

Heinz Loquai

Kosovo - Verpaßte Chance für eine friedliche Konfliktlösung?

Die Kosovo-Verifizierungsmission war eine große Herausforderung für die OSZE, die schwierigste operative Aufgabe, die sie in ihrer bisherigen Geschichte zu bewältigen hatte. Mit dieser Mission verband sich die Hoffnung auf eine friedliche Lösung des Kosovo-Konflikts. Hatte sie überhaupt eine Chance, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen? War der Einsatz militärischer Mittel letztlich unvermeidlich, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden?

In diesem Beitrag soll der Versuch unternommen werden, Antworten auf diese Fragen zu finden. Natürlich kann dies nur ein erster Ansatz, vorwiegend aus der OSZE-Perspektive, sein. Weitere Untersuchungen müssen folgen, um ein vollständiges Bild von der gesamten Entwicklung dieses Konflikts zu gewinnen.

Das Holbrooke-Milošević-Abkommen

Zur Vorgeschichte

Der Kosovo-Konflikt stand lange im Schatten des Krieges in Bosnien-Herzegowina. Im Dayton-Friedensabkommen vom 14. Dezember 1995 wurde dieser Konflikt nicht behandelt, da er zu dieser Zeit noch nicht so virulent war, eine rasche Lösung nicht möglich schien und ein Versuch die drängende Beendigung des Bosnien-Krieges gefährdet hätte.

Der lange Zeit zumeist friedliche Widerstand der Kosovo-Albaner gegen die serbische Unterdrückungspolitik war erfolglos geblieben. Zu Beginn des Jahres 1998 trat die "Befreiungsarmee des Kosovo" (UCK) mit Anschlägen auf serbische Sicherheitskräfte und Zivilisten sowie auf albanische "Kollaborateure" in Erscheinung. Ihr Ziel war es, durch einen Partisanenkrieg die Unabhängigkeit des Kosovo von der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) zu erreichen. Die UCK führte ihre Operationen aus den vor allem von Albanern bewohnten Dörfern heraus, die in der Grenzregion zu Albanien und im zentralen Kosovo liegen. Die jugoslawischen Sicherheitskräfte schlugen oft mit unverhältnismäßig großer Härte zurück. Die Zivilbevölkerung, wie bei einer derartigen Kriegführung üblich von den Partisanen als lebende Schutzschilde mißbraucht, wurde in Mitleidenschaft gezogen. Sie floh aus den Kampfgebieten. Im Juni 1998 hatte die UCK etwa 30 bis 40 Prozent des Territoriums des Kosovo unter ihrer Kontrolle. Die zugeführte serbische Sonderpolizei,

zeitweise unterstützt von der Armee, intensivierte im Sommer 1998 ihre Operationen und drängte die UCK zurück.

Der VN-Sicherheitsrat hatte sich mit der Resolution 1160 vom 31. März 1998 in den Konflikt eingeschaltet. Darin wurden sowohl die exzessive Gewaltanwendung der serbischen Polizeikräfte als auch alle "Terrorakte der Kosovo-Befreiungsarmee" verurteilt. Beide Konfliktparteien wurden aufgefordert, ohne Vorbedingungen in einen politischen Dialog einzutreten. Die OSZE bemühte sich mit einer Fülle von Initiativen und Gesprächen auf höchster Ebene, die Gewalt zu stoppen und eine politische Lösung voranzubringen. Doch der Versuch, eine OSZE-Mission im Kosovo einzurichten, scheiterte am Widerstand der BRJ. Diese wollte zunächst ein Wiederaufleben der jugoslawischen Teilnahme an der OSZE, die 1992 ausgesetzt worden war. Dem widersetzten sich in Wien besonders vehement die USA und Albanien. Um eine politische Lösung bemühten sich ferner die Balkan-Kontaktgruppe, die Europäische Union und Rußland. Auch die NATO hatte sich seit Frühjahr 1998 des Kosovo-Problems angenommen und im Laufe des Sommers eine Drohkulisse aufgebaut, die allerdings einseitig gegen die jugoslawische Führung gerichtet war.

Im September und Anfang Oktober 1998 spitzte sich die Lage krisenhaft zu. Die Zahl der Flüchtlinge wurde Mitte/Ende September auf etwa 300.000 geschätzt, davon ca. 50.000 im Freien, vor allem in den Wäldern. Der VN-Sicherheitsrat verabschiedete am 23. September 1998 die Resolution 1199. Neu daran war eine schärfere Verurteilung der von der jugoslawischen Seite ausgehenden Gewalt, die Sorge vor einer drohenden humanitären Katastrophe und die Feststellung, daß die Verschlechterung der Situation im Kosovo eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt. Damit hatte der Konflikt für die VN eine neue Qualität angenommen.

In den USA wurde zu dieser Zeit von den Medien her Druck ausgeübt, um ein militärisches Eingreifen im Kosovo herbeizuführen. Doch Rußland hatte unmißverständlich klargestellt, daß es einer VN-Resolution, die den Einsatz militärischer Gewalt vorsieht, nicht zustimmen würde. Auch einige europäische Staaten hatten noch Bedenken gegen einen NATO-Einsatz ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats. In Bonn stand zudem ein Regierungswechsel vor der Tür.

In dieser Lage unternahm der amerikanische Diplomat Richard Holbrooke, der Baumeister des Dayton-Friedensabkommens, zusammen mit seinem Kollegen Christopher Hill einen letzten Versuch, eine politische Lösung mit der jugoslawischen Führung auszuhandeln. Während seiner Gespräche in Belgrad drängte er die NATO, den militärischen Druck auf Jugoslawien durch die Drohung mit einem Eingreifen zu erhöhen. Bereits am 24. September 1998 hatte die NATO der BRJ unmißverständlich mit Luftangriffen gedroht. Am 13. Oktober 1998, an dem Tage, an dem das Holbrooke-Milošević-Abkommen geschlossen wurde, autorisierte der NATO-Rat den Generalsekretär der Allianz, "Luftschläge" gegen die BRJ auszulösen, also einen

Krieg zu beginnen. Nach der Einschätzung von Teilnehmern an den Verhandlungen in Belgrad hatte diese unmißverständliche Kriegsdrohung die Belgrader Führung zum Einlenken gebracht.

Die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens und seine weitere Ausgestaltung

Das Holbrooke-Milošević-Abkommen ist eine politische Rahmenvereinbarung, die bestimmte Eckpunkte festlegt. Die wesentlichsten Ergebnisse waren:

- Stationierung einer OSZE-Mission, der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), mit bis zu 2.000 internationalen, unbewaffneten "Verifikateuren" (dieser Begriff war für Holbrooke wichtig, um die aktivere Rolle der Verifikateure im Vergleich zu reinen Beobachtern zu betonen). Aufgabe der Mission sollte es sein, die Einhaltung der VN-Resolution 1199 zu verifizieren, Wahlen im Kosovo zu überwachen und bei der Bildung von Institutionen und dem Aufbau eines Polizeiapparats Unterstützung zu leisten. Nicht im Abkommen genannt, doch für die Herausbildung eines Klimas des Vertrauens und der Sicherheit wichtig, sollte die flächendeckende Präsenz der OSZE im Kosovo internationale Öffentlichkeit herstellen und die Flüchtlinge zur Rückkehr bewegen.
- Aufbau eines Luftbeobachtungssystems, das mit bemannten Flugzeugen und unbemannten Flugkörpern aus der Luft die Überwachungstätigkeit der OSZE-Mission ergänzen sollte. Die Stationierung dieses von der NATO zu betreibenden Systems war außerhalb Jugoslawiens, in Mazedonien, vorgesehen.
- Eine Verpflichtungserklärung Belgrads, bis zum 1. Dezember 1998 mit den Kosovo-Albanern ein Abkommen zu schließen, das die Vorgaben der Resolution 1199 für eine weitgehende Selbstverwaltung des Kosovo innerhalb des Staatsverbandes der BRJ zu regeln hatte.

Dieses Grundsatzabkommen mußte für seine Durchführung durch Einzelvereinbarungen weiter konkretisiert werden. So wurden in rascher Folge am 15. Oktober 1998 ein Abkommen zwischen der NATO und der BRJ über das Luftbeobachtungssystem und am 16. Oktober eines zwischen der OSZE und der BRJ über die OSZE-Mission geschlossen. Die jugoslawische Seite erwies sich bei diesen Folgeverhandlungen als kooperativ, so daß die Abkommen innerhalb kurzer Zeit zustande kamen. Während der Verhandlungen war von jugoslawischer Seite wiederholt die Rücknahme der NATO-Kriegsdrohung verlangt worden. Doch das Drohpotential blieb bestehen und mag wohl auch die Verhandlungsprozesse beschleunigt haben.

Bewertung des Abkommens

Das Abkommen vom 13. Oktober 1998 war die letzte Chance zur Abwendung eines Krieges. Ohne eine Einigung hätte die NATO den Luftkrieg gegen die BRJ am 17. Oktober 1998 begonnen. Nun herrschte allgemeine Erleichterung darüber, daß ein Krieg noch einmal verhindert werden konnte. So äußerten sich in der Sitzung des Ständigen Rats der OSZE am 15. Oktober 1998 viele Teilnehmerstaaten positiv zu der Vereinbarung. Auch Albanien ließ sich bei dieser Gelegenheit grundsätzlich zustimmend ein, merkte jedoch an, die albanische Regierung sehe nach wie vor die Notwendigkeit, NATO-Truppen im Kosovo zu stationieren. Die Kosovo-Albaner waren unzufrieden, weil sie am Verhandlungsprozeß nicht beteiligt waren und ihr Ziel, ein von der BRJ unabhängiges Kosovo, in die Ferne gerückt zu sein schien. Von einer Militäraktion der NATO, die sie nach wie vor befürworteten, hatten sie sich eine Beschleunigung auf dem Weg zur Unabhängigkeit versprochen. Die USA hatten wieder einmal gezeigt, daß sie auch am Verhandlungstisch Entscheidungen herbeiführen können; sie sahen sich darin bestärkt, daß eine glaubwürdige Drohung mit einem militärischen Einsatz gewünschte politische Ergebnisse bewirken kann, und begrüßten insgesamt, daß die NATO aus dieser Krise gestärkt hervorgegangen sei.

In der Tat hatte Holbrooke dem jugoslawischen Präsidenten erhebliche Zugeständnisse abgerungen. Milošević akzeptierte eine starke OSZE-Präsenz im Kosovo, die er bisher auch in wesentlich geringerer Personalstärke immer von Bedingungen abhängig gemacht hatte. Den Verifikateuren wurde volle und ungehinderte Bewegungsfreiheit zugesichert. Für ihre Sicherheit erklärte sich die BRJ verantwortlich. Sie verpflichtete sich, die OSZE-Mission bei der Durchführung ihrer Aufgaben administrativ zu unterstützen, Verbindungsstellen zu der Mission einzurichten und mit ihr zusammenzuarbeiten. Armee und Polizei hatten die OSZE über Truppenbewegungen zu informieren. Die Streitkräfte und die Sonderpolizei sollten im Kosovo auf eine bestimmte Stärke reduziert werden. Dies wurde am 25. Oktober 1998 in einer gesonderten Vereinbarung zwischen der NATO und dem jugoslawischen Generalstab präzisiert.

Für die OSZE bedeutete die neue Aufgabe einen Qualitätssprung hinsichtlich ihrer operativen Aufgaben. Sie hatte lange Zeit nur kleinere Missionen von bis zu 25 Mitgliedern eingerichtet und geführt. Mit den Missionen in Bosnien und Herzegowina und Kroatien wurde erstmals die Größenordnung von bis zu 400 Personen erreicht. Die Stationierung von bis zu 2.000 und zeitweise sogar mehr internationalen und mehreren hundert lokalen Mitarbeitern überschritt bei weitem die Planungs- und Führungskapazität des kleinen Mitarbeiterstabs der OSZE in Wien. Und die Zeit drängte! Die OSZE mußte rasch im Kosovo Flagge zeigen und die Region mit einem dichten Überwachungsnetz überziehen. Dies konnte nur geschehen, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten den Wiener Stab schnell mit qualifiziertem Personal verstärkten,

rasch Experten und Verifikateure für den Einsatz im Kosovo bereitstellten, Gerät und Fahrzeuge lieferten und die finanziellen Mittel für die Organisation aufstockten. Die OSZE hat eben nicht - wie die NATO - kurzfristig verfügbare Truppen und eingearbeitete Führungsstäbe, sondern sie muß das Personal für jede operative Aufgabe individuell bei den Teilnehmerstaaten anfordern, es auswählen und ausbilden. Bei kleineren Missionen ist dies unproblematisch, bei einer Mission in der Größenordnung der Kosovo-Mission mußte dies mit der normalen Routine Monate dauern. Die Zeit unmittelbar nach Abschluß des Abkommens war aber - darüber war man sich allgemein einig - entscheidend für den dauerhaften Erfolg.

Die OSZE befand sich also an einem Scheideweg. Würde es gelingen, die äußerst schwierige Aufgabe im Kosovo zu bewältigen, würde sie gestärkt und mit einem höherem Prestige aus dieser Aufgabe hervorgehen. Ein Scheitern der OSZE-Mission mußte auch eine Reduzierung des Gewichts der OSZE im System internationaler Organisationen zur Folge haben.

Organisation und Personalaufwuchs der Kosovo-Verifizierungsmission

Die organisatorische Struktur der OSZE-Mission war in den Grundzügen im Abkommen zwischen der BRJ und der OSZE festgelegt. Das Abkommen ließ aber genügend organisatorische Flexibilität für die Anpassung an die Erfordernisse des Einsatzes. Die Mission gliederte sich in

- ein Hauptquartier in Priština,
- fünf Regionalzentren in größeren Städten,
- Feldbüros in kleineren Städten und Gemeinden,
- Trupps von Verifikateuren, die von den Feldbüros aus arbeiteten,
- ein Ausbildungszentrum sowie
- ein Verbindungsbüro zur jugoslawischen Regierung in Belgrad

Jugoslawische Verbindungsoffiziere sollten die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und jugoslawischen Dienststellen erleichtern.

Die USA hatten schon am 16. Oktober 1998 in Wien ihre Vorstellungen vom Aufbau und der Arbeitsweise der Mission vorgetragen. Diese unerwartet schnelle Präsentation löste bei einigen Staaten ein gewisses Unbehagen aus. Obwohl die amerikanischen Vortragenden ihre Vorstellungen als Denkanstöße bezeichneten, waren die perfekte Darbietung und die detaillierten Ausführungen ein deutliches Indiz für den amerikanischen Gestaltungswillen, dem die anderen Staaten zu dieser Zeit keine eigenen konkreten Konzeptionen entgegensetzen konnten. Diese amerikanische Entschlossenheit zeigte sich auch darin, daß bereits am 17. Oktober, d.h. noch bevor die Mission offiziell vom Ständigen Rat der OSZE überhaupt beschlossen worden war, und ohne vorherige Konsultation mit anderen Ländern, die eigentlich vor einer

solchen Ernennung gängige Praxis ist, der amerikanische Diplomat William Walker vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem polnischen Außenminister Bronislaw Geremek, zum Leiter der Verifizierungsmission ernannt wurde. Den Europäern, die auch auf diesen Posten spekuliert hatten, blieben die Stellvertreterposten. Erster Stellvertreter wurde der Franzose Gabriel Keller. Weitere Stellvertreter waren ein Brite, ein Russe, ein Italiener und ein Deutscher.

Bereits am 17. Oktober hielt sich eine 13köpfige Gruppe der OSZE in Belgrad auf, um zusammen mit der jugoslawischen Seite die Stationierung der Mission vorzubereiten. Am gleichen Tag begann die NATO mit der Luftüberwachung.

Am 25. Oktober 1998 beschloß der Ständige Rat der OSZE die Errichtung der Kosovo-Mission, nachdem einen Tag vorher der VN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1203 den Weg dafür frei gemacht hatte.

Es war klar, daß ein sofortiges Erscheinen der OSZE-Verifikateure vor Ort unter den gegebenen Umständen nicht möglich war. Um dennoch eine begrenzte Überwachung zu ermöglichen, wurde mit der BRJ vereinbart, die im Sommer 1998 eingerichteten diplomatischen Beobachtermissionen kurzfristig zu verstärken. Sie sollten die Beobachtungstätigkeit für die OSZE durchführen und später in der OSZE-Mission aufgehen. So war wenigstens für eine Übergangszeit eine begrenzte internationale Präsenz vor Ort.

Am 16. November 1998 befanden sich im Kosovo 60 OSZE-Mitarbeiter im Hauptquartier und im Ausbildungszentrum sowie nahezu 300 Mitglieder der diplomatischen Beobachtermission, von denen etwa 60 Prozent Amerikaner waren. Einen Monat später war die Mission auf 803 Mitarbeiter angewachsen, allerdings fast die Hälfte davon lokale Kräfte (Kraftfahrer, Dolmetscher, Sekretärinnen u.ä.). Ungefähr ein Drittel des internationalen Personals waren Verifikateure im Einsatzgebiet. Zusammen mit den dann nur noch 200 diplomatischen Beobachtern waren es viel zu wenige, um auch nur an den Brennpunkten des Geschehens eine permanente Präsenz sicherzustellen. Am 16. Februar 1999, also fünf Monate, nachdem das Abkommen zwischen der OSZE und der BRJ geschlossen worden war, belief sich die Zahl der internationalen Mitarbeiter der OSZE auf 934, also immer noch weniger als die Hälfte der angestrebten Zahl. Kurz vor Abzug der Mission, am 18. März 1999, waren etwa 65 Prozent der vereinbarten Höchststärke erreicht.

Der unbefriedigend langsame Personalaufwuchs korrespondierte mit Verzögerungen in anderen Bereichen. Die Sicherheit des OSZE-Personals war eine Hauptsorge der Entsendestaaten und der OSZE. Zwar hatte die jugoslawische Seite die Garantie für die Sicherheit des Personals übernommen. Doch schien das Rettungssystem bei Notfällen wenig effizient zu sein. Die Schweiz stellte der OSZE daher einen Rettungshubschrauber zur Verfügung. Die jugoslawische Regierung verweigerte jedoch trotz Intervention auf höchster Ebene den Einflug des Helikopters und verwies auf das eigene Rettungssystem. Die Appelle der OSZE an die Teilnehmerstaaten, mobile Sanitätstrupps mit Ret-

tungsfahrzeugen zur Verfügung zu stellen, waren lange Zeit vergeblich. Erst am 7. Dezember traf als erstes Team ein deutscher Sanitätstrupp ein.

Ein weiteres Problem waren die gepanzerten Fahrzeuge, die wegen der Gefahr durch Minen und bewaffnete Angriffe wichtig für den Schutz des Personals waren. Die diplomatischen Beobachter hatten von Anfang an für etwa drei Personen ein gepanzertes Fahrzeug. Die OSZE-Mission erhielt das erste derartige Fahrzeug erst Ende November 1998 und verfügte Ende Dezember über 40 solcher Fahrzeuge, ein Fahrzeug für sieben Verifikateure!

Am 2. Dezember kritisierte der deutsche Außenminister beim OSZE-Ministerratstreffen in Oslo die OSZE in ungewöhnlich scharfer Form. Fischer sagte: "Wir verkennen die Schwierigkeiten bei der Aufstellung der KVM nicht. Dennoch machen uns das schleppende Tempo, der Mangel an Transparenz und die Anlegung ungleicher Maßstäbe bei der Personalauswahl besorgt. Kernaufgaben der KVM sind bisher bei der Planung noch kaum in Angriff genommen worden. Dies gilt vor allem für den Polizeibereich." Der Minister hatte im Prinzip recht. Doch die deutsche Regierung hatte erst wenige Tage zuvor, nämlich am 25. November, den Einsatz von 40 deutschen Polizeibeamten beschlossen!

Es ist unverkennbar, daß es organisatorische Mängel und andere Defizite in den Stabsorganen der OSZE gab. Auch der Führungsstil des amerikanischen Missionsleiters förderte nicht gerade einen raschen Aufbau der Mission. Er traf erst drei Wochen nach seiner Ernennung im Kosovo ein. Da er sich alle Entscheidungen über die Organisation und das Personal vorbehalten hatte, kam es immer wieder zu Verzögerungen. Nicht selten mußten qualifizierte Kandidaten wochenlang warten, bis sie endlich akzeptiert wurden. Doch das Hauptproblem lag bei den Teilnehmerstaaten selbst, in denen oft eine große Lücke zwischen verbaler Unterstützung für die OSZE und den tatsächlich geleisteten personellen, materiellen und finanziellen Beiträgen klaffte. Auch die neue deutsche Regierung vermittelte nicht gerade den Eindruck, als messe sie der Kosovo-Mission der OSZE allererste politische Priorität bei. Regierungen, die später Tausende von Soldaten mit schwerem Gerät in den Kosovo schickten, hatten offenbar Probleme, wenige hundert unbewaffnete Verifikateure zügig verfügbar zu machen.

Die Ereignisse im Kosovo von Oktober 1998 bis März 1999

Es soll hier nicht darum gehen, chronologisch alle Einzelereignisse darzustellen. Vielmehr richtet sich der Blick zum einen auf die ersten Wochen nach dem Abschluß des Holbrooke-Milošević-Abkommens, weil in dieser Zeit wichtige Akzente gesetzt wurden. Zum anderen wird versucht, ein genaues Bild von der unmittelbaren Vorkriegszeit, d.h. von der Zeit im März 1999 bis zum Kriegsbeginn, zu gewinnen. Als Quellen dienten vor allem die sehr detaillierten Tagesberichte der OSZE.

Am 29. September 1998 erklärt die serbische Führung, die UCK sei besiegt. Am 6. Oktober 1998 ergibt sich im Kosovo folgendes Bild: Die Kontrollposten der Polizei wurden verringert, die Sonderpolizei tritt kaum noch in Erscheinung, die Streitkräfte haben sich fast vollständig in die Kasernen zurückgezogen, Armee-Einheiten, die nicht zu dem ständig im Kosovo stationierten Priština-Korps gehören, werden in Kasernen außerhalb des Kosovo verlegt. Noch zögernd kehren Flüchtlinge in ihre Dörfer zurück und beginnen, sich für den Winter dort einzurichten. Nur noch wenige Flüchtlinge werden im Freien gesehen, allerdings bleibt die Versorgungslage kritisch. Dort jedoch, wo sich serbisches Militär und Polizei zurückgezogen haben, kehrt die UCK zurück. Sie benutzt Nordalbanien als Basis für Angriffe auf die Serben und als Rückzugshort. Die jugoslawische Seite hat offenbar begonnen, die Forderungen der VN-Resolution 1199 zu erfüllen. Die UCK stellt sich mit Worten und Taten dagegen.

Nach Abschluß des Holbrooke-Milošević-Abkommens ändert sich das Bild zunächst nicht wesentlich. Am 17. und 18. Oktober begeht die UCK mehrere Überfälle auf die jugoslawischen Sicherheitskräfte. Vier Polizisten und zwei Soldaten werden dabei getötet. Am 20. Oktober entführt die UCK zwei Tadjug-Korrespondenten. Führer der UCK rufen zur Fortsetzung des bewaffneten Kampfes auf. Jugoslawische Truppen aus Priština werden in die Gebiete verlegt, in denen die UCK ihre Operationsschwerpunkte hat. Die serbische Polizei bleibt an vielen Orten weiterhin präsent, doch ist sie weniger sichtbar. Ende Oktober ist das Lagebild weiterhin gespalten. Die jugoslawische Seite scheint weiterhin auf Kurs zur Erfüllung der VN-Forderungen zu sein. Die jugoslawische Armee hat einen großen Teil der Truppen, die das Kosovo verlassen sollten, zurückgezogen. Auch die Polizeikräfte wurden reduziert. Deren Kontrollpunkte sind nur noch mit Verkehrspolizisten besetzt. Die Flüchtlinge kehren in größerer Zahl in ihre Wohnorte zurück. Doch auch die UCK sickert nach, benutzt die Flüchtlingslager als Schutz, greift weiterhin die jugoslawischen Sicherheitskräfte an und kontrolliert schon wieder mehrere Dörfer. Angehörige der UCK äußern sich enttäuscht darüber, daß die NATO bisher nicht eingegriffen hat, sind jedoch zuversichtlich, dies noch erreichen zu können. Am 23. Oktober spricht sich der Albaner-Führer Ibrahim Rugova, nachdem EU-Botschafter Druck auf ihn ausgeübt hatten, erstmals öffentlich für das Holbrooke-Milošević-Abkommen aus und fordert die bewaffneten kosovo-albanischen Gruppen zur Zurückhaltung auf.

Mitte November ist die allgemeine Lage äußerlich ruhig, doch in bestimmten Regionen angespannt. Die meisten Flüchtlinge sind zurückgekehrt. Die jugoslawische Seite ist offenbar bemüht, sich weitgehend an das Abkommen zu halten, während die UCK ihre Positionen ausweitet und festigt und immer wieder im Stile der Partisanenkriegführung Polizei und Armee angreift. Die UCK ist inzwischen besser bewaffnet und ausgerüstet, hat sich neu organisiert und nimmt in den von ihr kontrollierten Gebieten hoheitliche Aufgaben wahr. Die serbische Seite kritisiert, daß immer noch keine OSZE-Verifika-

teure vor Ort sind. Vertreter der jugoslawischen Sicherheitskräfte warnen, daß sie die jetzige Situation nicht mehr lange hinnehmen könnten. Sie selbst müßten sich an die Beschränkungen der Abkommen halten, während die UCK ungehindert agiere.

Bis Ende November herrscht weiterhin eine angespannte Ruhe mit vereinzelten Vorfällen in sehr begrenzten Gebieten. Am 20. November leben keine Flüchtlinge mehr im Freien, die internationale Hilfe ist in großem Umfang angelauten. Die UCK greift weiterhin aus dem Schutz der Dörfer an. Die diplomatischen Beobachter, immer noch die einzige OSZE-Präsenz vor Ort, sind weit mehr als passive Zuschauer. Ihre Präsenz stärkt das Sicherheitsgefühl der Zivilbevölkerung, sie wirken mäßigend auf die Konfliktparteien ein und vermitteln bei Auseinandersetzungen. Die Zusammenarbeit der Diplomaten mit den Serben und Albanern verläuft im allgemeinen gut.

Ab Anfang Dezember 1998 setzt sich die bisherige, insgesamt doch positive Entwicklung nicht mehr fort. Am 2. Dezember sendet Belgrad ein Memorandum an die OSZE, in dem Klage geführt wird, daß internationale Organisationen und Vertreter einzelner Länder mit "Terroristen, Killern, Kidnappern und anderen Kriminellen, die sich selbst UCK nennen", Kontakte unterhalten. Am 5. Dezember erklärt der Generalstab der UCK, er stehe fest zu der Verpflichtung zu "einem gerechten Kampf für die Schaffung unseres unabhängigen und demokratischen Staates". Rugova erklärt in einer Pressekonferenz, die Stationierung von NATO-Truppen im Kosovo würde für dauerhafte Sicherheit sorgen. Die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der serbischen Polizei und der UCK nehmen zu. Die serbische Zivilbevölkerung im Kosovo wird feindselig gegenüber internationalen Hilfsorganisationen, denen sie einseitige Hilfe für die Albaner vorwirft. Der stellvertretende Kommandeur der Polizei im Kosovo drückt am 15. Dezember seine zunehmende Enttäuschung aus. Er sagt, er wolle die "Terroristen" unter Kontrolle halten, doch die internationale Gemeinschaft unterstütze sie.

Die politischen Verhandlungen, um die sich der Amerikaner Christopher Hill und der Österreicher Wolfgang Petritsch bemühen, treten auf der Stelle. Hill hatte es am 18. November in Wien als realistisch bezeichnet, daß noch vor Weihnachten zwischen Belgrad und der kosovo-albanischen Seite eine vorläufige politische Lösung zustande kommt. Am 7. Dezember wird Hills Vorschlag von den Albanern als nicht akzeptabel zurückgewiesen. Im Ständigen Rat der OSZE meint Petritsch am 16. Dezember, die Aussichten für konkrete Schritte zu einer politischen Lösung seien derzeit nicht groß. Zentrales Problem bleibe die Zersplitterung der kosovo-albanischen Seite. Es gehe dabei jedoch weniger um Gegensätze in der Sache als um persönliche Differenzen. Alle kosovo-albanischen Vertreter seien nach wie vor kompromißlos für die Unabhängigkeit.

Am 11. Dezember führt die OSZE die erste Waffeninspektion bei der jugoslawischen Armee ohne größere Beanstandungen durch. Weitere Inspektionen folgen.

Am 14. Dezember ereignet sich ein schwerer Zwischenfall im Grenzgebiet zu Albanien. Die jugoslawische Armee stellt 140 bewaffnete Albaner auf dem Weg ins Kosovo, erschießt 36 und macht neun Gefangene, die später freigelassen werden. Noch am selben Abend schießen zwei Männer wahllos in ein von jungen Serben besuchtes Lokal in Peć, töten sechs Studenten und verletzen drei schwer.

Zu dieser Zeit beginnen auch Proteste der Kosovo-Serben gegen die OSZE. Sie und insbesondere die USA werden beschuldigt, die UCK zu unterstützen und nichts zu tun, um den Verbleib von 2.000 Serben aufzuklären, die die UCK verschleppt haben und gefangenhalten soll. Später richten sich die Proteste auch gegen die Belgrader Führung, der jugoslawische und der serbische Präsident werden ultimativ aufgefordert, nach Priština zu kommen.

Die Zeit von Mitte Dezember 1998 bis Ende Februar 1999 ist gekennzeichnet durch Stagnation im politischen Verhandlungsprozeß im Kosovo und zunehmende bewaffnete Auseinandersetzungen - häufiger von der UCK initiiert, von jugoslawischer Polizei und Armee mit unverhältnismäßiger Gewalt beantwortet. Die Arbeitsbedingungen für die OSZE-Verifikateure werden schwieriger. Es kommt zu neuen Flüchtlingsbewegungen in den Kampfgebieten. Beide Seiten halten sich immer weniger an das Holbrooke-Milošević-Abkommen. Der OSZE gelingt es zwar immer wieder, deeskalierend einzugreifen und die Situation auf einem bestimmten - wenn auch höchst gespannten - Niveau zu stabilisieren. Doch ohne eine politische Lösung scheint der Konflikt auf Dauer nicht beherrschbar zu sein.

Es gibt aber auch eine Vielzahl ermutigender Ereignisse. Am 25. Januar 1999 berichtet Missionsleiter Walker in Wien, bei den Menschen im Kosovo setze sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß es sich bei der Mission um eine nützlich Einrichtung handele. Die Mission habe zum Beispiel serbische Elektrotechniker geschützt, als sie in kosovo-albanischen Dörfern die notwendigen Reparaturen an den zerstörten elektrischen Anlagen durchführten. Man habe darüber hinaus bei der Eröffnung von Schulen vermittelt. Am 15. Februar 1999 werden die Gebäude der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen sowie der pädagogischen Fakultät an die albanischen akademischen Behörden in Priština zurückgegeben. Seit 1991 war hier albanischen Studenten der Zugang verwehrt worden. Deutliche Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit von Gerichtsverfahren werden der Anwesenheit von Menschenrechtsexperten der OSZE zugeschrieben.

Schon Mitte Januar 1999 hatte man bei der NATO damit begonnen, konkrete Überlegungen darüber anzustellen, wie man den Druck auf die jugoslawische Seite erhöhen könne. Der Einsatz von NATO-Bodentruppen im Kosovo sowie ein Ultimatum, verbunden mit der Androhung von Luftschlägen, kamen in den Beratungen des NATO-Rats zur Sprache. Am 1. Februar forderten die USA im Ständigen Rat der OSZE, Maßnahmen zu treffen, um die OSZE-B Beobachter bei drohenden Militärschlägen der NATO rasch abziehen zu können. Frankreich wandte sich jedoch gegen solche Maßnahmen, da man sich

noch in der Logik der Verhandlungen befände. Am 6. Februar beginnen die Verhandlungen in Rambouillet.

Ende Februar/Anfang März 1999 sind vermehrt Kriegsvorbereitungen der jugoslawischen Armee festzustellen. Reservisten werden einberufen, an Zivilpersonen Waffen ausgegeben, Brücken zur Sprengung vorbereitet, Truppen umgruppiert, zu Feldübungen aus den Kasernen ins Gelände verlegt und in den Grenzregionen zu Albanien und Mazedonien stationiert. Zweifellos handelt es sich hier um Aktivitäten, die eine Verletzung der Abkommen darstellen. Die serbische Rechtfertigung, die Aktionen stellten Schutzmaßnahmen gegen einen drohenden NATO-Angriff dar, ist aus militärischer Sicht nicht von der Hand zu weisen. Als Folge der zunehmenden Militärpräsenz und häufigerer schwerer Kämpfe beginnt die albanische Zivilbevölkerung wieder ihre Dörfer zu verlassen. Es gibt Berichte albanischer Dorfbewohner über Plünderungen ihrer Häuser durch serbische Soldaten.

Aus den letzten Berichten der OSZE-Mission im Kosovo vom 15. bis 18. März 1999 läßt sich zusammenfassend feststellen: Die bewaffneten Auseinandersetzungen sind örtlich und zeitlich begrenzt, sie konzentrieren sich auf die Gebiete um Priština und Mitrovica. Die jugoslawische Armee führt neue Truppen zu und baut die Verteidigungsstellungen an den Grenzen zu Albanien und Mazedonien aus. Die kosovo-albanische Zivilbevölkerung verläßt umkämpfte Gebiete, kehrt aber auch, wenn die Gefahr vorüber ist, wieder in die Dörfer zurück und beginnt mit Aufbauarbeiten. Die Oktober-Abkommen werden von beiden Seiten massiv verletzt. Die Entwicklung scheint sich wieder krisenhaft zuzuspitzen. Am 19. März 1999 werden die politischen Verhandlungen in Paris abgebrochen.

Am gleichen Tag entscheidet der Amtierende Vorsitzende der OSZE, nunmehr der norwegische Außenminister Knut Vollebæk, auf Empfehlung des Missionsleiters Walker, die OSZE-Mission aus dem Kosovo abziehen. Begründet wird dies damit, daß die Sicherheit der Mitglieder der Mission nicht mehr gewährleistet sei und die Mission ihren Auftrag nicht mehr erfüllen könne. Doch diese Begründung wird durch die tatsächliche Lage im Kosovo nicht gestützt. Die OSZE berichtet z.B. über den 18. März: Die Lage in der Region bleibt allgemein angespannt, aber ruhig. Die OSZE führt an diesem Tag unbehindert 120 Patrouillen durch. Hauptgrund für die Entscheidung war wohl, daß die internationalen Verifikateure vor dem Beginn der NATO-Luftangriffe abgezogen werden sollten, um sie nicht serbischen Gewalttaten aussetzen. Ebenfalls am 19. März begründet Präsident Bill Clinton in einer Ansprache die geplanten Luftangriffe. Die Entscheidung war offenbar gefallen. Rußland hatte sich noch am 18. März in Wien für ein Verbleiben der Mission eingesetzt, weil sie der einzige stabilisierende Faktor im Kosovo sei. Doch frühmorgens am 20. März 1999 beginnt der Abzug; um 12 Uhr passiert das letzte OSZE-Fahrzeug die Grenze nach Mazedonien. Im Gefolge der OSZE ziehen sich auch die Mitarbeiter anderer internationaler Organisatio-

nen aus der Provinz zurück. Das Kosovo ist weitgehend frei von internationaler Kontrolle und Hilfe.

Ungenutzte Friedenschancen?

Die Ereignisse zeigen, daß durchaus Chancen für eine friedliche Lösung des Kosovo-Konflikts bestanden. Greifbar nahe war diese Chance in der Zeit von Mitte Oktober bis Anfang Dezember 1998. In diesen Wochen war die Bundesrepublik Jugoslawien auf Friedenskurs. Die Tauben hatten offenbar dort die Oberhand gewonnen. Es wäre nun erforderlich gewesen, auch die Kosovo-Albaner auf diesen Weg zu bringen oder zu zwingen. Eine rasche, flächendeckende Stationierung der OSZE-Mission hätte den Weg zum Frieden absichern können. Beides ist nicht gelungen.

Doch auch danach gab es immer wieder Phasen relativer Ruhe und noch Chancen für eine friedliche Lösung des Konflikts. Doch zogen ab Dezember 1998 die Falken schon wieder ihre Kreise. Die beiden Konfliktparteien eskalierten die Gewalt. Die UCK sah sich ihrem Ziel, das sie beharrlich verfolgt hatte, ganz nahe: einem NATO-Angriff auf die Bundesrepublik Jugoslawien. Die jugoslawischen Hardliner zielten darauf ab, die UCK und ihre gesamte Infrastruktur zu eliminieren. Beide Parteien nahmen auf die Zivilbevölkerung wenig Rücksicht, sie wurde für die jeweiligen Zwecke instrumentalisiert. Eine von langer Hand vorbereitete, systematische Vertreibung der kosovo-albanischen Bevölkerung war jedoch vor Beginn der Luftangriffe nicht erkennbar. Die OSZE konnte die Konflikte immer wieder einhegen und von Fall zu Fall eine brüchige Stabilität der Lage herbeiführen.

Doch ab Ende Januar 1999 wurde der Druck in Richtung auf eine militärische Lösung seitens der NATO, allen voran die USA, immer stärker. Die USA wollten offenbar den Konflikt rasch beenden. Die Glaubwürdigkeit der NATO schien auf dem Spiel zu stehen. Und dies wenige Wochen vor dem NATO-Gipfel in Washington zum 50jährigen Bestehen der Allianz. Die Zeit für eine Verhandlungslösung wurde auch aus diesem Grunde knapp. Die Logik des Krieges bestimmte zunehmend das weitere Geschehen.

Diejenigen, die sich schließlich für den Beginn der Luftangriffe entschieden, mußten wissen, daß die jugoslawische Führung alles unternehmen würde, um die UCK mit allen Mitteln und ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung zu vernichten, und daß jugoslawische Armee, Polizei und eine Soldateska, die nicht mehr unter internationaler Beobachtung stand, noch aufgepeitscht durch die Luftangriffe, Gewaltakte gegen die albanische Zivilbevölkerung verüben würden. Ebenso hätte man auch wissen müssen, daß die NATO-Luftangriffe erst nach Wochen eine wirkliche Schwächung des jugoslawischen militärischen Potentials erreichen konnten. Eine schreckliche humanitäre Katastrophe war eigentlich für die Zeit nach dem Beginn der Luftangriffe vorauszu-sehen.

Es bleibt die Frage, weshalb angesichts dieser vorhersehbaren Entwicklung nicht das geringe Risiko eingegangen wurde, weiter zu verhandeln und dem Frieden noch eine Chance zu geben, sondern das hohe Risiko gewählt wurde, das der Krieg mit sich bringen mußte. Doch diese Frage wird wohl noch einige Zeit auf eine zutreffende Antwort warten müssen.