

## Reinhard Mutz

# Kriegswaise Kosovo

Der kleine Landzipfel zwischen Serbien und Albanien ist kaum der Nabel der Welt, nicht einmal für die deutsche Politik. Niemand behauptet, die Sicherheit der Bundesrepublik werde dort verteidigt. Es ist der unerledigte Restposten aus anderthalb Jahrzehnten internationaler Balkanpolitik, in der Europa alles andere als eine glänzende Figur machte. Die Kette der jugoslawischen Folgekriege wusste es nicht zu verhindern. Kein europäischer Krisenschauplatz seit 1945 kostete mehr Opfer – über 100 000 Tote, mehr als zwei Millionen Flüchtlinge und Vertriebene. Die Mehrzahl der Entwurzelten kann oder will bis heute nicht an ihre Herkunftsorte zurückkehren – ungeachtet der Tatsache, dass im Kosovo, aber nicht nur dort, die Entwicklung derzeit ihrer Entscheidung entgegengeht.

Wie mit dem anhaltenden Wunsch nach Grenzveränderungen umzugehen ist, hatte fünfzehn Jahre früher schon die Schlussakte von Helsinki festgelegt. Danach sind staatliche Grenzen nicht unveränderbar, aber sie sind unverletzlich. Das Recht auf Selbstbestimmung gilt, aber es ist der Pflicht zum Gewaltverzicht nachgeordnet. Wer neue Grenzen ziehen und andere Staaten gründen will, muss den Weg politischer Verständigung gehen. Die Vereinigung Deutschlands ist so zustande gekommen, die Zerteilung Jugoslawiens nicht.

Niemand kann in der westlichen Balkanpolitik eine sonderlich konsistente Handhabung ihrer selbst erklärten Maßstäbe erkennen:

Sie hat bei Ausbruch des Krieges 1991 das Bestreben der Slowenen und Kroaten, unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht nicht länger in ei-

nem jugoslawischen Staat leben zu wollen, zu ihrer Sache gemacht. Über das Bestreben anderer Minderheiten, beispielsweise der kroatischen Serben, unter Berufung auf dasselbe Selbstbestimmungsrecht nicht in einem kroatischen Staat leben zu wollen, ist sie hinweggegangen.

Sie hat nach dem Übergreifen des Krieges auf Bosnien-Herzegowina 1992 die Bildung eines multinationalen, multiethnischen, multikonfessionellen bosnischen Staates ultimativ betrieben. Der Auflösung des multinationalen, multiethnischen, multikonfessionellen jugoslawischen Staates hatte sie gerade Beihilfe geleistet.

Sie hat zwischen 1993 und 1995 Verstöße der serbischen Kriegspartei gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen wiederholt militärisch geahndet. Verstöße der übrigen Kriegsparteien gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats hat sie wohlwollend geduldet oder gar unterstützt.

### Widerstreitende Prinzipien

Auf dasselbe Problem konkurrierender Ordnungskriterien treffen wir heute im Kosovo. Rechtsquelle und Basisdokument ist die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999. Als eine der Orientierungsmarken für die Zukunft der Provinz verankert sie „eine substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien“<sup>1</sup> und gerade nicht die Abtrennung von Jugoslawien, das nach der Loslösung Montenegros nur noch aus Serbien besteht.

1 UN-Resolution 1244, Ziffer 10, Anlage 1, Punkt 6; Anlage 2, Ziffern 5 und 8.

Leitend sind die Grundsätze der staatlichen Souveränität, der territorialen Integrität und das multinationale Prinzip. 2007 ist das Pendel wieder umgeschlagen. Der Ahtisaari-Plan, den inzwischen die meisten westlichen Regierungen befürworten, zielt auf die Unabhängigkeit des Kosovo im Namen des Rechts auf Selbstbestimmung.

Warum hat uns die Kosovofrage wieder eingeholt? Das Schlüsselereignis bilden die Unruhen in der Krisenprovinz vom Frühjahr 2004: Drei Tage Aufruhr, 21 Tote, mehr als 600 zerstörte Häuser, Dutzende orthodoxer Kirchen und Klöster geplündert und niedergebrannt. Weitere 4000 Serben flohen oder wurden vertrieben, aber diesmal unter den Augen von 18000 verschreckten NATO-Soldaten. Die internationale Politik wertete die Ausschreitungen als Auflehnung der Kosovo-Albaner gegen die Furcht, mit ihrem Anliegen eines eigenen Staats in Vergessenheit zu geraten. Sie setzte den zähen Verhandlungsprozess in Gang, der im Dezember 2007 endete.

In der Entwicklung einer auf Autonomie gründenden Statusregelung bestand eine der drei Vorgaben, zu deren Umsetzung die UNO nach Beendigung des Kosovokrieges die internationale Übergangsverwaltung einsetzte. Die anderen beiden lauten „sichere und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in das Kosovo“ sowie „friedliche und normale Lebensbedingungen für alle Einwohner“.<sup>2</sup>

Auch von diesen Hoffnungen zeigt sich die Wirklichkeit der ehemaligen Bürgerkriegsprovinz weit entfernt. Die Gewaltverhältnisse haben sich lediglich umgekehrt. Hatten im alten Jugoslawien die Kosovo-Albaner das Los des entrechteten und unterdrückten Bevölkerungsteils zu tragen, so erleiden heute die nichtalbanischen Minderheiten, die im Kosovo verblieben sind, dasselbe Schicksal. Sie leben in beschützten

Enklaven. Wie einst ihre albanischen Widersacher sind sie auf die parallelen Versorgungsstrukturen eines „Schattenstaats“ angewiesen. Unter diesen Bedingungen erwies sich für die geflohenen Bewohner die Aussicht auf Rückkehr als pure Illusion.

Folglich sind im neunten Jahr nach Kriegsende alle drei politischen Ziele des Kosovo-Friedens Makulatur. Ironischerweise entstammen sie gar nicht der Resolution der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat in New York hat sie nur aufgegriffen. Zuerst proklamiert wurden sie sechs Wochen zuvor von 19 Staats- und Regierungschefs in Washington: Es waren die erklärten Kriegsziele der NATO. Insofern muss heute der Versuch, ein gleichberechtigtes, friedliches Zusammenleben in einem multiethnischen, multikonfessionellen Kosovo mit Bomben und Raketen herbeizuzwingen, als gescheitert betrachtet werden. Elf Wochen Luftschläge, auch gegen Fabriken, Kraftwerke, Raffinerien und andere zivile Einrichtungen, haben ihr *friedenspolitisches* Ziel verfehlt. Erreicht wurde hingegen das *bündnispolitische* Ziel. Die Regierungen sämtlicher Mitgliedstaaten der westlichen Allianz billigten den bis dato präzedenzlosen Gewalteinsatz ohne legalisierendes Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Im Rückblick war das auffälligste Merkmal der Kosovokrise von 1998 die ungebremste Eskalationsdynamik. Nur ein Jahr lag zwischen dem Umschlag des ethnischen Konflikts in den Bürgerkrieg und der Ausweitung zum zwischenstaatlichen Krieg. Daran hatte die NATO einen wesentlichen Anteil. Ihr allein kann eine zielstrebige, in sich schlüssige Krisenreaktionsplanung bescheinigt werden. Sie handelte, wie es sich für ein Militärbündnis gehört: Der Gegner war zu identifizieren, seine Widerstandskraft einzuschränken und erforderlichenfalls zu brechen. Dazu dienten der Aufbau der militärischen Drohkulisse und die stets nur an eine Konfliktseite gerichteten Ultimaten. In

2 Ebd., Ziffern 9c und 11k; Anlage 1, Punkt 5; Anlage 2, Ziffern 4 und 7 sowie Ziffer 10; Anlage 1, Punkt 4; Anlage 2, Ziffer 5.

den westlichen Hauptstädten war bekannt, dass die Gewalt im Kosovo von beiden Bürgerkriegsparteien ausging und ihre Opfer bei den Albanern wie bei den Serben fand. Die UÇK jedoch, die albanische Befreiungsarmee im Kosovo, blieb vom Ansinnen, ihrerseits einen Beitrag zur Deeskalation des Konflikts zu leisten, unbehelligt.

### Dilettantische Krisendiplomatie

Die Folgen offenbarte exemplarisch die Holbrooke-Milošević-Übereinkunft vom Oktober 1998. Vereinbart wurden eine umfassende Waffenruhe und der Rückzug von Militär und Polizei. Aus der Luft überwachte die NATO und am Boden die OSZE die Ausführung. Javier Solana, damals NATO-Generalsekretär, bestätigte die Einhaltung der jugoslawischen Verpflichtungen.<sup>3</sup> Nur war die UÇK in die Absprachen nicht eingebunden. Sie konnte nach Belieben schalten und walten und in die gerade geräumten Gebiete einrücken. Der Waffenstillstand zerbrach.

Der deutsche General Klaus Naumann, damals Vorsitzender des NATO-Militärausschusses, räumte nachträglich ein: „Die UÇK war es, die uns den Erfolg des Holbrooke-Abkommens kaputtgemacht hat. Sie stieß in das Vakuum vor, das der Abzug der Serben hinterlassen hatte, und breitete sich in einer Weise aus, die vermutlich niemand in unseren Staaten akzeptiert hätte.“<sup>4</sup>

Die letzte Chance, den Kosovokrieg abzuwenden, eröffnete im Februar 1999 die Rambouillet-Konferenz. Die Verhandlungen scheiterten nicht an einer neuen Verfassung für die Balkanprovinz auf der Grundlage von Selbstbestimmung und Selbstregierung. Sie scheiterten auch nicht an der Statio-

nierung einer internationalen Überwachungsgruppe im Kosovo. Rambouillet scheiterte, weil Belgrad die Zustimmung verweigerte, diese Truppe der politischen Autorität und dem Kommando der NATO zu unterstellen. War es doch die UÇK, die seit Ausbruch des Bürgerkriegs den Einmarsch der NATO forderte – aber als Verbündeten, nicht als unparteiischen Schlichter. Als die albanische Delegation den Vertragsentwurf unterschrieb, die jugoslawische hingegen nicht, war die Konstellation hergestellt, die Brüssel vorab zum Auslöser der Luftangriffe bestimmt hatte.

Im Frühjahr 1999 sah sich das westliche Bündnis auf dem Höhepunkt seiner Macht. Der Jubiläumsgipfel von Washington verkündete ein neues strategisches Konzept und besiegelte den Wechsel von der Verteidigungs- zur Interventionsallianz. Gleich der erste Belauf endete erfolgreich. Militärisch ging das Bündnis, das fast halb so viele Soldaten unter Waffen hielt wie überhaupt Serben in Serbien lebten, als Sieger vom Platz. Die für niemanden misszuverstehende Botschaft stellte klar, wer in Europa die Ultimaten setzt und wessen Weisungen zu befolgen sind. Politisch sieht die Erfolgsbilanz anders aus. Mangels Umsicht und Augenmaß ist die NATO ihre Friedensziele im Kosovo sämtlich schuldig geblieben. Als entscheidende Instanz der Konfliktregulierung auf dem Balkan war sie eine Fehlbesetzung.

Daran krankt das Kosovo bis auf den heutigen Tag. Der fahrlässige Griff zu den Waffen hat die Option einer Verständigungslösung zunichte gemacht, ehe die politischen Chancen ausgeschöpft und die diplomatischen Mittel durchgespielt waren. Während des nunmehr achtjährigen Protektorats ist die Kluft zwischen den Bevölkerungsgruppen noch breiter geworden. Ob mit oder ohne Milošević, ob für oder gegen Koštunica – in Serbien stellt der Anspruch auf das Kosovo eine Konstante nationaler Politik dar. Auch die Opposition, auch das gesellschaftliche Spek-

3 Statement by NATO Secretary General, 27. October 1998, in: Marc Weller (Hg.), *The Crisis in Kosovo 1989-1999*, Cambridge 1999, S. 284.

4 Zit. nach Hubert Seipel, *Chronik eines angekündigten Krieges*, ZDF, 21.9.1999, Sendemanuskript, S. 3f.

trum einschließlich der orthodoxen Kirche halten daran fest. Umgekehrt die Haltung der Kosovo-Albaner. Die moderaten Kräfte in der Tradition Rugovas und die politischen Nachfahren der UÇK sind innenpolitisch zwar Gegner; dennoch eint sie die Überzeugung, dass eine Rückkehr „ihrer“ Provinz unter serbische Oberhoheit nicht mehr in Frage kommt.

Sollte die kosovarische Eigenstaatlichkeit Wirklichkeit werden, fiele der internationalen Politik die Verantwortung für Leben und Unversehrtheit der nichtalbanischen Minderheiten zu. Allzu viele Menschen gehören nicht mehr dazu. Das Problem scheint beherrschbar, solange noch eine internationale Zivilautorität existiert und sich genügend ausländische Sicherheitskräfte im Land befinden. Aber die überwachte Unabhängigkeit, der Vorschlag Ahtisaaris, ist nur als Zwischenphase gedacht. Irgendwann wird sie enden. Wie dann weiter?

Von der besonders exponierten Bevölkerungsgruppe, den Serben, leben rund 40 000 in Nord-Mitrovica. Das Gebiet grenzt an Serbien, es hat fast keine albanischen Bewohner mehr und untersteht faktisch nicht den kosovo-albanischen Behörden. Soll es Teil eines unabhängigen Kosovo werden oder nicht? Wenn sich die Statusregelung schon darin erschöpft, ein *fait accompli* festzuschreiben, warum dann nicht noch ein zweites festlegen? Die Zahl der übrigen Serben im Kosovo wird auf 70 000 bis 90 000 geschätzt. Sie leben in den Enklaven im Landesinneren. Hier hilft kein kartographischer Kunstgriff. Nachdenken ließe sich aber über ein umfassendes Hilfsprogramm, das Umsiedlungswilligen die nötige Unterstützung bietet, sich in Serbien eine neue Existenz zu schaffen.

Eines steht heute schon fest: Europa wird die materielle Hauptlast jeder künftigen Regelung tragen müssen. Deshalb sollte es weiterhin daran interessiert sein, eine einvernehmliche Entscheidung herbeizuführen, die auf dem

eigenen Kontinent keine neuen Gräben aufreißt. Dazu gehört vor allem, Moskau ins Boot zu holen. Mit der Auflösung eines Vielvölkergebildes hat Russland selbst einschlägige Erfahrungen. Der Zusammenbruch der Sowjetunion verlief zwar weniger turbulent als der Kollaps Jugoslawiens, aber auch er hinterließ offene Sezessionskonflikte. Der Schwerpunkt liegt im Kaukasus. Keiner davon ist lösbar ohne die Mitwirkung Russlands. Der Ausgang der Kosovofrage wird auf sie ausstrahlen.

Die größte Gefahr für Frieden und Stabilität droht jedoch auf dem Balkan selbst. Die alten Gespenster nationalistischen Übermuts sind zurückgekehrt. An den Rändern des Kosovo leben revisionistische Parolen wieder auf. Das südserbische Preševo-Tal nennen Vertreter der Albaner, die hier die Bevölkerungsmehrheit bilden, Ost-Kosovo und fordern den gemeinsamen Weg in die Unabhängigkeit mit ihren kosovarischen Brüdern. Im benachbarten Mazedonien häufen sich bewaffnete Zusammenstöße albanischer „Freiheitskämpfer“ mit staatlichen Sicherheitskräften. Genau so hatten 2001 die Auseinandersetzungen begonnen.

Als zerbrechlichster unter den Balkanstaaten gilt jedoch Bosnien-Herzegowina. Hier schwelt eine schwere Verfassungskrise. Die muslimischen Bosnier betreiben die Abschaffung der serbischen Autonomie. Im Gegenzug spielen die bosnischen Serben mit dem Plan eines Referendums über den Anschluss ihrer Teilrepublik an Belgrad. Die Loslösung Kosovos von Serbien würde ihnen Auftrieb geben. Noch im Herbst hing über Haris Silajdžić und Milorad Dodik, den populärsten Politikern im Land, das Damoklesschwert der Amtsenthebung per Dekret durch den Statthalter der Staatengemeinschaft. Leicht könnte aus den glimmenden wieder ein lodender Brandherd werden – schlimmstenfalls mit Amerika auf der einen und Russland auf der anderen Seite des Konflikts. Und Europa ratlos dazwischen.