Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Anhaltende Instabilität

ANDREAS ZUMACH

Ehemaliges Jugoslawien: Schleppende Verfolgung der Kriegsverbrecher – Altlasten von Dayton – Nachfolger Tudjmans und Miloševićs im Amt – OSZE, NATO und EU – UNTAES, UNPREDEP und UNMIK

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 20ff. fort.)

Carla Del Ponte, Chefanklägerin des vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geschaffenen Strafgerichts zur Ahndung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, macht aus ihrer tiefen Enttäuschung und Verärgerung über die NATO inzwischen keinen Hehl mehr. Mitte Mai äußerte sie vor Journalisten beim Genfer Büro der Vereinten Nationen deutliche Kritik am »anhaltenden Unwillen oder der Unfähigkeit« der NATO-geführten Stabilitätstruppe (SFOR) in Bosnien-Herzegowina, mutmaßliche Kriegsverbrecher festzunehmen, gegen die zum Teil bereits seit über sechs Jahren Haftbefehle des Gerichts vorliegen. Darunter sind der ehemalige bosnisch-serbische Nationalistenführer Radovan Karadžić und sein General Ratko Mladić. Beide wurden bereits 1994 und erneut nach dem Massenmord an bosnischen Muslimen in der UN-Schutzzone Srebrenica im Juli 1995 vom Haager Tribunal wegen Völkermords, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt. Mitte Mai 2001 standen nach Auskunft Del Pontes 38 flüchtige Männer aus Bosnien-Herzegowina auf der Fahndungsliste des Tribunals, fast ausschließlich bosnische Serben. »Warum werden sie nicht endlich festgenommen?«, wiederholte die Chefanklägerin bei ihrem Genfer Pressegespräch eine seit Jahren immer wieder gestellte Frage.

Darauf gibt es bis heute keine befriedigende Antwort, sondern immer wieder nur dieselben Ausflüchte von SFOR und NATO: im ersten Jahr nach dem Dayton-Abkommen vom Dezember 1995 wurde darauf verwiesen, die Aufspürung und Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher sei Aufgabe der Internationalen Polizeieinsatztruppe (IPTF), die der Mission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) unterstellt ist. Doch diese Ausflucht ließ nicht lange aufrecht erhalten. Zu offensichtlich war ihre Unseriosität. Denn die IPTF hat laut Dayton-Abkommen überhaupt kein Mandat, um exekutive Maßnahmen wie Festnahmen durchzuführen. Zudem ist sie mit knapp 1700 Mann personell völlig unterbesetzt.

Seit Anfang 1997 erklären SFOR und NATO immer wieder, ihnen seien die Aufenthaltsorte von Karadžić, Mladić und anderen Gesuchten nicht bekannt (obwohl diese Personen über die Jahre immer wieder einmal in der serbischen Teilrepublik Bosnien-Herzegowinas oder in Serbien in der Öffentlichkeit gesichtet wurden, einige Male sogar in Cafés oder Restaurants, in denen gleichzeitig auch SFOR-Soldaten verkehrten). In Fällen, in denen der Aufenthaltsort bekannt war, sei ein Zugriff mit einem zu großen Risiko für die SFOR-Soldaten verbunden gewesen.

Del Ponte will jetzt nicht mehr länger nur auf ein Handeln der SFOR warten. Sie hat die Vereinten Nationen ersucht, dem ›Internationalen Gericht zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht‹ im nächsten Zweijahreshaushalt Mittel für eine eigene ›Spezialeinheit‹ bereitzustellen, die die angeklagten mutmaßlichen Kriegsverbrecher aufspüren soll. Je nach Kooperationsbereitschaft vor allem der Behörden in der serbischen Teilrepublik Bosnien-Herzegowinas sowie in Serbien sollen dieser Einheit nach Del Pontes Vorstellung »sechs bis 15 erfahrene Polizeioffiziere angehören«.

Defizite des Bosnien-Friedens

Neben der Frage der Kriegsverbrecher gibt es noch andere unerledigte Altlasten des Abkommens von Dayton. Das darin »garantierte« Recht für alle Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zur Rückkehr an ihre »Vorkriegswohnorte« ist für viele Bosnierinnen und Bosnier immer noch eine Fiktion. In der muslimisch-kroatischen Föderation (vor allem in Zentralbosnien) leben weiterhin Zehntausende muslimischer Flüchtlinge, deren Heimkehr in die serbische Teilrepublik von dortigen Regional- oder Lokalbehörden erschwert und verhindert wird. Der Versuch, die im Krieg Anfang der neunziger Jahre von bosnisch-serbischen Truppen völlig zerstörte Moschee in Banja Luka wieder aufzubauen, wurde Ende April 2001 durch gewalttätige Übergriffe nationalistischer Serben zunächst einmal verhindert.

Ähnliches wie für die serbische Teilrepublik gilt auch für die mehrheitlich kroatisch besiedelten Gebiete in der Westherzegowina. Mostar ist weiterhin eine geteilte Stadt. Die kroatischen Nationalisten auf der Westseite haben eine Überwindung der Teilung und eine Normalisierung des Zusammenlebens mit den Muslimen bis heute verhindern können. Zwar erhalten die kroatischen Nationalisten in Bosnien-Herzegowina seit dem Tod des Präsidenten Franjo Tudjman in Kroatien Ende 1999 und dem Niedergang seiner nationalistischen ›Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft‹ (HDZ) von der seitdem in Zagreb regierenden Koalition demokratischer Parteien zumindest offiziell keine Unterstützung mehr. Dennoch haben sie ihr Ziel einer Abspaltung der Westherzegowina und der Angliederung dieser Region an Kroatien nicht aufgegeben. Im Frühjahr dieses Jahres beschloß eine ›Kroatische Nationalversammlung‹ den Rückzug aus den Institutionen sowohl der muslimisch-kroatischen Föderation wie der Regierung von Bosnien-Herzegowina und verkündete die Absicht, einen eigenständigen Staat in der Westherzegowina auszurufen. Die Bemühungen des Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft in Sarajevo – seit Mitte 1999 ist dies der Österreicher Wolfgang Petritsch in Nachfolge des Spaniers Carlos Westendorp und des Schweden Carl Bildt –, mit Hilfe von SFOR-Einheiten die Geldmittel der kroatischen Nationalisten bei einer Bank in Mostar zu beschlagnahmen, führten im April zu gewalttätigen Zusammenstößen.

Noch bis zu den landesweiten Wahlen im Herbst 2000 hatten bei allen drei ethnischen Gruppen (Muslimen, Kroaten und Serben) nationalistische Kräfte die Politik bestimmt. Bei diesen Wahlen erreichten erstmals auf allen Seiten nichtnationalistische Parteien eine Mehrheit. Damit sind die Chancen gewachsen, daß die von Petritsch geforderten politischen und wirtschaftlichen Reformen sowie der Kampf gegen Korruption und Bürokratie künftig eine stärkere Unterstützung erfahren als bislang, und daß auch die Rückkehr aller derzeit noch vertriebenen Menschen in ihre Heimatorte der Vorkriegszeit möglich wird.

Tudjmans Blitzkriege und ihre Folgen

Anders als in Bosnien-Herzegowina blieben die Vereinten Nationen im benachbarten Kroatien noch bis Anfang 1998 mit einer starken Mission präsent – nur widerwillig geduldet von der Regierung Tudjman. Erst im Januar 1998 wurde die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) aufgelöst und die Region wieder der vollen Souveränität der Regierung in Zagreb unterstellt. Aus der an Serbien angrenzenden Region um die Städte Vukovar und Osijek hatten nationalistische serbische Milizen im Krieg des Jahres 1991 – ähnlich wie aus Westslawonien – Zehntausende kroatischer Einwohner vertrieben und ihre ›Unabhängige Serbische Krajina-Republik‹ mit der Hauptstadt Knin ausgerufen. In zwei Blitzkriegen im Mai und August 1995 eroberten kroatische Regierungstruppen die von serbischen Nationalisten besetzten Gebiete zurück und vertrieben ihrerseits über 200 000 serbische Bewohner.

Eine der wichtigsten Aufgabe der UNTAES war es, die Voraussetzungen für die Rückkehr sämtlicher Flüchtlinge nach Ostslawonien zu schaffen. An dieser Aufgabe ist die UNTAES

Der Srebrenica-Bericht

»Die Tragödie von Srebrenica wird die Geschichte der Vereinten Nationen auf ewig belasten.« So UN-Generalsekretär Kofi Annan zum fünften Jahrestag des Falles dieser bosnischen Stadt am 11. Juli 2000. Seinerzeit sei ein Massaker »eines Ausmaßes, wie es Europa seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gekannt« habe, begangen worden. Er nahm damit die Formulierungen des Berichts auf, den er in Erfüllung des Auftrags der Resolution 53/35 der Generalversammlung vom 30. November 1998, »einen umfassenden Bericht, einschließlich einer Bewertung, über die Abfolge der Ereignisse vorzulegen, zu denen es von der Schaffung der Sicherheitszone von Srebrenica am 16. April 1993 gemäß Resolution 819(1993) des Sicherheitsrats vom 16. April 1993 ... bis zur Billigung des Friedensübereinkommens durch den Sicherheitsrat nach Resolution 1031(1995) vom 15. Dezember 1995 gekommen ist« im Herbst 1999 unterbreitet hatte (UN Doc. A/54/549 v. 15.11. 1999).

Geschildert wird, wie es im Juli 1995 zur Übernahme der von den Vereinten Nationen zur ›Schutzzone‹ erklärten Stadt durch die Streitkräfte der bosnischen Serben kam, ohne daß dem seitens der UNPROFOR entgegengetreten wurde. Das Ergebnis des darauffolgenden Mordens wird so festgehalten: »Die sterblichen Überreste von annähernd 2 500 Männern und Knaben wurden auf der Erdoberfläche, in Massengräbern und weiteren Begräbnisstätten gefunden.« Nachgegangen wird der Frage, ob das niederländische Kontingent vor Ort den Angreifern Widerstand hätte entgegensetzen können und sollen; die Summe der Erfahrungen wird dahin gehend gezogen, daß »die Fähigkeit der Vereinten Nationen, auf Konflikte verschiedener Art zu reagieren«, gestärkt werden müsse.

Einen Monat später präsentierten die Vereinten Nationen der Weltöffentlichkeit einen weiteren Bericht, der sich mit einem ein Jahr länger zurückliegenden Fall des Versagens der Staatengemeinschaft auseinandersetzte: mit der Tragödie Rwandas in den Monaten April bis Juli 1994 (siehe Hildegard Schürings, Versagen im Angesicht des Völkermords. Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994, VN 2/2000 S. 53ff.). Diese kritische Befassung der Weltorganisation mit eigenen Fehlern ist bemerkenswert – auch wenn der Großteil der Verantwortung für die Versäumnisse in den Fällen Bosnien-Herzegowina und Rwanda mitnichten den Vereinten Nationen als Organisation zufällt, sondern ihren Mitgliedstaaten (und hier vor allem den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats).

Die grundlegende Lehre von Srebrenica sei, »daß einem bewußten und systematischen Versuch, ein ganzes Volk zu terrorisieren, zu vertreiben oder hinzumorden, entschieden entgegengetreten werden muß – mit allen erforderlichen Mitteln und mit dem politischen Willen, diesen Ansatz bis zu seinem logischen Ende durchzusetzen«. Allerdings entgeht diese Positionsbeschreibung nicht dem Verdacht, doch wieder Rechtfertigungscharakter zu tragen – nicht für Versäumnisse in Srebrenica, sondern für Ereignisse, die sich danach zugetragen haben: In Bosnien wie im Kosovo »bedurfte es des Einsatzes von Gewalt, um der geplanten und systematischen Tötung und Vertreibung von Zivilisten Einhalt zu gebieten«.

gescheitert wegen des hinhaltenden Widerstandes lokaler, von kroatischen Nationalisten dominierter Behörden wie auch der Zagreber Regierung. Mit seiner Weigerung, einer Verlängerung des UNTAES-Mandats zuzustimmen, erzwang Präsident Tudjman das Ende der Mission. Vor ihrem Abzug im Januar 1998 erhielten die UN zwar die Zusage aus Zagreb, die Regierung werde alle Hindernisse für Rückkehr und Wiedereingliederung der vertriebenen Serben beseitigen. Doch dieses Versprechen blieb bislang unerfüllt. Bis Mai 2001 konnten erst knapp 50 000 der insgesamt über 200 000 aus Ost- und Westslawonien vertriebenen Serben in ihre Heimatorte zurückkehren. Obwohl Tudjmans nationalistische HDZ bei den Wahlen vom Februar 2000 durch eine sozialdemokratisch-sozialliberale Koalition abgelöst und mit Stipe Mesić (dem letzten Präsidenten der gesamtjugoslawischen Föderation bis zu ihrem Zerfall im Jahre 1991) ein entschiedener Gegner jeglichen Nationalismus zum neuen Präsidenten gewählt wurde, hat sich seitdem in der Rückkehrfrage wenig bewegt. Die Ergebnisse der jüngsten Kommunalwahlen vom 20. Mai dieses Jahres lassen für die Zukunft sogar zusätzlich Hindernisse erwarten: in 14 von 21 Landkreisen sowie in zahlreichen Städten Kroatiens eroberte die HDZ die Mehrheit zurück – darunter in Städten wie Knin, Garac, Korenica oder Benkovac, die früher einen serbischen Bevölkerungsanteil zwischen 88 vH (Knin) und 57 vH (Benkovac) aufwiesen.

Hinsichtlich einer verbesserten Zusammenarbeit mit dem UN-Tribunal im Haag haben sich hingegen die Hoffnungen auf die neue Regierung in Zagreb weitgehend erfüllt. Während zu Zeiten Tudjmans die Kooperation mit dem Internationalen Gericht fast ebenso konsequent verweigert wurde wie von der Regierung Serbiens bis zum Sturz von Slobodan Milošević im letzten Oktober, wurden nach Auskunft von Chefanklägerin Del Ponte seit Februar vergangenen Jahres alle Personen in Kroatien, gegen die eine Anklage des Tribunals vorlag, nach Den Haag überstellt. Damit hat die Regierung in Zagreb ihre mit dem im Dayton-Abkommen eingegangene Verpflichtung zur »uneingeschränkten Zusammenarbeit« mit dem Gericht inzwischen fast ebenso weitgehend erfüllt wie die bosnische Zentralregierung in Sarajevo, die von Beginn an voll mit ihm kooperierte. Aber auch in negativer Hinsicht steht Kroatien Bosnien in mancher Hinsicht nicht nach. Fast ähnlich groß wie in Bosnien sind in Kroatien weiterhin die wirtschaftlichen Probleme. Trotz aller Reformanstrengungen der neuen Regierung und ihrer Bemühungen um ausländische Investitionen und verbesserte Handelsbeziehungen ist die Arbeitslosigkeit mit 27 vH im Landesdurchschnitt weiterhin sehr hoch. Zudem haben die Liberalisierung der Wirtschaft und die damit verbundene Freigabe vormals staatlich regulierter Preise zunächst einmal zu einer drastischen Erhöhung der Lebenshaltungskosten der Bevölkerung geführt, während die Löhne und Gehälter kaum gestiegen sind. Der Unmut über diese Entwicklung gilt als ein Grund für die erheblichen Zugewinne der nationalistischen HDZ bei den jüngsten Wahlen wie auch für die niedrige Wahlbeteiligung, die mit 40 vH ein Rekordtief erreichte.

Krise und Krieg im Kosovo

Die Konflikte in Kroatien und Bosnien-Herzegowina absorbierten bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre die Aufmerksamkeit und das Engagement der internationalen Gemeinschaft. Andere Konfliktregionen auf dem Balkan wurden jahrelang sträflich vernachlässigt. Das gilt vor allem für das Kosovo, wo seit der Aufhebung der Autonomie der Provinz durch Serbiens Präsidenten Slobodan Milošević im Jahre 1989 die Zeichen auf Sturm standen. Während der gemeinsam von den UN und der EU getragenen Genfer Jugoslawienkonferenz (1992-1995) stand das Thema Kosovo zwar formal auf der Tagesordnung, wurde mit Rücksicht auf Belgrad aber ausgeklammert. Denselben Fehler wiederholten die Vereinigten Staaten Ende 1995 in Dayton. Zwei Jahre später begannen die ersten Anschläge der kosovo-albanischen Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) gegen serbische Polizei- und Militärposten. Im Frühsommer 1998 kontrollierte die UCK rund zwei Fünftel des Territoriums des Kosovo. Der Konflikt war zu einem offenen Bürgerkrieg eskaliert. Die serbischen ›Sicherheitskräfte‹ (Militär, Polizei, Sonderpolizei und paramilitärische Milizen) konnten trotz ihrer zahlen- und ausrüstungsmäßigen Überlegenheit die Guerilla der UCK nicht besiegen. Sie führten daraufhin immer brutalere Einsätze auch gegen die albanische Zivilbevölkerung durch. Zwischen März 1998 und März 1999 wurden nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen rund 425 000 Kosovo-Albaner aus ihren Häusern und Dörfern vertrieben.

Mitte Oktober 1998 stimmte Milošević gegenüber US-Unterhändler Richard Holbrooke der Stationierung von 2 000 Beobachtern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu. Zugleich drohte die NATO Jugoslawien (Serbien und Montenegro) mit Luftangriffen. Nach einer zeitweiligen Beruhigung kam es ab Ende 1998 wieder zu einer deutlichen Eskalation der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der UCK und den serbischen Sicherheitskräften. Mehrere Ereignisse der Monate Januar bis Mitte März 1999 wurden der Weltöffentlichkeit – zum Teil auch durch den US-amerikanischen Chef der OSZE-Mission, William Walker – als »Massaker« der serbischen Sicherheitskräfte an kosovo-albanischen Zivilisten dargestellt. Verhandlungen im französischen Rambouillet zwischen der serbischen Regierung und den Kosovo-Albanern unter der Vermittlung von USA, Rußland und der EU scheiterten im Februar/März unter fragwürdigen, bis heute nicht genau geklärten Umständen. Am 22. März wurde die OSZE-Mission als »gescheitert« abgezogen. Zwei Tage später begann die NATO ihren als »humanitäre Intervention« begründeten Luftkrieg gegen Jugoslawien. Der Krieg endete elf Wochen später mit der von Rußland und Finnland vermittelten Kapitulation Belgrads und dem Abzug der serbischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo. Kurz darauf wurde die von der NATO geführte Kosovo-Truppe (KFOR) im Kosovo mit einem Umfang von zunächst 52 000 Soldaten stationiert (inzwischen sind es noch rund 40 000).

Über den Luftkrieg der NATO und über seine Vorgeschichte wird nach wie vor eine intensive,

sehr kontroverse Diskussion geführt. Stichworte dieser Diskussion sind unter anderem die militärische Strategie dieses Krieges und seine unmittelbaren Auswirkungen, seine völkerrechtliche Legitimation und die Berechtigung einer humanitären Intervention, die Schuldanteile der beiden Konfliktparteien in den Vormonaten des Krieges und schließlich die Gründe für das Scheitern der Verhandlungen in Rambouillet sowie der OSZE-Mission. An dieser Stelle kann aber nur auf die Fragen eingegangen werden, welche Rolle die UN im Zusammenhang dieses Krieges spielten und welche Auswirkungen der Krieg auf die UN selbst hatte.

Die entscheidenden Weichenstellungen für diesen Krieg fanden bereits im Oktober 1998 statt mit der Luftkriegsdrohung des NATO-Rates gegen Jugoslawien und der dafür erteilten Zustimmung in den Parlamenten der Mitgliedstaaten des Bündnisses. Zentrales Argument der Befürworter dieser Drohung war ihre Behauptung, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sei durch eine »Vetodrohung Rußlands und Chinas blockiert« und werde daher unter keinen Umständen irgendwelche Zwangsmaßnahmen gegen Belgrad beschließen. Diese Behauptung ist seinerzeit nicht belegt und auch kaum hinterfragt worden. Nachträglichen Recherchen hält sie nicht stand. Danach hat es zu keinem Zeitpunkt eine Vetodrohung Rußlands und Chinas gegeben. Beijing hatte überhaupt wenig Interesse an dem Thema (wie in all den Vorjahren seit 1991, in denen sich China bei den zahlreichen Resolutionen des Sicherheitsrats zum ehemaligen Jugoslawien stets enthalten hat – mit Ausnahme der Abstimmung über die Verlängerung des Mandats der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen in Mazedonien (UNPREDEP), nachdem die Regierung in Skopje Taiwan im Gegenzug für eine Finanzhilfe von 2 Mrd Dollar völkerrechtlich anerkannt hatte (Mazedonien hatte sich zuvor vergeblich in der EU um die dringend benötigten Gelder bemüht).

Rußland signalisierte bei informellen Vorgesprächen mit anderen Ratsmitgliedern durchaus eine grundsätzliche Bereitschaft, notfalls Zwangsmaßnahmen gegen Belgrad zu ergreifen. Allerdings sollten derartige Maßnahmen unter dem Kommando und der Kontrolle der Vereinten Nationen stattfinden. Zudem wollte Moskau keinen Blankoscheck ausstellen, also keinen Vorratsbeschluß fassen, in dem Maßnahmen gegen Belgrad zunächst einmal nur angedroht werden, dann aber von einigen Staaten ohne eine weitere Entscheidung des Rates einfach implementiert werden können. Moskau berief sich bei seinen Bedenken auf schlechte Erfahrungen mit der Irak-Resolution 687, die der Sicherheitsrat zum Ende des Zweiten Golfkriegs am 3. April 1991 verabschiedet hatte. In dieser Entschließung wird Irak zur Zerstörung seiner Massenvernichtungsmittel aufgefordert sowie zur Einstellung entsprechender Rüstungsprogramme. Diese Resolution enthält noch nicht einmal eine Drohung mit Zwangsmaßnahmen. Sie endet lediglich damit, daß der Sicherheitsrat es sich vorbehält, »alle weiteren für die Durchführung dieser Resolution ... erforderlichen Schritte zu unternehmen«. Dennoch nahmen die USA und Großbritannien die Entschließung 687 zur »ausreichenden völkerrechtlichen Grundlage« für ihre Luftangriffsdrohungen gegen Irak im Februar 1998 sowie für die vollzogenen Luftangriffe im Dezember 1998 und erneut im Februar dieses Jahres. Die Militärschläge gegen Irak bedürften »keiner weiteren Beschlüsse des Sicherheitsrats«, erklärten Washington und London. Jochen Frowein, Direktor des Heidelberger Max-Planck-Instituts für Völkerrecht, kritisierte diese Position der USA und Großbritanniens damals als »völkerrechtswidrig« und als »Verstoß« gegen die Charta der Vereinten Nationen. Im Februar 1998 wurde diese Kritik auch noch von den damaligen Oppositionsparteien im deutschen Bundestag, SPD und Bündnis 90 / Grüne, geteilt. Auch Bundesaußenminister Klaus Kinkel äußerte sich »zutiefst besorgt« über die »Aushöhlung und Untergrabung des Völkerrechts durch die USA«.

Auf Grund der Erfahrung mit der Irak-Resolution 687 verlangte Rußland im Herbst 1998 bei den informellen Beratungen der Mitglieder des Sicherheitsrats über eine Resolution zu Jugoslawien Formulierungen, mit denen ein »erneuter Mißbrauch« einer Resolution als Blankoscheck für militärische Maßnahmen ausdrücklich ausgeschlossen werden sollte. Die USA lehnten dies ab; Washington bestand zudem darauf, daß etwaige militärische Maßnahmen gegen Jugoslawien nicht unter Kommando und Kontrolle der Vereinten Nationen stattfinden sollten, sondern unter Ägide der NATO.

Mit dem Luftkrieg gegen Jugoslawien haben 19 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ausdrücklich das Recht in Anspruch genommen, zwecks Beendigung einer schweren humanitären Notlage auch ohne ein Mandat des Sicherheitsrats militärisch gegen ein anderes UN-Mitglied vorzugehen. Viele Kritiker innerhalb und außerhalb der NATO bewerten das Vorgehen der NATO als Verstoß gegen die UN-Charta, der die Autorität des Völkerrechts untergräbt und auf den sich in Zukunft auch andere Staaten(gruppen) als Präzedenzfall berufen könnten. Die Sorge wird verstärkt durch die Tatsache, daß die NATO-Staaten ihr Handeln gegenüber Jugoslawien nicht als einmaligen Fall versteht, der keine weiteren Ausnahmen folgen sollen. Denn in ihrem neuen Strategiedokument, das auf dem Washingtoner Gipfel vom April 1999 beschlossen wurde, behält sich die NATO ausdrücklich vor, auch künftig notfalls ohne ein Mandat des Sicherheitsrats militärisch außerhalb des Territoriums ihrer Mitgliedstaaten zu intervenieren zur »Sicherung von Frieden, und Stabilität« in der – geographisch von der NATO bislang nicht näher definierten – »euro-atlantischen Region«.

Konflikte der Nachkriegszeit

Seit dem Ende des Luftkriegs im Juni 1999 stellen die Vereinten Nationen die Interimsverwaltung für das Kosovo (UNMIK). Über 95 Prozent der Albaner, die vor und während des Luftkriegs von serbischen Sicherheitskräften vertrieben wurden, sind inzwischen wieder in ihre Heimat zurückgekehrt. Die UNMIK kann zwar beim Wiederaufbau ziviler Strukturen einige Erfolge vorweisen. Doch diese Erfolge werden erheblich relativiert durch die Tatsache, daß die NATO-geführten KFOR-Truppen die ihr übertragene Aufgabe völlig unzureichend erfüllt haben. Und dieses, obwohl die Ausgangsbedingungen für die KFOR im Juni 1999 weit besser waren als für die vielkritisierte Schutztruppe der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR), die von 1992 bis 1995 in Bosnien-Herzegowina stationiert war: Bei Stationierungsbeginn der 52 000 KFOR-Soldaten (heute: rund 40 000) herrschte kein Krieg mehr. Die KFOR hatte viel mehr Soldaten als die UNPROFOR. Sie war weit besser ausgerüstet. Und sie verfügte über ein sehr viel robusteres Einsatzmandat als die Blauhelmsoldaten der UN.

Doch die Bilanz der KFOR nach knapp zwei Jahren fällt deutlich schlechter aus als die der UNPROFOR. Die UCK wurde nicht konsequent entwaffnet und entmachtet. Die KFOR ließ zu, daß in den ersten eineinhalb Jahren ihres Einsatzes rund 180 000 nichtalbanische Bewohner des Kosovo (Serben, Roma und andere) von albanischen Extremisten vertrieben wurden. Oberste Richtschnur fast aller nationalen KFOR-Kontingente ist der Schutz der eigenen Soldaten. Wie der deutsche General Klaus Reinhardt, der die KFOR in der ersten Jahreshälfte 2000 führte, bezeugen kann, wurden potentiell riskante Einsatzbefehle der KFOR-Oberkommandierenden – beispielsweise zum Schutz serbischer Dörfer oder zur Durchsuchung und Aushebung möglicher Waffenlager der UCK – von den US-Truppen, aber auch von den meisten anderen nationalen Kontingente der KFOR (mit Ausnahme der Briten) häufig verweigert unter Verweis auf anderslautende Weisungen aus den jeweiligen Hauptstädten. Die KFOR ließ es eineinhalb Jahre lang zu, daß die UCK in der Pufferzone an den Grenzen des Kosovo eine Infrastruktur und Logistik zur Unterstützung und Versorgung albanischer Extremisten in Südserbien und in Mazedonien anlegte. Das vorerst letzte Debakel der KFOR war ihre Weigerung oder Unfähigkeit, die Grenzen zwischen Kosovo und Mazedonien zu sichern und zu kontrollieren und den Nachschub für die albanischen Extremisten zu unterbinden, die seit März dieses Jahres durch immer häufigere militärische Anschläge versuchen, Mazedonien zu destabilisieren.

Seit 1993 und bis zum Frühjahr 1999 war an den

Beiträge zum ehemaligen Jugoslawien seit 1997

Andreas Zumach, Dayton – kein Synonym für Frieden. Nach dem angeblichen Versagen der Vereinten Nationen: absehbares Scheitern der NATO-Mission, VN 1/1997 S. 9ff.

Waldemar Hummer / Jelka Mayr-Singer, SFRJ, BRJ und IGH. Das heutige Jugoslawien und die Organe der Vereinten Nationen, VN 3/1999 S. 104ff.

Michael Bothe / Bernd Martenczuk, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt. Eine völkerrechtliche Standortbestimmung, VN 4/1999 S. 125ff.

Markus Wagner, Das erste Jahr der UNMIK. Die Organisation der Zivilverwaltung im Kosovo, VN 4/2000 S. 132ff.

Waldemar Hummer / Jelka Mayr-Singer, Koštunicas Wende, VN 6/2000 S. 203ff.

Wenig bekannt ist die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Prevlaka (UNMOP), die aus der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) hervorgegangen ist. Der UNPROFOR war mit Resolution 779 des Sicherheitsrats vom 6. Oktober 1992 die Überwachung der Entmilitarisierung der Halbinsel Prevlaka übertragen worden. Die Aufgabe ging mit Resolution 981 vom 31. März 1995 auf die neugeschaffene Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (UNCRO) über und mündete nach deren Auflösung schließlich in die Schaffung der UNMOP. Ende vergangenen Jahres umfaßte diese 27 Militärbeobachter. Die Halbinsel Prevlaka bildet das südliche Ende des sich an der Adria entlangziehenden kroatischen Küstenstreifens.

westlichen und nördlichen Außengrenzen Mazedoniens (also zu Albanien, zum Kosovo und zum restlichen Südserbien) die 1 100 Mann starke UNPREDEP stationiert, die überwiegend aus US-amerikanischen und skandinavischen Kontingenten bestand. Jahrelang wurde die UNPREDEP als die einzige rundum erfolgreiche UN-Mission auf dem Balkan gepriesen, bis China im Februar 1999 mit seinem Veto die Verlängerung dieser Mission verhinderte.

Nach monatelangen, schließlich gescheiterten Verhandlungen zwischen Serben und Albanern über eine Verfassung für das Kosovo verordnete UNMIK-Chef Hans Haekkerup im Mai dieses Jahres einen ›Verfassungsrahmen‹ für eine weitgehend autonome, aber weiterhin zu Serbien gehörende Provinz Kosovo. Für Mitte November 2001 sind die ersten Wahlen für ein kosovoweites Parlament mit 120 Sitzen geplant, von denen zehn für die Serben und weitere zehn für andere Minderheitengruppen reserviert sind. Das Parlament soll dann einen Präsidenten wählen, der wiederum einen Regierungschef ernennt. Die neuen Institutionen sollen die Verantwortung übernehmen für alle internen politischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten des Kosovo. Bei Verstößen gegen die Verfassungsbestimmungen kann die UNMIK eingreifen. Für die Sicherheitsbelange bleibt die KFOR zuständig.

Doch es ist völlig unklar, wie die Beteiligung der 180 000 Nicht-Albaner an der November-Wahl gewährleistet werden kann, die seit Juli 1999 von extremistischen Albanern aus dem Kosovo vertrieben wurden. Eine Rückkehr aller dieser Menschen bis Mitte November gilt als völlig unrealistisch. Ob und wie ihre Beteiligung an der Wahl an ihren jeweiligen Fluchtorten (überwiegend in Serbien) ermöglicht werden kann, darüber gibt es bislang weder bei der UNMIK noch bei der Regierung in Belgrad irgendwelche konkreten Vorstellungen. Es ist nicht einmal auszuschließen, daß die derzeit noch im Kosovo verbliebenen rund 50 000 (von ursprünglich 200 000) Serben die Wahl boykottieren werden.

Die Regierung von Präsident Slobodan Milošević in Belgrad hatte sich bis zu ihrem Sturz im Oktober 2000 strikt gegen die Wiederherstellung der 1989 von Milošević aufgehobenen Autonomie für das Kosovo gewandt. Aber auch die demokratische Nachfolgeregierung ist nicht zufrieden mit dem von der UNMIK vorgelegten Verfassungsrahmen. Sie hält den Grad der darin vorgesehenen Autonomie der Provinz für zu weitgehend. Die Kosovo-Albaner beklagen sich hingegen darüber, daß in dem Verfassungsrahmen nicht das von ihnen geforderte Referendum über den endgültigen völkerrechtlichen Status des Kosovo vorgesehen ist, bei dem sie mittels ihrer 90-Prozent-Mehrheit die vollständige staatliche Unabhängigkeit von Serbien besiegeln möchten. Solange der endgültige völkerrechtliche Status des Kosovo offen bleibt, dürfte diese Frage weiter für Unruhe sorgen. Das nützt den nationalistischen albanischen Extremisten innerhalb des Kosovo wie außerhalb seiner Grenzen – sei es in Mazedonien, Südserbien oder Albanien.

Es ist fraglich, ob sich derartige Spannungen allein mit wirtschaftlicher und struktureller Unterstützung von außen entschärfen lassen, wie sie von der EU mit dem im Sommer 1999 aufgelegten ›Stabilitätspakt für Südosteuropa‹ angeboten wird. Ohne Frage markiert dieser Stabilitätspakt einen erheblichen Fortschritt in der Politik der EU gegenüber dem Balkan. Denn erstmals seit Anfang der neunziger Jahre wird nicht nur auf die Konflikte in einem Land reagiert, sondern ein Angebot für die gesamte Region gemacht. Besonders wichtig ist dabei, daß der Pakt auf eine verstärkte Kooperation der Staaten untereinander zielt – sei es beim Handel oder beim Ausbau von Verkehrswegen und anderen Infrastrukturmaßnahmen. Allerdings zeigen sich einige Staaten – insbesondere Kroatien – bislang noch nicht allzu bereit zu dieser Kooperation. Denn sie mißverstehen sie eher als ein Hindernis auf ihrem Weg zu einer möglichst baldigen Vollmitgliedschaft in der EU. Hier sollte die EU deutlicher machen als bisher, daß die interregionale Kooperation eine wesentliche Voraussetzung ist für eine Aufnahme in die Union. ❐