichen dafür angesehen, daß es für absehbare Zeit unter den Albanern ruhig bleibe und daß die Aussichten für eine friedliche Regelung nicht schlecht seien, sobald in Bosnien-Herzegowina die Implementierung des Dayton-Abkommens abgeschlossen ist. Daß diese Hoffnungen trügerisch waren, sollte sich spätestens 1996 zeigen, als mit der UCK eine radikale politische Gruppierung auftrat, die den bewaffneten Kampf befürwortete.

Die Gründung der UCK war die Folge der Enttäuschung darüber, daß das Dayton-Abkommen die Lage der Albaner in Kosovo nicht veränderte hatte. Sie brachte die Überzeugung zum Ausdruck, daß im Westen offensichtlich nur derjenige wahrgenommen wird und Hilfe erwarten kann, der zuvor Gewalt anwendet.<sup>6</sup> Der Zusammenbruch der Ordnung in Albanien im Frühjahr 1997 und die Plünderung der albanischen Waffendepots – mehr als 56 000 Gewehre, 1,5 Millionen Patronen sowie 3,5 Millionen Granaten – gaben der UCK die Möglichkeit, diesen bewaffneten Kampf auch tatsächlich im gleichen Jahr zu beginnen. Dieser Griff zu den Waffen läutete die Krise von 1998/99 ein, denn er führte dazu, daß die Serben nicht nur den Widerstand der UCK erbarmungslos unterdrückten, diese nutzen die Umstände auch, um nach und nach große Teile der albanischen Zivilbevölkerung systematisch zu vertreiben.

In der deutschen Politik sowie in der Öffentlichkeit wurden diese Ereignisse anfangs nur sporadisch wahrgenommen. Die Bundesregierung machte aber die Aufnahme der deutschen wie der europäischen Wiederaufbauhilfe für Jugoslawien nach dem Dayton-Abkommen von der Wiedereinführung der Autonomieregelung und von einer Rückkehrmöglichkeit für Kosovo-Flüchtlinge albanischer Nationalität abhängig.<sup>7</sup> Außenminister Klaus Kinkel lud den moderaten Albanerpräsident Rugova im Juli 1996 zu ausführlichen Konsultationen nach Bonn ein und erklärte aus diesem Anlaß, daß Belgrad wissen müsse, daß die volle Integration Jugoslawiens in die Staatengemeinschaft und der Zugang zu längerfristigen Finanzhilfen von der Kosovopolitik Belgrads abhängen. Erst als sich abzeichnete, daß der Konflikt eskalieren könne, befaßte sich auch der Deutsche Bundestag im September 1997 mit der Lage im Kosovo, ohne dabei mehr als nur die Respektierung der Menschen- und Minderheitenrechte in der Bundes-

---

<sup>4</sup> Vgl. David Owen, *Balkon Odyssey*, updated edition, San Diego/London/New York (Harvest Book) 1995, S. 137.

<sup>5</sup> Vgl. Richard Holbrooke, *To End a War*, revised edition, New York 1999, S. 234.

<sup>6</sup> Vgl. Reuter, *Die Entstehung des Kosovo-Problems*, a.a.O., S. 9.

<sup>7</sup> Vgl. den Bericht der Bundesregierung an den Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages vom 22.11.1995, zitiert in: *Heute im Bundestag*, Bonn, 23.11.1995, S. 2f.

republik Jugoslawien zu fordern. Die jugoslawische Seite hat sich nie auf diese Politik des Junktims zwischen Menschenrechten und Wiederaufbauhilfe eingelassen und auch die albanischen Kosovaren zeigten sich über die deutsche Politik enttäuscht.

### ***Der Einstellungswandel gegenüber Milosevic in der westlichen Welt***

Die Ereignisse im Kosovo wurden in den folgenden Monaten immer gewalttätiger und führten in der Folge zu einer Reaktion der westlichen Staatengemeinschaft, die den Einsatz von Waffen gegen Milosevics Politik einschloß. Um die westliche Politik verstehen zu können, muß man sich vor Augen halten, daß in den Jahren zwischen 1992 und 1997 ganz wesentliche Weichenstellungen der westlichen – und damit auch der deutschen Politik – gegenüber den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien stattgefunden hatten. In erster Linie betraf dies die Frage, wer für die blutigen Konflikte der Jahre ab 1991 verantwortlich sei. Während in den ersten Jahren die Bundesregierung in Bonn mit ihrer Meinung relativ alleine dastand, daß es hauptsächlich in der Verantwortung der Belgrader Führung (und dort insbesondere bei Slobodan Milosevic) lag, daß es zu den Kriegen von 1991 (Slowenien, Kroatien) und 1992-1995 (Bosnien-Herzegowina) gekommen war, und während in den anderen westlichen Hauptstädten die Verantwortung für die Kriege eher den Deutschen zugeschoben wurde, weil diese in einer unübersichtlichen Situation mit ihrer Anerkennungspolitik vorgeprescht seien, so änderte sich dieses Bild in den Jahren zwischen dem Scheitern der Jugoslawien-Konferenz im Herbst 1992 und dem Abschluß des Dayton-Friedensabkommens im November 1995. Dieser Einstellungswandel sollte Konsequenzen für die spätere Politik gegenüber dem Kosovo haben, denn er sorgte dafür, daß ein bestimmtes Verhaltensmuster aktiviert wurde, bei dem Erinnerungen an die Hilflosigkeit der demokratischen Staaten gegenüber den Diktaturen der 30er Jahre eine wesentliche Rolle spielen sollten.

In den Jahren 1991 und 1992 galt Milosevic in London und Paris sowie zu einem Gutteil auch in Washington noch als Vertreter eines legitimen serbischen Anliegens und als ein möglicher Garant für die Integrität Jugoslawiens. Diese Einstellung änderte sich in dem Maße, wie die von Milosevic maßgeblich inszenierte bzw. unterstützte serbische Politik der ethnischen Säuberung und des Völkermords in Bosnien-Herzegowina fortgesetzt wurde und dabei immer brutalere Formen annahm (bis hin zum Abschlachten von 10 000 Bosniern in Srebrenica praktisch vor den Augen der Weltöffentlichkeit im Juli 1995). In dem Maße, in dem die verschiedenen internationalen Bemühungen um Vermittlung und Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina von Serbien und serbischen Milizen mehr und mehr vereitelt wurden und die Vereinten Nationen wiederholt regelrecht "vorgeführt" wurden, setzte sich auch in den anderen westlichen Hauptstädten die Erkenntnis durch, daß hier ein brutaler Menschenverächter am Werk sei, der – wie dereinst Hitler und Mussolini – die Schwächen der westlichen Demokratien hemmungslos nutzt, um seine nationalistischen Ziele zu verfolgen.<sup>8</sup> Mehr und mehr wurde auch begriffen, daß es sich bei der (allerdings nicht nur serbischen) Politik der ethnischen Kriegführung im ehemaligen Jugoslawien um eine Frage handelt, an der sich das Über-

---

<sup>8</sup> Zum Meinungsbild über die Politik Milosevics und dessen Verantwortung für die Ereignisse auf dem Balkan vgl. Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and Its Destroyers*, New York 1996; David C. Gompert, *The United States and Yugoslavia's Wars*, in: Richard H. Ullman (Hrsg.), *The World and Yugoslavia's Wars*, New York 1996, S. 122-134; V.P. Gagnon, jr., *Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia*, in: *International Security*, Vol. 19, Winter 1994/95, S. 130-166.

leben der neuen internationalen Ordnung in Europa entscheiden wird, so wie sie in der Charta von Paris im November 1990 festgelegt worden war.

Ein weiterer, für die späteren Ereignisse im Kosovo wichtiger Meinungswandel betraf die Rolle der Vereinten Nationen, der NATO, der EU und der OSZE bei dem Versuch, mit den Kriegen und Konflikten im ehemaligen Jugoslawien fertig zu werden. In den Jahren 1992 und 1993 wurden in der westlichen Welt hauptsächlich die Europäische Union und die Vereinten Nationen als verantwortlich für die Beilegung der Konflikte angesehen. Als deren Scheitern offenkundig wurde, bot sich die NATO im Juni 1993 an, die Vereinten Nationen militärisch zu unterstützen.<sup>9</sup> VN-Generalsekretär Boutros-Ghali nahm dieses Angebot nur außerordentlich zögernd an und hat davon weitgehend keinen Gebrauch gemacht. Im Februar 1994 begannen die NATO-Staaten auf eigene Verantwortlichkeit vorzugehen und erzwangen durch ein Ultimatum an die bosnischen Serben einen Waffenstillstand für Sarajewo und später auch für Gorazde (April 1994). Beide Waffenstillstandsvereinbarungen hielten bis zum Mai 1995, als die serbischen Kräfte versuchten, auch die NATO auszumanövrieren und erst im September nach dem massiven Bombardement der NATO nachgaben. In den westlichen Hauptstädten herrschte ab 1994 der Eindruck vor, daß einer Herausforderung von der Art, wie sie der serbische Nationalismus unter Milosevic darstellte, nur dann Einhalt geboten werden könne, wenn die NATO involviert sei, um gegebenenfalls auch militärische Mittel einzusetzen.

### ***Die deutsche Politik bis zum Oktober 1998***

Die zunehmenden Kämpfe im Kosovo während des Jahres 1997 führten dazu, daß sich auch die deutsche Politik mit dem Konflikt befassen mußte. Die Bundesregierung tat dies weitgehend multilateral, d.h. hauptsächlich im Rahmen der Balkan-Kontaktgruppe, der Gemeinsamen Außenpolitik der EU (GASP) sowie zunehmend in der NATO. Es war auffällig, wie sehr die Regierung Kohl darum bemüht war, den Eindruck eines deutschen Alleingangs zu vermeiden. Vielmehr wirkte sie in den entsprechenden multilateralen Gremien mit, verfolgte dabei zumindest vier allgemeine Ziele: zum einen blieb die Bundesregierung auf dem Standpunkt, daß der Konflikt in Kosovo eine innere Angelegenheit Jugoslawiens (resp. Serbiens) sei und durch Verhandlungen und Gespräche eine Autonomieregelung herbeigeführt werden solle. Zum zweiten machten Kanzler Kohl, Außenminister Kinkel sowie Verteidigungsminister Rühe ebenso wie führende Politiker der SPD und auch der Grünen deutlich, daß sie nicht bereit seien, erneut einer humanitären Katastrophe als Folge des militanten serbischen Nationalismus hilflos zuzusehen. Die Ereignisse von Bosnien-Herzegowina dürften sich nicht wiederholen, die Glaubwürdigkeit der internationalen Friedensbemühungen sowie der NATO und der VN müßten hergestellt werden. Zum dritten war es von Anbeginn an Ziel der deutschen Politik, in der Kontaktgruppe eine Isolation Rußlands zu verhindern und zu vermeiden, daß mit Rußland, welches sich den serbischen Anliegen außerordentlich verpflichtet fühlte, ein tieferer Konflikt ausbrach. Zum vierten bestand ein großes Interesse der Bundesregierung darin, den anhaltenden Zustrom albanischer Flüchtlinge nach Deutschland oder in andere EU-Länder zu vermeiden. Alle vier Ziele waren immer schwerer zu vereinbaren, je mehr der Konflikt im Kosovo eskalierte.

---

<sup>9</sup> Am 11. Juni 1993 kam das erste Angebot der NATO, die Vereinten Nationen bei der Sicherung der kurz zuvor zu Schutzzonen erklärten Städte Gorazde, Srebrenica und Zepa zu unterstützen sowie gegebenenfalls VN-Mitarbeiter aus der Luft zu schützen.

Bis Ende 1997 war eine solche Politik noch zu vertreten und die Balkan-Kontaktgruppe (Mitglieder: USA, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien und Rußland) nahm sich am 24. September 1997 auf ihrer Sitzung in New York erstmals der Krise im Kosovo in diesem Sinne an. Die Stellungnahmen, die auf diesem sowie einem weiteren Treffen in Moskau vom 25. Februar 1998 abgegeben wurden, ließen erkennen, daß alle Teilnehmer darin übereinstimmten, daß der Status-quo nicht mehr fortbestehen könne, es andererseits aber auch keine Loslösung des Kosovo von Serbien geben solle. Serben und Albaner sollten vielmehr einen territorialen Sonderstatus für das Gebiet aushandeln.<sup>10</sup> Als sich im Februar und März 1998 die Kampfhandlungen zwischen serbischen Polizei- und Militärkräften auf der einen und UCK-Einheiten auf der anderen Seite intensivierten und immer mehr offenkundig wurde, daß die serbischen Einheiten die Bekämpfung der UCK als Vorwand nutzten, um systematisch die albanische Bevölkerung aus Teilen des Kosovo zu vertreiben, verschärfte sich die bis dahin nur latent wirksamen Unterschiede in der Haltung der in der Kontaktgruppe zusammenwirkenden Regierungen. Während die USA für scharfe Sanktionen eintraten, wies Moskau jede schwerwiegende Maßnahme zurück. Deutschland und Frankreich bemühten sich um Vermittlung und betonten die Notwendigkeit, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Angelegenheit zu befassen. Heraus kam am 9. März 1998 eine Empfehlung an die Vereinten Nationen, Jugoslawien mit einem Waffenembargo zu überziehen sowie den Import von Ausrüstung nach Rest-Jugoslawien zu verhindern, die für die Unterdrückung von Menschen hätten gebraucht werden können. Weitere Zwangsmaßnahmen, wie das Einfrieren von Krediten an Jugoslawien sowie die Verweigerung von Visa an serbische Offizielle wurden erst einmal aufgeschoben, weil Moskau sie nicht akzeptieren wollte.<sup>11</sup>

Die mühsamen Abstimmungsprozesse wiederholten sich erneut am 25. März 1998, als in Bonn die Kontaktgruppe zusammentraf, um über die Lage zu beraten. Nunmehr standen den Amerikanern, die auf rasche Sanktionsmaßnahmen drängten, die Regierungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens gegenüber, die erste Zugeständnisse in der Haltung Belgrads glaubten ausgemacht zu haben und die auch mit Rücksichtnahme auf Moskau rieten, erst einmal abzuwarten. Im Auswärtigen Amt sah man konkrete Chancen, binnen einer Woche den Dialog zwischen Albanern und Serben herstellen zu können. Im Ergebnis kam heraus, daß die Kontaktgruppe zwar die Forderung nach einem Waffenembargo bestätigte, ansonsten aber der serbischen Seite vier Wochen Zeit gab, um ihren guten Willen zu demonstrieren.<sup>12</sup> Dieser Kompromiß ermöglichte die Verabschiedung einer ersten Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen am 1. April 1998, in der beide Seiten dringlich zum Waffenstillstand auf-

---

<sup>10</sup> Der Text der Erklärung der Kontaktgruppe vom 24.9.1997 findet sich auf der Website des Office of the High Representatives unter der Adresse <http://www.ohr.int/docu/d970924a.htm>; der Text der Erklärung der Kontaktgruppe vom 25.2.1998 ist abgedruckt in: Internationale Politik, 53. Jg., Heft 4, April 1998, S. 109-112.

<sup>11</sup> Zum Treffen der Kontaktgruppe in London vom 9.3. siehe "Westmächte und Rußland beschließen Sanktionen gegen Belgrad", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10.3.1998; siehe auch "West agrees credit and arms embargo on Milosevic", in: Financial Times vom 10.3.1998; Text des Kommuniqués in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band XXVII: 1997/1998, herausgegeben von Joachim Krause und Christiane Magiera-Krause, St. Augustin 1999, S. 260 ff.

<sup>12</sup> Vgl. "Erhebliche Differenzen in der Balkan-Kontaktgruppe", in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 25.3.1998; siehe auch "Kontaktgruppe gibt Präsident Milosevic vier Wochen Zeit", in: FAZ vom 26.3.1998; Text des Kommuniqués in Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, a.a.O., S. 266 ff.

gefordert und ein Waffenembargo über Rest-Jugoslawien verhängt wurde. Zwar handelte der Sicherheitsrat unter Kapitel VII der VN-Charter, allerdings wurde auf Drängen Rußlands aus dem Resolutionsentwurf ein Satz herausgestrichen, demzufolge die Entwicklung im Kosovo den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit bedrohe.<sup>13</sup>

Die von der deutschen Diplomatie erwartete Besinnung auf Seiten der Serben trat nicht ein. Im Gegenteil, die Kämpfe nahmen im April an Heftigkeit zu, die Zahl der vertriebenen Albaner – die meisten von ihnen irrten in den Wäldern des Kosovo umher – stieg von Tag zu Tag an. Am 23. April 1998 hatte sich Milosevic seine harte Haltung durch ein Referendum der serbischen Bevölkerung bestätigen lassen. Als die Kontaktgruppe am 29. April 1998 in Rom zusammentraf, war die deutsche Position des Ausgleichs daher immer weniger zu halten. Die USA drohten sogar, die Kontaktgruppe zu verlassen, wenn nicht endlich effektive Sanktionen gegen Rest-Jugoslawien ergriffen werden. Frankreich schwenkte auf die amerikanische Linie ein, während Rußland weiterhin gegen jedwelche Maßnahmen war. Die deutsche Seite wies vor allem auf die möglichen negativen Konsequenzen von Strafaktionen für die Nachbarn Rest-Jugoslawiens hin und forderte, einen Rahmen für künftige Verhandlungen zu schaffen. Im Ergebnis kam ein Kompromiß heraus, bei dem die bereits Anfang März angedrohten Sanktionen beschlossen wurden – ohne daß Rußland sich an allen beteiligte –, andererseits auch ein grober Rahmen für eine Verhandlungslösung entwickelt wurde, den die Konfliktparteien im Kosovo beherzigen sollten.<sup>14</sup>

Als auch Anfang Mai die serbische Seite kein Einlenken zeigte und sogar die Truppen weiter verstärkte,<sup>15</sup> und als sich abzeichnete, daß die russische Vermittlungsaktion keinen Erfolg hatte, wurde auf amerikanischer Seite der Ruf nach militärischen Schritten laut. Präsident Clinton erklärte Anfang Mai, daß seine Administration nicht zulassen werde, daß Kosovo zu einem zweiten Bosnien-Herzegowina werde und daß die USA grundsätzlich bereit wären, Bodentruppen in die Region zu senden.<sup>16</sup> In noch schärferer Form äußerte sich wiederholt die amerikanische Außenministerin, Madeleine Albright. Die Clinton-Administration trug die Angelegenheit in den NATO-Rat, der sich am 25. Mai 1998 ausführlich mit der Lage im Kosovo befaßte. Auf dieser Sitzung wurde – nicht zuletzt auf deutsches Drängen – das Interesse an einer friedlichen Lösung unterstrichen, dennoch befaßten sich die Außenminister auch mit begrenzten militärischen Optionen, wie der Sicherung der Grenzen des Kosovo zu Albanien und Mazedonien. Zu diesem Zwecke sollten Verbindungsmissionen aufgebaut bzw. bestehende Präsenzen ausgebaut werden.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. "Sicherheitsrat verhängt Waffenembargo gegen Belgrad", in: FAZ vom 2.4.1999; Text der Resolution 1160 vom 31.3.1999 in Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, a.a.O., S. 268 f.

<sup>14</sup> Vgl. "Frankreich fordert Sanktionen gegen Belgrad", in: SZ vom 30.4.1999; Text des Kommuniqués vom 29.4.1999 in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, a.a.O., S. 272 f. Im einzelnen handelte es sich um die folgenden Sanktionen: einen Stop für neue Investitionen, die Auslandsguthaben der Belgrader Regierung wurden eingefroren und Reisebeschränkungen für die Belgrader Führung erlassen.

<sup>15</sup> Vgl. "Washington Criticizes Deployment in Kosovo", in: International Herald Tribune (IHT) vom 8.5.1999.

<sup>16</sup> Vgl. "Milosevic unnachgiebig wie 'üblich'", in: FAZ vom 11.5.1999.

<sup>17</sup> Vgl. "NATO draws line on Kosovo", in: IHT vom 28.5.1998.

Als sich die Flüchtlingstragödie im Kosovo täglich weiter verschärfte, gab auch Außenminister Kinkel Anfang Juni 1998 die Hoffnung auf eine baldige politische Lösung auf und kündigte an, daß militärischer Druck und eventuell ein Eingreifen der NATO im Kosovo notwendig werden könne. Bei einem Treffen der EU-Außenminister in Palermo forderte er am 4. Juni 1998 die NATO dazu auf, rasch über ein militärisches Vorgehen in der südserbischen Provinz zu entscheiden. Zudem müsse sichergestellt werden, daß die nach Mazedonien und Albanien geflüchteten Kosovo-Albaner in der Region blieben, denn Deutschland habe schon 140 000 Kosovo-Albaner aufgenommen und habe keine zusätzlichen Kapazitäten. Dem jugoslawischen Staatspräsident Milosevic müsse klar gemacht werden, daß sich die Staatengemeinschaft nicht an der Nase herumführen ließe. Auftrag der NATO-Truppen solle zuerst sein, die Grenzen zum Kosovo von Mazedonien und Albanien aus zu sichern. Wenn sich die Lage dann immer noch zuspitze, müsse die Allianz nach Wegen suchen, im Kosovo selber einzugreifen.<sup>18</sup> Am 10. und 11. Juni 1998 waren noch weitere eindeutige Drohungen anderer westlicher Politiker zu vernehmen, so seitens des britischen Verteidigungsministers Robertson, der eine NATO-Intervention als eine Frage von Tagen, nicht von Wochen bezeichnete, oder dem niederländischen Verteidigungsminister Joris Voorhoeve, der davon sprach, daß die NATO dabei auch ohne ein Mandat der Vereinten Nationen vorgehen könne.<sup>19</sup>

Diese Äußerungen des deutschen Außenministers und seiner Kollegen hatten offenbar primär symbolischen Wert, denn sie waren keinesfalls durch reale Planungen abgedeckt. Sie ließen ein Verhaltensmuster erkennen, daß bei vielen westlichen Politikern vorherrschte: um der allgemeinen Erregung angesichts der neuerlichen serbischen Greuel entgegenzuwirken und um die Entschlossenheit des Westens gegenüber der erneuten Herausforderung der internationalen Ordnung durch Milosevic zu demonstrieren, wurden militärische Drohungen ausgestoßen, die nicht einlösbar waren, weil es keine entsprechenden Vorbereitungen gab.

Was würde geschehen, wenn Milosevic nicht nachgibt und die Drohung umgesetzt werden soll? Die Sicherung der Grenzen zum Kosovo auf albanischer und mazedonischer Seite hätte wohl keine abschreckende Wirkung gehabt, wie hätte aber ein direkter militärischer Eingriff im Kosovo aussehen sollen? Hätten Luftangriffe ausgereicht oder wäre eine Invasion mit Bodentruppen notwendig gewesen? Vor einem militärischen Eingreifen im Kosovo galt es auch noch die völkerrechtliche Frage der Zulässigkeit zu klären. Immerhin war Kosovo Teil des souveränen Jugoslawiens, jede Verletzung dieser Souveränität hätte nach der VN-Charta nur auf der Grundlage eines entsprechenden Mandates des Sicherheitsrates erfolgen können. Dieses lag nicht vor, und die russische Regierung machte wiederholt deutlich, daß sie unter allen Umständen ein derartiges Mandat durch ihr Veto verhindern werde.

Angesichts dieser Ungewißheiten war die – politisch verständliche – Androhung militärischer Maßnahmen strategisch gesehen außerordentlich riskant, um nicht zu sagen leichtfertig.<sup>20</sup> Die NATO-Verteidigungsminister beschlossen daher am 11. Juni 1998, den NATO-Militärbehörden Weisung zu erteilen, ein Spektrum von Optionen zu entwickeln, welche es erlauben würden, der systematischen Kampagne der gewaltsamen Unterdrückung und Vertreibung im Kosovo Einhalt zu gebieten. Um die Ernsthaftigkeit des Anliegens zu unterstreichen, kündigten die NATO-Verteidigungsminister zudem an, in den kommenden Tagen Luftwaffenmanöver

---

<sup>18</sup> Vgl. "Kinkel droht mit Eingreifen der NATO im Kosovo", in: FAZ vom 5.6. 1998.

<sup>19</sup> Vgl. "Die NATO erhöht den Druck auf Jugoslawien – Militärische Planungen wegen der Krise im Kosovo", in: FAZ vom 12.6.1998

<sup>20</sup> Vgl. "A Diplomatic Labyrinth on Kosovo", in: IHT, 12.6.1998; sowie "In New Balkan Conflict, Déjà Vu from the West", in: IHT vom 11.6.1998.

über Albanien und Makedonien zu veranstalten.<sup>21</sup> Des Weiteren bemühten sich die in der Kontaktgruppe vertretenen Staaten um eine Präzisierung ihres Anliegen. Am 12. Juni 1998 beschlossen sie in London die folgenden dringlichen Forderungen an Serbien zu stellen:

- ein sofortiges Ende der Gewalt;
- den Rückzug der Sondereinheiten der serbischen Polizei;
- die Wiederaufnahme echter Verhandlungen mit Vertretern der albanischen Volksgruppe;
- politische Reformen, die dem Kosovo einen "neuen Status" gewähren, wenn erforderlich mit internationaler Hilfe;
- ungehinderter Zugang für internationale humanitäre Organisationen;
- ungehinderter Zugang für Ermittler, die Kriegsverbrechen aufklären sollen.<sup>22</sup>

Am 16. Juni schien sich eine Entspannung abzuzeichnen, als zeitgleich mit den Luftwaffenmanövern der NATO über Mazedonien und Albanien der jugoslawische Präsident Milosevic in Moskau gegenüber dem russischen Präsidenten Jelzin erklärte, er werde Unterdrückungsmaßnahmen gegen die albanische Bevölkerung nicht fortsetzen, die Freizügigkeit auf seinem Territorium gewährleisten und nach einer politischen Lösung zu suchen.<sup>23</sup> Er lehnte aber einen Abzug serbischer Polizei- und Militärkräfte aus dem Kosovo ausdrücklich ab. Der deutsche Außenminister Kinkel, der zuvor vehement für militärisches Eingreifen plädiert hatte, erklärte in einem Interview mit der SZ, daß nunmehr ein Fortschritt erzielt worden sei, der in die Tat umgesetzt werden müsse und daß es zwar gelte, militärischen Druck aufrechtzuerhalten, das Ziel aber nicht sein kann, ohne ein Mandat des VN-Sicherheitsrates zu intervenieren.<sup>24</sup> Zum gleichen Zeitpunkt wurde auch deutlich, daß innerhalb der NATO die angefragte Prüfung militärischer Optionen – im einzelnen ging es um 8 verschiedene Optionen angefangen von einem NATO-Beitrag zu einem zivilen Luftembargo gegen Jugoslawien bis hin zu Luftwaffeneinsätze gegen militärische Ziele in Jugoslawien – ergeben hatte, daß die politisch vertretbaren Aktionen (insbesondere die Stationierung von Truppen in Mazedonien und Albanien) voraussichtlich wirkungslos, wenn nicht sogar kontraproduktiv sein würden, während die wirksamen Optionen politisch nicht realisierbar wären, weil sich mehrere Staaten – unter ihnen Deutschland, Frankreich, Italien und Dänemark – gegen Militäroperationen ohne ein Mandat des Sicherheitsrates ausgesprochen hatten. Zudem waren eine Vielzahl logistischer Probleme zu lösen.<sup>25</sup> Neben Außenminister Kinkel äußerte auch Verteidigungsminister Volker Rühe Skepsis gegenüber militärischen Plänen, jedoch bot diese Vorsicht keine Abhilfe angesichts der fortgesetzten serbischen Vertreibungsaktionen gegen die Kosovo-Albaner.

---

<sup>21</sup> Text der Kosovo-Erklärung der Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe der NATO vom 11.6.1998 in Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band XXVII, a.a.O., S. 343 f

<sup>22</sup> Vgl. "Eine allerletzte Bewährungsfrist für Milosevic", in: FAZ vom 13.6.1998.

<sup>23</sup> Vgl. "Letzte Drohung vor dem Einsatz", in: SZ vom 16.6.1998; sowie "Milosevic akzeptiert wichtige Forderungen des Westens", AFP Meldung vom 16.6.1998.

<sup>24</sup> Vgl. "Wir werden Milosevics Taten kontrollieren – SZ Interview mit Klaus Kinkel", in: SZ vom 18.6.1998.

<sup>25</sup> Vgl. "NATO, Near the Brink gets Uneasy on Kosovo", in: IHT vom 18.6.1998.

Bundeskanzler Helmut Kohl sprach sich in dieser Lage dafür aus, im Sicherheitsrat eine Resolution zu erwirken, die ein Mandat für militärische Maßnahmen beinhalten solle.<sup>26</sup>

So verständlich diese Schritte waren, so kontraproduktiv sollte sich die öffentlich und widersprüchlich geführte Diskussion erweisen, denn sie erlaubte der jugoslawischen Seite eine klare Einschätzung der Lage und der mit ihrem weiteren Vorgehen verbundenen Risiken. Da Rußland deutlich gemacht hatte, daß es keiner Sicherheitsratsresolution zustimmen werde, die den Einsatz militärischer Mittel gegen Jugoslawien erlaubt, und da in der NATO keine einhellige Zustimmung für ein einseitiges Vorgehen ohne dieses Mandat herzustellen war, konnte sich Milosevic ausrechnen, daß außer verbalen Verurteilungen und Demonstrationen militärischer Stärke letztlich keine wirklich fühlbaren Maßnahmen seitens der Nordatlantischen Allianz zu erwarten waren. Die Ereignisse vom Spätsommer 1995, wo die NATO mit ihren Bombenangriffen gegen serbische Ziele in Bosnien-Herzegowina nachhaltig dazu beigetragen hatte, daß die serbischen Milizen nachgaben, würde sich nicht wiederholen. Um die westliche Öffentlichkeit zu beruhigen, konnte Milosevic gelegentlich kleine Konzessionen machen, damit der Eindruck entstehen würde, daß die westliche Politik Folgen hätte. Tatsächlich wurde die Kampagne zur Zerschlagung der UCK sowie zur Vertreibung der albanischen Bevölkerung des Kosovo systematisch weiter fortgesetzt.

Mit ihrem voreiligen und undifferenzierten Drängen auf militärische Optionen hatten somit die oben erwähnten westlichen (und vor allem deutschen) Politiker die Malaise der westlichen Politik nur noch verschärft. Die Lehren aus Bosnien-Herzegowina waren nur halbherzig gezogen worden. Unter dem Druck der Fernsehberichterstattung sahen sich Politiker veranlaßt, militärische Schritte zu fordern, während andererseits bei der Frage der Umsetzung dieser Schritte ein verwirrendes Schwarze-Peter-Spiel einsetzte, bei dem am Ende nicht klar herauszulesen war, wer die Verantwortung dafür tragen mußte, daß effektiv nichts geschah, was den Kämpfen und der serbischen Vertreibungspolitik hätte ein Ende setzen können. Gleichzeitig wurde jedes auch noch so geringe Anzeichen des Einlenkens von Milosevic als Anzeichen für den Erfolg der "entschlossen Politik" des Westens gewertet. Und tatsächlich zeichnete sich Ende Juni 1998 eine vorübergehende Entspannung im Kosovo ab, die auch von der Kontaktgruppe auf ihrer Sitzung am 8. Juli in Bonn zustimmend zur Kenntnis genommen wurde.<sup>27</sup> Allerdings war der Friede nur von kurzer Dauer, denn schon Ende Juli begann eine neue, dieses Mal noch blutigere Offensive der serbischen Polizei- und Militärkräfte im Kosovo, als deren Folge die UCK eine massive Niederlage hinnehmen mußte.

Die Reaktionen der internationalen Staatengemeinschaft auf die neuerliche Eskalation waren erneut von Empörung gekennzeichnet. Dennoch waren bis in den September hinein eher hilflose Gesten denn wirksame Gegenmaßnahmen die Regel. Die Bundesregierung verkündete am 24. August 1998 ein ganzes Bündel von Maßnahmen, wie der Sperrung jugoslawischer Bankkonten in Deutschland oder der Einführung von Visabeschränkungen für jugoslawische Geschäftsleute, die kaum wirksam waren.<sup>28</sup> Nunmehr wurden auch wieder militärische Maßnahmen diskutiert, zuerst angeschnitten durch die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright und den designierten VN-Botschafter der USA, Richard Holbrooke.<sup>29</sup> Am 13.8.1998

---

<sup>26</sup> Vgl. "Kohl will UN-Mandat für Einsatz im Kosovo", in: SZ, 19.6.1998.

<sup>27</sup> Vgl. Text des Kommuniqués der Sitzung der Kontaktgruppe in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 355 ff.

<sup>28</sup> Vgl. Erklärung der Bundesregierung vom 24.8. 1998 zum Kosovo, in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 361.

<sup>29</sup> Vgl. "Washington droht Belgrad abermals mit Militärschlägen", in: FAZ vom 7.8.1998.

kam es daraufhin zu einer erneuten Sitzung des NATO-Rates, bei der ein Einsatzplan beschlossen wurde, der Pläne u.a. auch für militärische Strafaktionen gegen Jugoslawien vorsah. Im einzelnen handelte es sich dabei um zwei Pläne: einen Plan (in zwei Varianten), der einen Einsatz im Rahmen eines Friedensabkommens zu dessen Absicherung vorsah und einen anderen Plan, der einen Einsatz zur Erzwingung eines Endes der Gewalt vor allem mit Luftangriffen vorsah. Wegen der leidigen Frage des Mandates des Sicherheitsrates war die Verärgerung über die russische Blockadepolitik mittlerweile so groß geworden, daß die Option eines Einsatzes von Luftstreitkräften der NATO gegen Ziele in Jugoslawien ohne entsprechendes Mandat des Sicherheitsrates dabei immer deutlicher diskutiert wurde.<sup>30</sup>

In Deutschland hatte sich die Diskussion über die Notwendigkeit des Mandates durch den Sicherheitsrat aufgrund der legalistischen Argumentation des Außenministers festgefahren. Nunmehr nahm Verteidigungsminister Volker Rühle die Diskussion wieder auf, als er am 16. August 1998 im Rahmen eines Interviews mit dem Magazin "Der Spiegel" erklärte, daß notfalls auch ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat ein Militärschlag zur Erzwingung des Endes der Vertreibungspolitik erfolgen müsse.<sup>31</sup> Von Außenminister Kinkel kamen in den kommenden Tagen widersprüchliche Signale, die aber darauf hindeuteten, daß man auch im Auswärtigen Amt in Richtung auf ein derartiges Vorgehen dachte. Äußerungen von Rudolf Scharping und anderen SPD-Politikern deuteten an, daß sich auch die größte Oppositionspartei zur Unterstützung dieser Position durchringen könnte.

Anfang September war somit eine Lage entstanden, wo die Bundesregierung wie die anderen westlichen Regierungen unter dem Druck der Ereignisse und in der Konsequenz der eigenen Ankündigung, sich nicht wieder wie in Bosnien-Herzegowina vorführen zu lassen, sich zu einer Haltung durchringen mußte, die eigentlich klar im Widerspruch zum etablierten Völkerrecht stand: eine Militäraktion gegen Jugoslawien unter Verletzung von dessen Souveränität durchzuführen, ohne daß dafür ein ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrates vorlag.

Die Dinge beschleunigten sich, als im September die UN-Hochkommissarin für Flüchtlingsfragen Ogata feststellte, daß mehr als 270 000 Menschen im Kosovo aus ihren Häusern vertrieben worden waren und daß angesichts des bevorstehenden Winters eine humanitäre Katastrophe bevorstünde.<sup>32</sup> Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trat am 23. September zusammen und verabschiedete die Resolution 1199, in der hauptsächlich Jugoslawien für die Verschlechterung der Situation verantwortlich gemacht wurde.<sup>33</sup> In ihr wurde ein ganzer Katalog von Forderungen aufgestellt, wie den Rückzug der Sicherheitskräfte, die Beendigung der Kampfhandlungen, der Schaffung von Möglichkeiten zur Rückkehr der Flüchtlinge sowie der unmittelbaren Aufnahme von Verhandlungen zwischen Vertretern Jugoslawiens und der albanischen Bevölkerung im Kosovo. Das Neue an dieser Resolution war, daß das Vorgehen Jugoslawiens als Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit qualifiziert wurde. Rußland hatte eine derartige Feststellung bislang abgelehnt, fand sich aber nun unter dem Druck der Ereignisse – und auch verärgert über die Behandlung durch Milosevic – bereit, diese Formel mit zu tragen. Von amerikanischer und britischer Seite wurde dieses als Ausgangspunkt für die Argumentation genommen, daß die Nichtbefolgung der Forderungen des Sicherheitsrates durch Jugoslawien die NATO berechtigte, die Erzwingung dieser

---

<sup>30</sup> Vgl. "NATO Approves Kosovo Action Plan", in: IHT vom 14.8.1998.

<sup>31</sup> Vgl. "Rühle: Militärschlag auch gegen Moskaus Willen", in: SZ vom 17.8.1998.

<sup>32</sup> Vgl. "UN Seeks US \$ 54.3 Millions for Kosovo", joint UNHCR/OCHA Press Release from 8 September 1998, Text im Internet: <http://www.unhcr.ch/news/pr/pr980908.htm>.

<sup>33</sup> Text in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 402 ff.

Forderungen mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Schon einen Tag später führte dies dazu, daß der NATO-Rat die Mitgliedsstaaten ersuchte, mitzuteilen, in welcher Form sie bereit seien, für eine derartige Operation Streitkräfte zur Verfügung zu stellen.<sup>34</sup> In der Bundesregierung bestanden weiterhin Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens, aber angesichts des Drucks der Ereignisse und der Unnachgiebigkeit Milosevics beschloß das Kabinett Kohl in einer seiner letzten Sitzungen am 30. September 1998, mehrere Tornado-Kampfflugzeuge, die besonders geeignet waren, Radarstellungen der jugoslawischen Luftabwehr zu unterdrücken, für eine gemeinsame Aktion zur Verfügung zu stellen. Diese Entscheidung wurde nach Abstimmung mit dem künftigen Bundeskanzler Gerhard Schröder sowie dem designierten Außenminister Joschka Fischer von den Grünen getroffen.<sup>35</sup>

Die Umfrage unter den NATO-Staaten hatte ergeben, daß alle – wenngleich aus unterschiedlichen Gründen – die Notwendigkeit gegeben sahen, die Forderungen des Sicherheitsrates mit Gewalt zu unterstreichen. Am 8. Oktober 1998 beschloß der NATO-Rat, daß angesichts der Unnachgiebigkeit der jugoslawischen Führung und der Aussichtslosigkeit, ein direktes Mandat für militärische Eingriffe vom Sicherheitsrat zu erhalten, die anstehende humanitäre Katastrophe die Drohung mit und gegebenenfalls den Einsatz von Gewalt durch die NATO rechtfertige.<sup>36</sup> Die NATO gab keine weitere, juristisch qualifizierende Äußerung zu den Rechtsgrundlagen ihrer Drohung ab. Hintergrund war, daß innerhalb der 19 NATO-Regierungen keine Einigkeit darüber herzustellen war, wie im Einzelnen eine solche rechtliche Begründung ausfallen solle. Jeder Regierung wurde freigestellt, auf der Basis des gemeinsamen Beschlusses die jeweils eigene juristische Sichtweise zu formulieren. Die Bundesregierung hat in dieser Hinsicht keine eigene juristische Erklärung abgegeben, die über den Wortlaut des Beschlusses der NATO hinausging.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Text der Anfrage in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 405.

<sup>35</sup> Text des Beschlusses der Bundesregierung in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 406 f.

<sup>36</sup> Dieser Beschluß wurde von NATO-Generalsekretär Solana am 8. Oktober vorgelesen, aber nicht als Press Release in die Website der NATO eingestellt. Der Text ist aber in dem Beschluß des Deutschen Bundestages über die Mitwirkung der Bundeswehr bei einer eventuellen NATO-Operation vom 16.10.1998 wörtlich wiedergegeben, Text in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 417 ff. .

<sup>37</sup> Im Wesentlichen dürfte die von britischer und amerikanischer Seite vertretene Auffassung auch von der Bundesregierung geteilt worden sein, wonach die VN-Charta zwar ein solches Vorgehen nicht explizit erlaube, aber ein Handeln jenseits der Charta möglich sei. Da die VN-Charta internationales Vertragsrecht darstellt, in dessen Rahmen die Mitgliedsstaaten ihr souveränes Recht zur Gewaltausübung aufgeben und dieses treuhänderisch dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zukommen lassen, der die primäre Verantwortung für Sicherheit und Frieden in der Welt habe, würde dieses Recht an die Staaten zurückfallen, sobald der Sicherheitsrat aufgrund welcher Umstände auch immer nicht in der Lage sei, dieser Pflicht zu entsprechen. Dies sei insbesondere dann anzunehmen, wenn gravierende Rechtsgüter, die im Völkerrecht kodifiziert seien, verletzt wären und massive humanitäre Katastrophen verhindert werden könnten. In der bislang erschienen deutschen völkerrechtlichen Literatur wird diese Argumentation praktisch nicht reflektiert, dort wird, wenn überhaupt, der Einsatz in Güterabwägung mit anderen internationalen, von der VN-Charter geschützten Grundsätzen für möglich gehalten; vgl. Knut Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuld-

Nachdem die NATO die Drohung des Einsatzes militärischer Macht zur Erzwingung der Forderungen der Resolution 1199 des Sicherheitsrates ausgesprochen hatte, unternahmen die USA im Alleingang den Versuch, mit dieser Drohung in der Hinterhand Jugoslawien zum Einlenken zu bewegen. Der amerikanische Sonderbeauftragte Richard Holbrooke führte in Belgrad mehrtägige Verhandlungen mit dem jugoslawischen Präsidenten Milosevic, die am 13. Oktober – praktisch zum gleichen Zeitpunkt, als die NATO in die unmittelbare Vorbereitung eines Luftangriffes gegen Jugoslawien eintrat – zu einem Waffenstillstand führten. Im Ergebnis kam heraus, daß die jugoslawischen Sicherheitskräfte die Kampfhandlungen und Vertreibungsaktionen einstellten, daß ein Großteil der Polizeikräfte abgezogen wurde und daß die meisten Flüchtlinge in ihre Häuser zurückkehren konnten. Außerdem erklärte sich Milosevic dazu bereit, diese Vereinbarung durch eine 2000 Mann starke OSZE-Beobachtermission sowie eine luftgestützte Überwachungsmission der NATO kontrollieren zu lassen. Die Beobachtermission der OSZE sollte vor Ort sein; um sie im Eventualfall zu evakuieren, sollte eine “Extraction Force” der NATO in Mazedonien stationiert werden.

Die Bundesregierung wurde ebenso wie die anderen westlichen Regierungen über diese Entwicklungen im Rahmen der Kontaktgruppe lediglich im Nachhinein informiert. Die Vereinbarung wurde sowohl im Auswärtigen Amt wie auch im Verteidigungsministerium mit großer Skepsis gesehen: die UCK war überhaupt kein Verhandlungsteilnehmer und somit durch die Verabredungen nicht gebunden, die Aufgaben der OSZE-Mission waren nur unklar formuliert worden, und es wurde befürchtet, daß man Milosevic mit ihr erneut Geiseln liefern würde. Die Möglichkeiten der Extraction Force, dieses zu verhindern, wurden allgemein als relativ gering eingeschätzt.<sup>38</sup>

Um den militärischen Druck auf Milosevic aufrechtzuerhalten, legten die USA Wert darauf, daß die NATO-Staaten ihre Luftstreitkräfte bis Ende Oktober in Alarmzustand halten, um gegebenenfalls sofort mit militärischen Mitteln einzugreifen. Für die Bundesrepublik bedeutete dies, daß der Deutsche Bundestag sobald wie möglich einen Beschluß fassen mußte, der diesen Einsatz der Bundeswehr ermöglichte. Angesichts der Ergebnisse der Bundestagswahl vom 28. September 1998, die eine eindeutige Mehrheit für Rot-Grün im Bundestag ergeben hatte, war dieses Vorgehen nicht ganz unkompliziert. Sowohl Gerhard Schröder als auch Joschka Fischer hatten gebeten, diese Entscheidung dem 14. Bundestag vorzubehalten, jedoch drängten die USA auf einen Beschluß des alten Bundestages.<sup>39</sup> Somit beschloß noch der 13.

---

bar?, in: Die Friedens-Warte, Band 74, Heft 1-2, 1999, S. 19-23; sowie Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts, in: Die Friedens-Warte, Band 74, Heft 1-2, 1999, S. 33-38; sowie Winrich Kühne, Humanitäre NATO-Einsätze ohne Mandat?, in: Reader Sicherheitspolitik – Beilage zur Zeitschrift “Information für die Truppe”, Heft 7/1999; zur Kritik vgl. Michael Bothe und Bernd Martenczuk, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt, in: Vereinte Nationen, 47. Jg., Heft 4 (August 1999), S. 125-132.

<sup>38</sup> Die Außenminister der Kontaktgruppe wurden auf dem Londoner Flughafen Heathrow von Holbrooke über diese Angelegenheit unterrichtet. Diese Begebenheit ist bei Gunter Hofmann wie folgt beschrieben worden: “Für das Ergebnis wäre jeder Europäer ausgelacht worden, weil es keiner für tragfähig und realistisch hielt. Doch keiner wagte in Heathrow zu sagen, er halte die unbewaffnete OSZE-Mission für eine Schnapsidee. Denn sie kam ja von Holbrooke, aber alle haben das still gedacht.”; vgl. Gunter Hofmann, “Wie Deutschland in den Krieg geriet”, in: Die Zeit, Nr. 20 vom 12. 5. 1999, S. 17ff. Zur Kritik an der Vereinbarung siehe auch International Institute for Strategic Studies (I.I.S.S.), Strategic Survey 1999-2000, London 1999, S. 119-123.

<sup>39</sup> Vgl. Hofmann, “Wie Deutschland in den Krieg geriet”, a.a.O., S. 18.

Deutscher Bundestag auf einer Sondersitzung am 16. Oktober 1998, dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu den von der NATO zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo geplanten, begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen im Rahmen der von der NATO gebildeten Eingreiftruppe zuzustimmen. Der Beschluß fiel mit großer Mehrheit: 500 Ja-Stimmen, 62 Nein-Stimmen und 18 Enthaltungen.<sup>40</sup> Im Verlauf der entsprechenden Debatte wurde von Vertretern aller Fraktionen deutlich gemacht, daß diese Zustimmung nur für den begrenzten Luftwaffeneinsatz gelte, nicht jedoch für weitergehende Operationen etwa zu Lande.

### ***Der Weg zum Konflikt***

Zwar wurde in den kommenden Wochen das Abkommen umgesetzt und die Kampfhandlungen eingestellt, die oben erwähnten Mängel der Vereinbarung traten jedoch immer stärker zutage und führten dazu, daß das ganze Gebäude zerbrach.<sup>41</sup> Die UCK, zu deren Führung Holbrooke offensichtlich ein sehr freundschaftliches Verhältnis entwickelt hatte, sah sich in keiner Weise an die Friedensregelung gebunden, sondern nutzte den Rückzug der serbischen Verbände aus, um die im Sommer verlorengegangenen Gebiete zurückzuerobern. Die Beobachtermission der OSZE wuchs niemals zu der ihr zgedachten Zahl von 2000 Mann an, sondern blieb von Anfang an ein halbherziges und ineffizientes Unternehmen, was auch darunter litt, daß die USA Privatunternehmen mit der Rekrutierung von Beobachtern betraute. Damit wurde der Eindruck bei Milosevic erweckt, daß die USA nicht bereit sein werden, mit eigenen Truppen zu intervenieren.<sup>42</sup> Die NATO Extraction Force wurde unter französischer Führung zwar in Mazedonien aufgebaut, ihre Präsenz dort wurde aber eher als symbolischer Beitrag angesehen.

Spätestens im Dezember 1998 dürfte in Belgrad die Entscheidung gefallen sein, diesen unbefriedigenden Zustand durch eine radikale Lösung zu beenden. Im Verlauf des gleichen Monats sowie im Januar 1999 wurden starke Kräfte in das Kosovo zurückgeführt, um die UCK zu bekämpfen. Gleichzeitig wurde offenbar im Rahmen einer unter dem Decknamen "Operation Hufeisen" bezeichneten Kampagne damit begonnen, die systematische Vertreibung aller Kosovo-Albaner in Angriff zu nehmen.<sup>43</sup> Die Bundesregierung fühlte sich in ihrer Skepsis gegenüber den von Richard Holbrooke ausgehandelten Vereinbarungen bestätigt und sah mit großer Sorge, wie sich die Entwicklungen im Kosovo verschlechterten. Gegen Ende Januar wurde der Entscheidungsdruck immer größer, als erkennbar wurde, daß die serbische Seite

---

<sup>40</sup> Text in: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XXVII, a.a.O., S. 417 ff.

<sup>41</sup> Vgl. "Serbs Quit Kosovo, NATO Drops Raids", in: IHT vom 28.10.1998; "Kosovo Truce Faltering, NATO Warns", in: IHT vom 21.11.1998.

<sup>42</sup> Vgl. I.I.S.S., Strategic Survey 1998/99, a.a.O., S.121.

<sup>43</sup> Die Information über die Operation "Hufeisen" wurde im April 1999 vom Bundesministerium für Verteidigung der Öffentlichkeit mitgeteilt. Sie geht auf geheimdienstliche Informationen zurück, die in diesem Zusammenhang nicht in ihrer Stichhaltigkeit bewertet werden können. Das Einsetzen einer massiven, gut vorbereiteten Vertreibungskampagne nach Beginn der NATO-Luftangriffe im März 1999 läßt aber den Schluß zu, daß diese Planung tatsächlich bestanden hat, ansonsten wäre es nicht möglich gewesen, innerhalb von wenigen Wochen nahezu eine Million Albaner systematisch zu vertreiben. Vgl. "Vertreibung der Kosovo-Albaner mit der Operation Hufeisen – Darstellung des Bundesministeriums der Verteidigung", in: FAZ vom 22.4. 1999.

ihre alte Politik wiederaufgenommen hatte. Als am 25. Januar 1999 in dem Kosovo-Dorf Racak die Leichen von 45 ermordeten Zivilisten entdeckt wurden, war offenkundig, daß sich der jugoslawische Ministerpräsident Milosevic dazu entschlossen hatte, die Vereinbarung vom 13. Oktober vom Tisch zu wischen. Die NATO reagierte am 30. Januar mit einem eher symbolischen Schritt: sie autorisierte Generalsekretär Solana, den Einsatz von NATO-Luftstreitkräften anzuordnen, ohne daß zuvor eine Beratung im NATO-Rat stattfinden sollte, und entsandte ihn zu einem Gespräch nach Belgrad, um Milosevic zum Einlenken zu bewegen.<sup>44</sup> Dieser Beschluß machte auf Milosevic wenig Eindruck, denn Solana kam am 31. Januar ohne Ergebnis von den Gesprächen aus Belgrad zurück.

In dieser Situation entschlossen sich Großbritannien, Frankreich und die USA, mit einer neuen diplomatischen Initiative einen letzten Versuch zu wagen, die bevorstehende Eskalation zu verhindern. Formell im Rahmen der Kontaktgruppe und mit deren Vorgaben beauftragt,<sup>45</sup> tatsächlich jedoch unter partiellem Ausschluß der Deutschen und der Russen, luden sie am 6. Februar 1999 Vertreter der Albaner und Serbiens nach Rambouillet in Frankreich ein, um hier eine politische Lösung für Kosovo praktisch zu erzwingen. Zwar war Deutschland Mitglied der Kontaktgruppe, aber im Verlauf der Verhandlungen schälte sich heraus, daß es drei Ebenen der Verhandlungen gab: zum einen die Kernverhandlungen, an denen seitens der Kontaktgruppe nur die USA, Frankreich und Großbritannien sowie die Konfliktparteien teilnahmen, zum zweiten die weniger wichtigen, überwiegend nur der Konsultation dienenden Gesprächsrunden unter Einbeziehung der Bundesrepublik und Italiens sowie des Sonderbeauftragten der Europäischen Union, des Österreicher Wolfgang Petritsch. Die dritte, fast nur noch zur Information und Abklärung genutzte Gesprächsrunde umfaßte dann auch den Vertreter Rußlands. Der weitgehende Ausschluß der Deutschen, die immerhin die europäische Präsidentschaft innehatten und somit im Sinne der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eigentlich an führender Stelle hätten stehen müssen, wurde in Bonn als brüskierend empfunden. Sie reflektierte das hohe Mißtrauen, welches besonders in Paris und London der rot-grünen Koalition entgegengebracht wurde. Allerdings trat auch hier eine traditionelle Geringschätzung der deutschen Diplomatie zutage.

Die Rambouillet-Verhandlungen wurden in großer Eile und ohne große Umsicht geführt. Sie führten zu einem weitgehend von Frankreich und Großbritannien formulierten Diktat-Frieden, der die Verhältnisse im Kosovo für drei Jahre einfrieren sollte, um dann im Rahmen eines noch zu bestimmenden Verfahrens über dessen zukünftigen Status zu entscheiden. Dieses Verfahren sollte besonders auf den Willen der Bevölkerung Rücksicht nehmen, wobei bis dahin Institutionen der demokratischen Willensbildung zu schaffen seien.<sup>46</sup> Während dieser Zeit sollte eine ständige NATO-Präsenz den Frieden sichern, wobei die NATO-Truppen freien

---

<sup>44</sup> Vgl. "NATO-Rat ermächtigt Solana zur Anordnung von Luftschlägen", in: SZ vom 31.1.1999.

<sup>45</sup> Die Grundlinien wurden am 29. Januar 1999 auf einer Sitzung der Kontaktgruppe in London beschlossen (Text der Conclusions im Internet: <http://www.ohr.int/docu/d990129a.htm>); am 1. Februar wurde der Textentwurf von der Belgrader Tageszeitung Politika veröffentlicht; vgl. "Ein Weg zum Frieden in Kosovo?" in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 2.2.1999.

<sup>46</sup> Der Text des Interim Agreements for Peace and Self-Government in Kosovo vom 23.2.1999 ist in voller Länge im Internet zugänglich (<http://www.albnet.com/kcc/interim.htm>) und gekürzt in der Zeitschrift Internationale Politik, 54.Jg., Mai 1999, S. 104-115. Die Interimsklausel findet sich in Kapitel 8, Art. I, Abs. 3.

Zugang und freie Durchfahrt im gesamten Territorium Rest-Jugoslawiens erhalten sollten.<sup>47</sup> Die albanische Seite, die eigentlich von diesem Abkommen profitiert hätte, tat sich lange Zeit schwer, dem Text zuzustimmen, und konnte sich erst am 18. März, d.h. drei Wochen nach Ende der Verhandlungen von Rambouillet, zur Annahme des Plans durchringen. Die serbische Seite hingegen lehnte das Abkommen nicht nur grundsätzlich ab, sondern entschloß sich bereits Anfang März 1999, die Gewalttaten gegen die UCK zu erhöhen und die Vertreibung der albanischen Bevölkerung zu intensivieren. Mitte März 1999 waren laut Angaben des UN-Hochkommissariats für Flüchtlingsfragen etwa 230 000 Albaner aus ihren Wohnorten von serbischen Polizeikräften vertrieben worden, davon 60 000 seit Dezember bzw. 30 000 seit dem Ende der Rambouillet-Verhandlungen.<sup>48</sup>

Es ist nicht ganz zu Unrecht argumentiert worden, daß das Rambouillet-Abkommen den jugoslawischen Präsidenten geradezu zu dieser Eskalation ermuntert hat. Die Klausel über die endgültige Regelung der politischen Zugehörigkeit nach drei Jahren in Kombination mit der Forderung nach einer dauerhaften NATO-Präsenz im Kosovo und in Jugoslawien bedeutete für Milosevic nichts anderes als den sicheren Verlust des Kosovo auf politischen Wege. Dies hätte seiner Machtstellung in Jugoslawien erheblich geschadet. Die andere Alternative war, eine militärische Lösung zu suchen. Mit ihr konnte er zumindest die Chance wahren, Kosovo nicht zu verlieren, wußte er doch, daß die westlichen Staaten – allen voran die USA – nur mit großen Beschränkungen bereit wären, Gewalt einzusetzen. Entweder hatte er Erfolg und die NATO-Drohung würde sich als “Papier-Tiger” erweisen, oder aber die NATO würde ihre Drohung wahr machen, wobei Milosevic dann schlimmstenfalls als aufrechter Verteidiger gegen ein übermächtiges Bündnis Kosovo verlieren würde, bestenfalls aber Teile des Kosovo behalten könne.<sup>49</sup> Daß Milosevic keinerlei Erwartungen mehr an die westliche Diplomatie hegte und alle Brücken abgebrochen hatte, zeigte sich in der ersten März-Hälfte, als verschiedene westliche Außenminister und Politiker – unter ihnen der deutsche Außenminister Joschka Fischer – geradezu zynisch von ihm verhöhnt wurden und er ihnen gegenüber in kaum verhüllter Form deutlich werden ließ, daß er das Albanerproblem im Kosovo auf seine Art und Weise lösen werde.<sup>50</sup>

Das Scheitern des übereilten Rambouillet-Vertrages sowie die Zuspitzung der Ereignisse vor Ort führten dazu, daß die NATO am 24. März 1999 mit der Bombardierung von Zielen im Kosovo sowie in Rest-Jugoslawien begann. Damit sollte Jugoslawien zur Annahme des Friedensplanes von Rambouillet sowie zur Einstellung der Gewalttaten gegen die Albaner, insbesondere der Vertreibung der Bevölkerung, gezwungen werden. Die Aktion erfolgte auf der Basis der Beschlüsse vom Oktober 1998, obwohl sich die Lage seither verändert hatte. Die Bundeswehr wirkte mit vier Tornado-Kampfflugzeugen an der Niederhaltung der jugoslawischen Luftabwehr mit. Ansonsten trugen die Hauptlast der Angriffe die USA, zu geringerem Teil Frankreich und Großbritannien. Die Rechnung der NATO ging nicht auf, denn Milosevic gab keinesfalls auf. Im Gegenteil, in den kommenden Wochen wurde deutlich, daß er eine Strategie verfolgte, die drei Elemente enthielt:

---

<sup>47</sup> Vgl. Paragraph 8 des Annexes B zum Kapitel 7 des Interim Agreements.

<sup>48</sup> Vgl. “Ogata says Situation Deteriorating in Kosovo, Urges Action to Avert Disaster”, UNHCR Press Release vom 11.3.1999, Text im Internet: <http://www.unhcr.ch/news/pr/pr990311.htm>

<sup>49</sup> Vgl. I.I.S.S., Strategic Survey 1999-2000, a.a.O., S. 119-123.

<sup>50</sup> Vgl. “Milosevic verhöhnt und beschimpft OSZE-Chef Vollebaek”, in: SZ vom 12.3.1999.

- Er ließ die eigenen Streitkräfte in Deckung gehen, um die NATO-Angriffe möglichst lange aussitzen zu können. Offenbar hatte er die Erwartung, daß, je länger die Angriffe durchgeführt wurden, die Entschlossenheit und Einheit der NATO zerbrechen würde.
- Er eskalierte die Kampfhandlungen in einer von der NATO nicht vorausgesehenen Weise, indem die serbischen Milizen und Polizeikräfte nunmehr die vollständige Vertreibung der Kosovo-Bevölkerung einleitete, so wie sie im Plan Hufeisen vorbereitet worden war. Dadurch erreichte er auch eine Destabilisierung der Nachbarländer Albanien und Montenegro, die die wichtigsten Partner der NATO in der Region waren.
- Milosevic hoffte offenbar, daß Rußland ihm zu Hilfe kommen würde, nicht nur politisch, sondern auch militärisch (etwa durch Waffenlieferungen, die Entsendung von Freiwilligen oder gar von regulären Truppen).

Diese Strategie war außerordentlich gut durchdacht, da sie auf Schwachpunkte des Vorgehens der NATO aufbauen konnte:

- Aus primär innenpolitischen Gründen hatte sich der amerikanische Präsident noch vor Beginn der Luftoperation darauf festgelegt, keine Bodentruppen zur Erzwingung des Rambouillet-Abkommens in das Kosovo zu schicken. Die Bundesregierung wie auch die Oppositionsparteien lehnten den Einsatz von Bodentruppen ebenso kategorisch ab. Damit konnte sich Milosevic ausrechnen, daß die Vertreibung der Kosovo-Albaner nicht mit einem Bodeneinsatz von NATO-Truppen beantwortet werden würde. Er konnte ungestraft zu seinem Gunsten eskalieren, die NATO hatte sich selbst gefesselt und damit eine wesentliche Grundregel der strategischen Weisheit mißachtet.
- Die russische Regierung hatte in der ersten Phase des Krieges eindeutig Position für Belgrad bezogen und sich dabei zu Äußerungen hinreißen lassen, die von Milosevic als Zeichen späteren militärischen Beistands interpretiert werden konnten. Dies lag zum einen an der chaotischen innenpolitischen Situation Rußlands, zum anderen aber auch an der Däpierung Rußlands durch Frankreich, Großbritannien und die USA im Rahmen der Rambouillet-Verhandlungen.<sup>51</sup>

Anfang April 1999 war absehbar, daß die Situation aus Sicht der NATO völlig verfahren war. Die Luftangriffe wurden fortgesetzt, aber sie erzielten nicht die gewünschte Wirkung. Die NATO stand der Vertreibung von einer Million Kosovo-Albanern völlig unvorbereitet gegenüber und mußte in den kommenden Wochen einen Großteil ihrer Aufmerksamkeit der Versorgung der Flüchtlinge widmen. Schon wurden Stimmen laut, wonach die Nato den Krieg im Kosovo "verloren hätte".<sup>52</sup> Erstaunlich einfallslos war die Reaktion sowohl in Washington wie in London und Paris: außer einer Fortsetzung des Luftkrieges sah man dort kein anderes Mittel, wobei die Entschlossenheit auf Seiten Frankreichs deutlich geringer ausfiel als in London oder Washington.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> So hatte das russische Parlament schon im Februar 1999 eine Resolution mit großer Mehrheit verabschiedet, derzufolge Rußland Jugoslawien bei einem Angriff der NATO zu Hilfe kommen soll; vgl. "Duma stellt sich auf die Seite Belgrads", in: SZ vom 4.2.1999.

<sup>52</sup> Vgl. Christoph Bertram, "Die NATO und der Frieden – Geschichte eines Versagens", in: Die ZEIT Nr. 14 vom 31.3.1999.

<sup>53</sup> Vgl. Karl Feldmeyer, "Die Furcht vor dem Gesichtsverlust", in: FAZ vom 21.4.1999.

## **Der Fischer-Plan**

Es war in dieser Phase die deutsche Bundesregierung, die unter Nutzung ihrer Präsidentschaft sowohl in der Europäischen Union als auch in der G8 (Gruppe der acht führenden Industriestaaten) eine politisch-diplomatische Initiative startete, die den 'Gordischen Knoten' löste und erreichte, daß die westliche Staatengemeinschaft doch noch "siegreich" aus dieser Krise hervorgehen konnte.

Schon Ende März wurde deutlich, daß nunmehr die Übernahme der politischen Federführung durch die deutsche EU-Präsidentschaft überall geradezu als selbstverständlich angesehen wurde. Als am 30. März 1999 der russische Ministerpräsident Primakov eine nur halbherzige Initiative zu einem Waffenstillstand unternahm, berichtete er wie selbstverständlich nur dem deutschen Bundeskanzler Schröder über den Ausgang seiner Mission. Am 14. April legte schließlich der deutsche Außenminister Fischer einen Friedensplan vor, der eine diplomatische Lösung ermöglichen sollte. Das wesentlich Neue am Fischer-Plan war die Einschaltung der G8-Ebene, um Rußland in den diplomatischen Verhandlungsprozeß angemessen einzubeziehen. Die G8-Ebene bot sich an, weil die Bundesrepublik auch dort die Präsidentschaft innehatte und die Kontaktgruppe seit Rambouillet als Instrument der gleichberechtigten Mitwirkung Rußlands kompromittiert war. Ziel des Fischer-Planes war es, unter Mitwirkung Rußlands eine Sicherheitsratsresolution zu erarbeiten, die eine Beendigung der Luftangriffe unter den folgenden Bedingungen erreichen sollte:<sup>54</sup>

- Abzug aller militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Kräfte Serbiens aus Kosovo; Verpflichtung der UCK, alle Feindseligkeiten einzustellen und ihre Waffen abzugeben; Einzug einer internationalen Friedenstruppe unter Führung der NATO ins Kosovo; Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge; Unterstellung Kosovos unter eine Übergangsverwaltung, bis eine endgültige politische Lösung gefunden wird;
- Beginn von internationalen Hilfsprogrammen zur Linderung der größten Not und zum Wiederaufbau des Kosovos.

Nach Verabschiedung der Resolution sollte die NATO ihre Luftangriffe für 24 Stunden einstellen, um Jugoslawien Gelegenheit zu geben, in sichtbarer Weise die Truppen abzuziehen. Sollte sich dieser Abzug als dauerhaft erweisen, würde dieses zu einer dauerhaften Suspendierung der Luftangriffe führen.

Der Fischer-Plan baute auf dem unter deutschem Vorsitz in Luxemburg am 8. April 1999 von den EU-Außenministern aufgebauten Forderungskatalog auf, der bereits ein Abgehen von dem Rambouillet-Vertrag beinhaltete.<sup>55</sup> Im Fischer-Plan kam das Rambouillet-Abkommen nicht mehr vor, vielmehr wurde die Option einer Interimslösung (Übergangsverwaltung bis zu einer endgültigen politischen Regelung) aufgetan, was den Vorteil hatte, daß das problematische Abkommen erst einmal vom Tisch war. Es dauerte einige Tage, bis innerhalb der EU sowie bei den USA und Kanada der Fischer-Plan ausreichend geprüft und für gut befunden worden war. Es wurde sehr schnell deutlich, daß der Fischer-Plan angesichts der Lage vor Ort die einzige Alternative zu zwei Optionen war, die derzeit kaum jemand wirklich gehen wollte:

---

<sup>54</sup> Text des Fischer-Plans auf der Website des Auswärtigen Amtes: [http://www.auswaertigesamt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/initia.htm](http://www.auswaertigesamt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/initia.htm).; vgl. zum Hintergrund "Bonn will Rußland zurück ins Boot holen", in FAZ vom 13.4.1999.

<sup>55</sup> Vgl. Conclusions on Kosovo, Special Council Meeting at Luxembourg from 8 April 1999; PRES 99/94; im Internet: [http://europa.eu.int/common/dg1a/sec/councils/lux\\_8\\_april\\_99.htm](http://europa.eu.int/common/dg1a/sec/councils/lux_8_april_99.htm).

den Einsatz von Bodentruppen oder aber den Abbruch der Luftangriffe, ohne daß die NATO ihre Ziele erreicht hätte. Entscheidend war allerdings, daß der russische Präsident Jelzin auf dieses Angebot einging, schon weil er die drohende Isolation Rußlands abwenden wollte und offensichtlich auch nicht gewillt war, tatsächlich über militärische Hilfsmaßnahmen für den jugoslawischen Präsidenten Milosevic nachzudenken. Zum Glück ernannte er den pragmatischen und nüchternen früheren Premierminister Viktor Tschernomyrdin zum Sonderbeauftragten und somit zum Hauptverhandlungspartner im Rahmen der G8. Damit war die Angelegenheit dem nationalistischen und eher dogmatisch orientierten Außenminister Igor Iwanow aus der Hand genommen. Als vorteilhaft sollte sich auch erweisen, daß die EU den finnischen Präsidenten Marti Ahtisaari zum Vermittler der EU ernannte. Am 6. Mai wurde dann auf einem Außenministertreffen der G8 auf dem Petersberg bei Bonn das Konzept des Fischer-Plans im wesentlichen angenommen, wengleich Rußland deutlich machte, daß es eine politische Regelung erst nach dem Ende der Bombenangriffe geben könne.<sup>56</sup> Dennoch begannen Tschernomyrdin und Ahtisaari nach dem G8-Treffen damit, auf der Basis des Forderungskataloges mit Belgrad Gespräche zu führen, in deren Rahmen die einzelnen Punkte erläutert und Gesichtspunkte der jugoslawischen Seite einbezogen wurden. Im Laufe des Monats Mai wurde erkennbar, daß die Gespräche mehr und mehr erfolgreich verliefen. Erst stimmte der jugoslawische Präsident dem Abzug der eigenen Truppen zu, dann gab er den Widerstand gegen eine internationale militärische und zivile Präsenz im Kosovo auf, und schließlich akzeptierte er sogar die führende Rolle der NATO im Rahmen der zu schaffenden militärischen Präsenz. Die einzige Gegenleistung, die Milosevic heraushandeln konnte, war die Zusage, daß Kosovo weiter rechtlicher Bestandteil Jugoslawiens bleiben wird. Außerdem sollte Rußland eine Rolle im Rahmen der militärischen internationalen Präsenz übernehmen.<sup>57</sup>

Am 3. Juni nahm das serbische Parlament das entsprechend formulierte Papier der G8-Gruppe an, und am gleichen Tag konnte der finnische Präsident Ahtisaari auf dem EU-Gipfel in Köln berichten, daß auch Milosevic dem Papier zugestimmt habe. Nachdem am 9. Juni im mazedonischen Ort Komanovo ein militärisch-technisches Abkommen zwischen NATO und Jugoslawien über den Abzug der jugoslawischen Streitkräfte unterzeichnet und am 10. Juni der Abzug der jugoslawischen Kräfte begonnen hatte, stellte die NATO ihre Luftangriffe noch am gleichen Tag ein.<sup>58</sup> Ebenfalls am gleichen Tage verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1244, die das G8-Papier sowie das militärisch-technische Abkommen ausdrücklich billigte und die künftige Rolle von NATO und Europäischer Union unter UN-Aufsicht im Kosovo bestätigte.<sup>59</sup> Rußland und China hatten darauf bestanden, daß diese Resolution erst nach dem Ende der NATO-Luftangriffe verabschiedet wird, letzteres war möglich geworden, weil Jugoslawien mit dem militärisch-technischen Abkommen praktisch die Kapitulation unterschrieben hatte.

Mitte Juni 1999 wurde deutlich, daß der deutschen Diplomatie ein Meisterstück gelungen war. Sie hatte die gemeinsame EU- und G8-Präsidentschaft genutzt, um einen diplomatischen

---

<sup>56</sup> Text der G8-Erklärung ist der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates vom 10.6.1999 als Anhang 1 beigegeben; Text im Internet: <http://www.un.org/Depts/german/sr/sr-99/sr1244.htm>.

<sup>57</sup> Der Text dieses Dokuments ist der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates vom 10.6.1999 als Anhang 2 beigegeben; Text im Internet a.a.O.

<sup>58</sup> Text des Abkommens wurde von der Reuter Nachrichtenagentur am 9. Juni 1999 veröffentlicht; im Internet: <http://www.cnn.com/world/europe/9906/99kosovo.agreement>.

<sup>59</sup> Text der Resolution 1244 siehe Internet a.a.O.

Durchbruch zu erringen, und somit verhindert, daß Milosevic' Strategie aufging und Rußland sich Stück für Stück Jugoslawien als Verbündetem angenähert hätte. Die russische Teilnahme an diesem Unternehmen war aber nur möglich, weil ein gemäßigter russischer Politiker der zentrale Verhandlungspartner war. Natürlich hatten auch die Angriffe auf Ziele in Jugoslawien schwere Schäden hinterlassen und Milosevic müde gemacht, zudem nahmen in den USA und Großbritannien die Stimmen zu, die den Einsatz von Bodentruppen noch vor dem Winter forderten. Beides wird auf die Entscheidung Milosevics Einfluß genommen haben. Es wird aber ungeklärt bleiben, welcher Faktor tatsächlich dazu beigetragen hat, daß Milosevic Anfang Juni nachgab. Die Frustration über die russische Neutralität (bzw. das Mitwirken Rußlands an einem Friedensplan, der weitgehend den Forderungen von NATO und EU entsprach) dürfte aber ganz entscheidend gewesen sein.

Der Erfolg des Fischer-Plans kam zur rechten Zeit. Innenpolitisch brach sowohl in Deutschland als auch in anderen EU-Ländern (insbesondere in Italien) die "Front" ein, denn jedes Fehlbombardement der NATO und jeder von NATO-Bomben getötete serbische oder albanische Zivilist wurde in der Öffentlichkeit und in der Presse als weiteres Indiz für die falsche Strategie des westlichen Bündnisses angesehen. In Deutschland waren es vor allem die Grünen und Teile der SPD, in denen der Unmut über die Bombardierungen der NATO von Tag zu Tag größer wurden. Der grüne Außenminister Joschka Fischer hatte am 13. Mai einen schweren Stand auf dem Sonderparteitag seiner Partei, auf dem ihm ein erregter Gegner der NATO-Bombardierung einen Farbbeutel ans Ohr schleuderte. Allerdings gelang es auf diesem Parteitag, das Schlimmste zu verhüten, die Mitglieder einigten sich auf eine Resolution, die alsbald eine Feuerpause forderte – das war im wesentlichen ja auch der Kern des Fischer-Planes gewesen.<sup>60</sup> Die Alternative des Fischer-Planes wäre der Einsatz von Bodentruppen, der in den USA und Großbritannien immer lauter gefordert wurde. Deutsche Politiker konnten sich zu diesen Forderungen nicht durchringen, im Gegenteil, angefangen von Kanzler Schröder bis hin zu Sprechern der Unionsfraktionen und der FDP machten alle deutlich, daß mit Deutschland der Einsatz von Bodentruppen nicht möglich sei. Allerdings ging keiner dieser Politiker so weit zu erklären, daß Deutschland auch dann in der NATO ein Veto einlegen würde, wenn die anderen NATO-Staaten bereit wären, mit Bodentruppen einzugreifen.

Der Fischer-Plan und das G8-Konzept markierten das Abgehen vom Rambouillet-Plan, obwohl sich einige Elemente und Prinzipien noch in der UN-Resolution 1244 wiederfinden. Im wesentlichen läuft aber alles darauf hinaus, daß für mehrere Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, der Kosovo unter ein internationales Regime genommen wird, welches formell von den Vereinten Nationen beaufsichtigt wird, praktisch aber von der EU finanziert und organisiert wird. Auch hier hat die deutsche Präsidentschaft einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, zumindest den konzeptionellen Rahmen für eine solche Lösung abzustecken. Da es wenig Sinn macht, Kosovo alleine zu stabilisieren, wurde die Idee eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa entwickelt, der im wesentlichen bedeutet, daß den dortigen Staaten und politischen Kräften die mittel- oder langfristige Perspektive eines EU-Beitritts angeboten wird, sofern sie ihre Kooperation untereinander über militärische und wirtschaftliche Fragen verstärken und sich einer Politik der Konditionalität beugen, wie sie bereits im Rahmen des Stabilitätspaktes für Mittel- und Osteuropa verwirklicht worden war.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. "Sukkurs der Grünen für Außenminister Fischer", in: NZZ vom 14.5.1999.

<sup>61</sup> Text des Stabilitätspaktes für Südosteuropa im Internet: [http://www.auswaertigesamt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/stabpakt.htm](http://www.auswaertigesamt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabpakt.htm).

Mit dieser Diplomatie hatte die deutsche Präsidentschaft gleichzeitig einen erheblichen Beitrag zur Fortführung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU geleistet. Zum ersten Mal waren die Europäer ein ernsthafter Partner der USA im Umgang mit einer Krise gewesen, und zwar vermittelt durch eine Präsidentschaft, die stets bemüht war, diesen Prozeß in einem breiten kooperativen und mit Konsultationen versehenen Rahmen zu halten. Damit setzte die deutsche Präsidentschaft einen deutlichen Kontrapunkt zu der Politik Frankreichs und Großbritanniens, die in Krisen immer wieder dazu neigen, sich unilateral als Partner der USA anzudienen und die anderen europäischen Staaten draußen vorzulassen. Der Erfolg der deutschen integrativen Strategie war um so deutlicher geworden, als die traditionelle Strategie Frankreichs und Großbritanniens (wie bei den Rambouillet-Verhandlungen zu sehen war) zu keinem Erfolg geführt hatte. Als ein willkommenes Nebenergebnis dieser erfolgreichen EU-Präsidentschaft wurde dann auch am 3. Juni 1999 beschlossen, daß die Europäische Union in Zukunft in Bereichen der sogenannten Petersberg-Aufgaben der WEU tätig werden solle und die WEU im Laufe der kommenden Jahre ihre Verantwortlichkeiten an die Europäische Union abgeben solle. Außerdem wurde mit dem bisherigen NATO-Generalsekretär Javier Solana ein prominenter Politiker zum künftigen Generalsekretär des Europäischen Rates und zum Hohen Beauftragten für europäische Außenpolitik bestellt.<sup>62</sup> Insofern konnte die deutsche Präsidentschaft ihre erfolgreiche Phase mit einem weiteren Schritt in Richtung auf eine Vertiefung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abschließen.

---

<sup>62</sup> Vgl. die Erklärung von Köln in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 49 vom 16.8.1999, S. 509 ff.