

Die Rolle der NATO im südosteuropäischen Krisenraum. Möglichkeiten und Grenzen von Friedensoperationen

1. Die Situation in der ersten Dezenniumshälfte

Das politische und militärische Konfliktbild im Rahmen der Neuordnung des südslawischen Raumes einerseits sowie die Verfaßtheit des europäisch-atlantischen Staatensystems, besonders aber der westlichen Verteidigungsstrukturen andererseits hatten zur Konsequenz, daß namentlich die NATO in der ersten Dezenniumshälfte de facto nicht interventionsfähig war.¹ Da die KSZE mit Beginn der Konflikte in Jugoslawien (SFRJ) überfordert war, die Vermittlungsbemühungen der EU aufgrund mangelnder Konzeption und fehlender Instrumentarien scheiterten und die „Interventionen“ der UNO keinen echten Einfluß auf die Herbeiführung einer Friedensoption hatten, verlief der Konflikt lange praktisch frei von effektiven äußeren Einflußfaktoren.

2. Die Problematik des UNPROFOR-Einsatzes

Ab September 1991 nahm sich die UNO der Konfliktklärung an. Die wesentlichsten Phasen waren die Verhängung eines Waffenembargos in der Anfangsphase des Konfliktes, die Vermittlung eines Waffenstillstandes in Kroatien am 2.1.1992, die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) im Mai 1992 bzw. deren Verschärfung im April 1993 und schließlich der Einsatz von UNPROFOR. Zu dessen Kernproblemen zählte die Vermischung von Elementen von Peace-Keeping und Peace-Enforcement. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen führte insofern zu einer negativen Beeinflussung der UNO-Mission, als die Abhängigkeit der UNO von nationalen Ressourcen vergrößert wurde und das Risiko des Einsatzes drastisch anstieg; zudem kam es verstärkt zu nationalen Einflußnahmen, und die wachsenden Risiken und Kosten führten zu einer steigenden Zurückhaltung bei Truppenabstellungen. Damit wuchs insgesamt die Gefahr einer chaotischen Entwicklung und Ineffektivität des Konfliktmanagements. Mehrere Grundregeln, die eine erfolgreiche UNO-Operation voraussetzen, wurden nicht eingehalten: Es wurden teilweise nicht zu realisierende Mandate erteilt; die Intervention fand in einem laufenden Konflikt statt; es existierte ein krasses Mißverhältnis von Auftrag und Kräften (v.a im Zusammenhang mit dem Konzept der „Safe-Areas“); das klassische Peace-Keeping-Konzept wurde durch erweiterte Schutzaufträge konterkariert (was zum Vorwurf der Parteilichkeit führen mußte), und schließlich trugen Führungs- und operative Probleme (zuerst Alleinentscheidung der UNO über Luftschläge der NATO, dann das „Zwei-Schlüssel-Prinzip“ und zuletzt weitgehend eigenständiges Vorgehen der NATO ab Sommer 1995) dazu bei, daß es zu einer Umgruppierung und Reduktion der UNPROFOR bis hin zum Disengagement kam. Eine Konsequenz daraus ist, daß es zumindest bei der UNO einen Trend zur Rückbesinnung auf die „klassischen“ Prinzipien von Peace-Keeping-Einsätzen gibt. Die unabdingbaren Vorbedingungen für einen erfolgreichen Einsatz sind nach wie vor: Konsens der Konfliktparteien über das Mandat der Friedensoperation, strikte Unparteilichkeit der

¹ Vgl. Reuter, Jens: Versagen der internationalen Gemeinschaft? In: Südosteuropa 6/1993 S.335; Carsten Giersch/Daniel Eisermann: Die westliche Politik und der Kroatienkrieg 1991-1992. In: Südosteuropa 3-4/1994, S.91ff.; Gustenau, Gustav E.: Das Selbstbestimmungsrecht anhand der Beispiele Slowenien und Kroatien aus militärischer Sicht. In: Erich Reiter (Hrsg.): Grenzen des Selbstbestimmungsrechtes. Wien 1996, S. 176-193.

UNO-Truppe und Nichtanwendung von Gewalt (außer zur Selbstverteidigung). Dort aber, wo Enforcement-Einsätze möglich sind, muß die Truppe jedenfalls über einen entsprechenden Kampfwert verfügen, was bei UNPROFOR offenbar nicht der Fall war.²

3. Das Engagement der NATO - Chronologie und Aktivitäten

Entscheidend für das weitere Konfliktmanagement der Staatengemeinschaft war die zunehmende Initiative der USA, die sowohl mehrere politische Lösungsansätze propagierten als auch die Interventionskräfte im Rahmen einer direkten Strategie zum Einsatz bringen wollten. Im Rahmen dieser Konzeption sollte die NATO das entscheidende Instrumentarium sein.

Während des bisherigen Konfliktverlaufes können grob drei Phasen des Engagements der NATO unterschieden werden: 1. Die Unterstützung der UNO bzw. der UNPROFOR bei der Auftragserfüllung, 2. der Beitrag zur Erzwingung einer Verhandlungslösung und 3. die Implementierung der militärischen Aspekte des Dayton-Vertrages. Zu den im Hintergrund stehenden generellen Zielsetzungen zählte auch die Verhinderung eines Spill Over des Krieges und eine Destabilisierung weiterer Teile des Balkans. Das Engagement der NATO beinhaltete im einzelnen:³

- Die politischen Voraussetzungen für den Einsatz der NATO wurden zunächst bei der Tagung des NATO-Rates in Oslo im Juni 1992 geschaffen (Peace-Keeping im Rahmen der OSZE). Im Dezember 1992 fiel der Beschluß des NATO-Rates zur Unterstützung von Peace-Keeping-Einsätzen unter der Verantwortung der UNO.
- Die Marineoperation in der Adria wurde ab Juli 1992 bis 21.11.1995 (bzgl. der Wirtschaftssanktionen) bzw. 18.6.1996 (bzgl. des Waffenembargos) gemeinsam mit der WEU zur Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen gegen die BRJ bzw. zur Einhaltung des Waffenembargos gegen alle Republiken der ehemaligen SFRJ durchgeführt. Der zunächst als Monitoring-Operation angelegte Einsatz wurde im November 1992 durch Enforcement-Aufträge erweitert und ab 8.6.1993 im Rahmen eines einheitlichen Einsatzverfahrens und Kommandos (COMNAVSOUTH) als „Operation Sharp Guard“ gemeinsam von WEU und NATO durchgeführt. Bis Ende der Operation wurden 74.000 Schiffe zur Identifizierung aufgefordert, 6.000 wurden auf See inspiziert, 1.400 Schiffe wurden in Häfen geleitet und dort durchsucht. Kein Fahrzeug konnte die Blockade vor Montenegro durchbrechen; sechs Schiffe versuchten es, wurden aber daran gehindert.
- Die Luftoperationen begannen im Oktober 1992 als *Monitoring-Operation* zur Implementierung der No-Fly-Zone. Im März 1993 begann das *Enforcement* der *No-Fly-Zone*, im Folgemonat die Operation „*Deny-Flight*“, bis zu deren Beendigung im Dezember 1995 über 100.000 Einsätze geflogen wurden. Am 28.2.1994 wurden vier serbische Jagdbomber abgeschossen. Im Juni 1993 begann der *Close-Air-Support* für die UNPROFOR: Ab Juli 1993 fanden Trainingsflüge statt, erste Einsätze gab es am 10. und 11.4.1994 (Gorazde), am 19.11.1994 erfolgte die Ausweitung der Operation auf UNCRO; weitere Einsätze fanden am 11.7.1995 (Srebrenica) und am 9.10.1995 (serbische Stellungen bei Tuzla) statt. Ab August 1993 sollte im Kontext der „Safe-Area-Resolution“ auf die Strangulierung von Sarajevo mit Luftschlägen reagiert

² Vgl. Freedman, Lawrence: Bosnia: Does Peace Support make any Sense? In: <http://www.nato.int/docu/review/articles/9506-4.htm>.

³ Vgl. NATO's Role in the Implementation of the Bosnian Peace Agreement, in: <http://www.nato.int/docu/facts/fs11.htm>. NATO's Role in Peacekeeping in the former Jugoslavia. In: <http://www.nato.int/docu/facts/fs4.htm>.

werden. Zunächst erfolgte die Ausarbeitung von Operationsplänen im Zusammenwirken mit UNPROFOR. Im Februar 1994 wurde die Verbotszone für schwere Waffen um Sarajevo verhängt, und im April erfolgte die Ausweitung dieser Maßnahme auf Gorazde, Bihac, Srebrenica, Tuzla und Zepa. Am 5.8.1994 gab es einen ersten Einsatz im Raum Sarajevo, wobei ein serbischer T-34 Panzer zerstört wurde; am 21.11.1994 wurde Udbina bombardiert, am 23.11.1994 serbische FIA-Stellungen bei Otoka, und am 25. und 26.5.1995 schließlich die Munitionslager bei Pale. Daraufhin nahmen serbische Streitkräfte bis zum 18.6. UNPROFOR-Soldaten als Geiseln, was zu einer Umgruppierung der UNPROFOR führte. Am 4.8.1995 wurde noch einmal der Flughafen Udbina bombardiert. Der gravierendste Eingriff war schließlich die Operation „*Deliberate Force*“, die ab 30.8.1995 als Konsequenz auf die fortgesetzte Beschießung von Sarajevo durch serbische Artillerie erfolgte. Die Operation dauerte drei Wochen und wurde von der UN Rapid Reaction Force, die auf dem Berg Igman stationiert war, unterstützt. Es wurden Ziele im gesamten serbisch kontrollierten Teil Bosniens angegriffen, sodaß bis zu 70% der Führungs- und Kommunikationseinrichtungen, der FIA-Systeme sowie diverser Depots zerstört wurden. Am 4.10. erfolgte schließlich noch ein Raketenangriff auf serbische Radarstellungen. Anfang 1996 begann der IFOR-Einsatz mit ca. 60.000 Soldaten. Seine wesentlichsten Aufgabenstellungen waren bzw. sind: Überwachung des Waffenstillstandes und der Truppenentflechtung der Kriegsparteien; Übernahme der Kontrolle über bestimmte Territorien gemäß Dayton-Vertrag durch die Konfliktparteien; Einnahme eines Friedensdispositives und Einhaltung des Rüstungskontrollregimes. Über die ursächlich militärischen Aufgaben hinaus wurde IFOR beauftragt, für die Arbeit der zivilen Organisationen sichere Rahmenbedingungen herzustellen sowie Hilfestellungen bei den rekonstitutiven Maßnahmen zu leisten (u.a. Durchführung freier Wahlen, Repatriierung von Flüchtlingen, Sicherstellung humanitärer Hilfe, Beseitigung von Kriegsschäden und Minen sowie Unterbindung von kollektiver und systematischer Gewaltanwendung gegenüber Zivilisten. Erst später kam es auch zu aktiveren Maßnahmen zur Festnahme von mutmaßlichen Kriegsverbrechern. Die direkten Unterstützungsmaßnahmen für die Sicherheitskräfte der Präsidentin der Serbischen Republik, Biljana Plavsic, im Herbst 1997 zeigten, wie weit die Einflußnahme auch auf interne politische Prozesse gehen kann.

4. Bewertung des NATO-Engagements in Bosnien-Herzegowina

- Der Beitrag zur Aufgabenerfüllung durch UNPROFOR ist insgesamt nur als beschränkt erfolgreich zu bewerten; der UNPROFOR-Einsatz war allerdings selbst nur bedingt erfolgsorientiert. Das Vorgehen der NATO erfolgte über weite Strecken nach Vorgaben der UNO bzw. den Vorstellungen der UNPROFOR. Erschwerend wirkte sich nicht so sehr die totale Dominanz der Politischen an sich auf die Militäraktionen (mit allen ihren Beschränkungen und Unklarheiten) aus, sondern das Fehlen klarer politischer Zielvorgaben überhaupt, die übermäßige Rücksichtnahme auf diverse Interessen dritter Länder und die Zugrundelegung von Vorstellungen aus dem traditionellen Peace-Keeping. Zudem bietet ein Bürgerkriegsszenario wie in der ehemaligen SFRJ ein militärisches Konfliktbild, dem gegenüber die militärischen Optionen auch der NATO weitgehend beschränkt bleiben.
- Zweifellos war die Operation „*Deliberate Force*“ zwar ein wesentlicher Beitrag auf dem Weg zum Dayton-Vertrag, doch wurde sie erst im Sommer 1995 im Zuge der Veränderungen der operativ-strategischen Verhältnisse im Umfeld Bosnien-Herzegowinas durch die kroatische Rückeroberung der serbischen „Krajina“ mit unmittelbaren Folgen für Westbosnien wirksam.

- Der größte Erfolg war bislang dem IFOR-/SFOR-Einsatz beschieden, der zur Realisierung nahezu aller militärischer Bestimmungen des Dayton-Vertrages führte. Die Ursachen für die letztendlich erfolgreiche Vorgangsweise der NATO liegen zunächst im Umstand begründet, daß die Entscheidung im Krieg durch die Konfliktparteien auf dem Gefechtsfeld selbst herbeigeführt wurde. Der Krieg war also weitgehend „durchgekämpft“, und die Staatengemeinschaft war nunmehr bereit, seine Ergebnisse prinzipiell anzuerkennen. Die problematischen Rahmenbedingungen zu Unterstützung von UNPROFOR führten zu einer Emanzipation der NATO von einem Exekutivorgan der UNO hin zu einem nahezu alleinverantwortlichen Akteur unter Führung der USA. Der mühsam angelaufene fortgesetzte Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozeß bei den Lead Nations auf Basis kohärenter nationaler Interessen war hierfür wohl die wesentlichste Voraussetzung, wengleich die von den USA forcierten Ordnungskonzepte von den wesentlichen anderen Akteuren letztlich akzeptiert wurden.
- Der Erfolg der IFOR/SFOR-Operation lag v.a. darin begründet, daß exakte politisch-strategische Vorgaben, die den operativen und taktischen Lösungskapazitäten der Truppe entsprachen, erteilt wurden. Wesentlichstes Ziel war die Vermeidung einer „UNPROFORisierung“ von IFOR/SFOR.

5. Allgemeine Schlußfolgerungen aus dem NATO-Engagement in Bosnien-Herzegowina

- Bei Interventionen in laufende Konflikte sind die Motive der Interventionskräfte durchaus vielfältig. Unmittelbare, vorrangig am nationalen Interesse orientierte Interventionsgründe können sein:
- Schutz und gegebenenfalls Evakuierung der eigenen Bürger, etwa eigener Soldaten im Rahmen von UN-Missionen;
- Wahrung ökonomischer Interessen, etwa die Sicherung von Rohstoffen, Handelsrouten und Investitionen;
- Vermeidung von Flüchtlings- und Migrationsströmen;
- ideologische Interessen, etwa die Durchsetzung liberaler Werte sowie der internationalen Rechtsordnung;
- Vermeidung humanitärer Katastrophen.

Daraus ergeben sich unterschiedliche Konzepte von Interventionsszenarien: Eindämmung (Containment) eines Konfliktes, aktive Konfliktsteuerung, Maßnahmen zur Bewältigung humanitärer Katastrophen oder die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Verhandlungslösung unter den Konfliktparteien usw. Aufgrund dieser vielschichtigen Interessenslage und der dynamischen Interaktion mit den Interessen der Konfliktparteien ist eine Intervention nicht von ihrer singulären militärischen Zwecksetzung her zu beurteilen, sondern als Teil eines umfassenden Prozesses mit definierten Phasen bzw. Stufen. Militärische Maßnahmen können nur selten unmittelbar eine Lösung erzwingen; sie können im besten Fall die Voraussetzungen für bessere politische Bedingungen schaffen, was heute allgemein als Zweck einer „Stabilisierungsmission“ bezeichnet wird. Es ist evident, daß derartige Operationen insbesondere v.a. im Rahmen schwerer ethnischer Auseinandersetzungen eine entsprechende Stärke an Landstreitkräften erfordern.⁴

⁴ Vgl. Freedman a.a.O.

Die Bedeutung der Luftwaffe ist demgegenüber in bürgerkriegsähnlichen Konflikten als nachrangig zu beurteilen. Sie ist v.a. ein Instrument der Bestrafung und kann die uneingeschränkte Nutzung des Luftraumes durch eine Konfliktpartei verhindern, aber keinesfalls die unmittelbare Kontrolle über die Handlungsmöglichkeiten der Konfliktparteien erreichen.

Die Risiken einer Stabilisierungsmission steigen, je halbherziger sie durchgeführt werden. Eine Lehre aus den Balkankonflikten ist, daß die Kosten langfristig minimiert werden können, wenn man sie kurzfristig nicht scheut.

6. Konsequenzen für die NATO aus dem Engagement in Bosnien-Herzegowina

Die Operation „Joint Endeavor“ dient gleichsam als Erprobung des Konzeptes der Combined Joint Task Forces (CJTF) und wurde von Beginn an als Modell-Operation im Rahmen des veränderten Anforderungsprofils an die NATO angelegt. Im Zuge der über den Verteidigungsauftrag nach Artikel V des NATO-Vertrages hinausgehenden Friedensoperationen zeichnet sich eine klare Verschiebung der Funktion der NATO in Richtung Friedenssicherung in Europa sowie an seiner Peripherie ab. Demgegenüber wird die Aktualität und Relevanz der Verteidigungsplanungen des Bündnisses in den Hintergrund gedrängt. Das CJTF-Konzept, das ursprünglich gerade auch für die WEU im Rahmen der Erfüllung von Petersberg-Missionen vorgesehen war, wird nun maßgeblich von der NATO selbst operativ umgesetzt. Tendenziell ist somit eine aus der Sicht der NATO „subsidiäre“ bzw. „komplementäre“ Rolle für die WEU vorgesehen, etwa in der Wahrnehmung von „Polizeimissionen“, was die Dominanz der NATO gegenüber der WEU nachhaltig untermauert. Gerade die (unter Abstützung auf NATO-Strukturen erfolgende) Einbindung von Mitgliedstaaten, Teilnehmerländern der Partnership for Peace (PfP) und Staaten, die keinerlei Bindung an die NATO haben, in Friedensoperationen im Rahmen des CJTF-Konzeptes ermöglicht der NATO ein Höchstmaß an politischer und operativer Flexibilität. Die Abhängigkeit der europäischen NATO-Staaten von den amerikanischen Kapazitäten in den Bereichen Intelligence, Kommunikation und Logistik und ein zielgerichtetes politische Engagement sichern den USA ihre dominierende Rolle in der europäischen Sicherheitspolitik.

7. Die Optionen der NATO in Bosnien-Herzegowina

Da die USA nachdrücklich am Dayton-Konzept festhalten, erscheint eine Fortsetzung des militärischen Engagements im Rahmen der NATO gesichert. Damit soll nicht zuletzt die Führungsrolle der USA während des gesamten Stabilisierungsprozesses - wenn möglich mit geringerer Präsenz ihrer Truppen und einer entsprechenden Kostenaufteilung - abgesichert werden. - Die seit dem Übergang von der IFOR- in die SFOR-Mission entwickelten vier Optionen des NATO-Engagements blieben generell unverändert.⁵

- Totalabzug gemäß Phase IV des Operationsplanes „Joint Guard“ möglichst bald nach dem Juni 1998.
- Wahrnehmung einer Abschreckungsfunktion zur Verhinderung der Wiederaufnahme von Kampfhandlungen und restriktive Unterstützung bei der Implementierung des zivilen Bereiches.
- Wahrnehmung der militärischen Abschreckungsfunktion und selektive Unterstützung der zivilen Organisationen.

⁵ Vgl. Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 1/1997, S.66.

- Wahrnehmung einer militärischen Abschreckungsfunktion, aber umfassendere Unterstützung ziviler Maßnahmen.
- Die Beschlüsse des NATO-Rates vom 10.2.1998 intendierten bereits eine Weiterführung des Einsatzes über den 30.6.1998 hinaus, jedoch ohne ein fixes Datum für sein Ende. Demgegenüber sollte ein Endzustand im Sinne der Herbeiführung eines bestimmten Sabilisierungsgrades der Lage in der Krisenregion definiert werden, der ein Ende oder zumindest die weitgehende Reduzierung der Militärpräsenz ermöglichen würde. Obwohl die Lage alle sechs Monate entsprechend überprüft werden sollte, ist unter den gegebenen Verhältnissen von einer jahrelangen Präsenz auszugehen. Der UNO-Sicherheitsrat verlängerte jedoch am 15.6.1998 das SFOR-Mandat gemäß seinen Gepflogenheiten um eine bestimmte eher eng gefaßte Zeitspanne, nämlich um ein Jahr. Es ist zu erwarten, das sich die SFOR vermehrt der Unterstützung der zivilen Aspekte des Dayton-Vertrages widmen wird. Eine Verringerung des derzeit rund 36.000 Mann starken Kontingentes kann zunächst erst nach den Parlamentswahlen in Bosnien-Herzegowina im Herbst 1998 erwartet werden. Die dann verringerte Präsenz amerikanischer Verbände dürfte wohl teilweise durch eine Aufstockung der europäischen Truppenkontingente ausgeglichen werden. Das Engagement der Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina wird aber nicht zuletzt auch von der weiteren Entwicklung des Kosovo-Konflikts bestimmt werden.

8. Optionen der NATO im Lichte des aktuellen Konfliktes um die albanische Frage

8.1. Zielsetzungen der Staatengemeinschaft

Zunächst geht es darum, eine Ausweitung des Konflikts auf die angrenzenden Regionen zu verhindern. Insbesondere könnte im Rahmen einer Dynamisierung der albanischen Frage eine Neuordnung des Staatensystems auf dem südlichen Balkan, d.h. eine Vereinigung aller albanischer Siedlungsräume, gefordert werden, was destabilisierende Konsequenzen für die ohnedies prekäre strategische Lage vom Balkan über die Türkei bis in den Nahen Osten hätte. Es ist absehbar, daß dieser Prozeß nicht nur durch einen massiven Gewalteininsatz - mit all den aus den Kriegsjahren 1991-95 bekannten Konsequenzen für die Zivilbevölkerung - erfolgen, sondern auch das Friedenskonstrukt von Dayton substantiell gefährden würde. Eine Abkehr vom Prinzip der Unverletzbarkeit der Grenzen, wie es die Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina zur Grundlage ihrer Friedenskonzeption gemacht hat, könnte ebendort die mittlerweile jahrelangen Bemühungen zur Wahrung des fragilen Friedens zunichte machen. Zudem wäre mit der einseitigen Abspaltung der Kosovo-Albaner aus dem jugoslawischen Staatsverband ein von der Staatengemeinschaft nicht erwünschter Präzedenzfall für ähnlich gelagerte Konflikte in multiethnischen Staaten gegeben.

Die Wahrung der territorialen Integrität der BRJ ist somit bislang eine der leitenden Grundsätze der Staatengemeinschaft bei der Beurteilung aller konfliktsteuernden Maßnahmen. Soll eine damit weitgehend korrespondierende Einmischung in die inneren Angelegenheiten der BRJ ausgeschlossen werden, sind allen denkbaren Interventionsoptionen gegen den Willen Belgrads nachhaltige Restriktionen auferlegt. Interventionsoptionen nach dem Modell von Dayton sind auch deshalb unrealistisch, da wesentliche Grundlagen - wie das Vorliegen eines allseits akzeptierten Friedensplanes, der mit militärischen Mitteln tatsächlich zu implementieren ist - in absehbarer Zeit nicht erzielt werden können.

Generell zeigte sich gerade während der Kriegsjahre 1991-95, daß Steuerungsmaßnahmen der Staatengemeinschaft nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie vom weitgehenden Konsens der Hauptakteure (zumindest der Mitglieder der Kontaktgruppe) getragen werden.

Eine effektive Einbindung insbesondere Rußlands in das Konfliktmanagement v.a. über die Kontaktgruppe erscheint daher unverzichtbar.

Die Frage der Mandatierung durch die UNO versus autonomes Vorgehen der westlichen Institutionen NATO oder WEU (allenfalls über eine Initiative der EU) ist daher weniger von völkerrechtlicher denn von politischer Relevanz. Diesbezüglich kann ein umfassender, direkt gegen jugoslawisches Territorium oder jugoslawische Truppen gerichteter Aktionsplan unter Einschluß militärischer Maßnahmen im Diskonsens mit Moskau weitgehend ausgeschlossen werden. Auf der anderen Seite müßten die Rahmenbedingungen und die Determinanten des aktuellen Konfliktverlaufs für eine Einbindung Rußlands im Falle einer direkten Intervention gegen jugoslawische Truppen bzw. für ein autonomes Agieren der westlichen Institutionen qualitativ verändert werden. Dies könnte der Fall sein, wenn sich der Gewalteinsetz der beiden Hauptakteure, d.h. der serbischen Streit- und Sicherheitskräfte einerseits und der Einheiten der Kosovo-Befreiungsarmee (Ushtira Clirimtare e Kosoves - UCK) andererseits, massiv gegen die Zivilbevölkerung richten und genozidartige Ausmaße annehmen würde. Solange jedenfalls die serbischen Streit- und Sicherheitskräfte - wenngleich zumeist mit untauglichen Mitteln - unter Vermeidung von gravierenden Verletzungen des humanitären Völkerrechtes primär die Wiederherstellung der Kontrolle über die Schlüsselregionen des Kosovo zu erringen trachten, sollte ein hinreichender Anlaßfall für eine Intervention etwa gegen serbische Kräfte nicht gegeben sein.

8.2. Möglichkeiten und Grenzen der Interventionsoptionen

Solange der Konflikt auf dem derzeitigen Niveau ausgetragen wird und die Staatengemeinschaft auf eine Lösung im Rahmen der BRJ setzt, bestehen lediglich beschränkte Interventionsoptionen. Das aufwendige Engagement der NATO, v.a. aber auch der USA, zur Implementierung des Dayton-Friedensabkommens in Bosnien-Herzegowina minimiert die Bereitschaft zu einem weiteren militärischen Engagement in der Region mit erheblichem Kräfteaufwand und unsicheren Perspektiven. Die Interventionsoptionen der NATO, die im Verlauf des Juni 1998 immer wieder kolportiert wurden, sind somit überwiegend von politischer Relevanz und bieten wenig unmittelbar militärische Handlungsoptionen. Im Unterschied zum Verlauf des Engagements der NATO während der Kriegsjahre 1991 bis 1995 im ehemaligen Jugoslawien soll aber nun signalisiert werden, daß das politisch-militärische Führungsverfahren funktioniert und das militärische Instrumentarium, wenngleich nur für limitierte Optionen, einsatzbereit ist.

Demonstration - „Show of Force“. Mit der Übung „Determined Falcon“, die von der NATO am 15.6. über dem Luftraum von Albanien und Mazedonien abgehalten wurde, demonstrierte sie ihre Fähigkeit zur raschen Machtprojektion „out of region and out of area“.⁶ 84 Kampfflugzeuge, die von 15 verschiedenen Basen in fünf Ländern starteten, wurden über dem Operationsraum zusammengeführt, um die Fähigkeit zur Erringung der Luftüberlegenheit auch über dem jugoslawischen Luftraum zu demonstrieren. Mit der Teilnahme von 13 NATO-Staaten wurde zudem die Geschlossenheit des Bündnisses demonstriert. In den Kontext der Übung, also des „show of force“, sind auch die permanente Aufklärung des jugoslawischen Luftraumes, der jugoslawischen Luftabwehr wie auch der Bodenoperationen im kosovarischen Raum durch die NATO- bzw. US-Luftaufklärung zu stellen. Mit diesen Maßnahmen, die überwiegend aus dem laufenden SFOR-Einsatz durchführbar sind, wären nunmehr die Voraussetzungen für weitere militärische Optionen vorrangig aus der Luft gegeben.

⁶ Vgl. Press Briefing mit Lt.Gen. Michael Short am 15.6.1998 in Aviano (Italien), nach: <http://www.afsouth.nato.int/DERMIN/brief1.htm>.

Einrichtung einer Flugverbotszone. Die Einrichtung und Überwachung einer Flugverbotszone über dem Kriegsgebiet könnte beispielsweise dann erfolgen, wenn sich die jugoslawischen Streitkräfte zu einem massiven Einsatz ihrer Luftwaffe gegen zivile Ziele im Kosovo oder jenseits der serbischen Grenze entschließen sollte. Im Rahmen einer derartigen Eskalation wären auch begrenzte Luftschläge gegen jugoslawische Luftabwehrstellungen, Fliegerleitsysteme und Flugplätze denkbar. Das Kernproblem dieser Einsatzoption besteht v.a. darin, daß mit einer direkten Konfrontation mit der jugoslawischen Luftwaffe letztlich der Weg zum Krieg gegen die BRJ beschritten wird und somit auch selektiv vorgesehene Einsätze in der Luft konflikteskalierend wirken könnten.

Andererseits dürfte die NATO in diesem Kontext bereits insoweit nicht zu unterschätzende Containment-Wirkung entfaltet haben, da gerade jugoslawische Luftangriffe gegen albanisches oder mazedonisches Staatsgebiet für die Staatengemeinschaft wohl kaum tolerierbar wären, würden sie doch unweigerlich zu einer weiteren Eskalation führen, da weder die albanischen noch die mazedonischen Streitkräfte in der Lage wären, eine jugoslawische aus der Luft abzuwehren. Angesichts des Umstandes, daß mit Stand Mitte Juli in erheblichem Maße das albanische und ansatzweise das mazedonische Staatsgebiet für die UCK als Aufmarschgebiet verwendet werden, wäre für die jugoslawischen Streitkräfte ein Anlaßfall für Angriffsoperationen vorwärts der eigenen Grenze gegeben.

Luftangriffe (“close-air-support” und “air-strikes”). Zur Unterstützung der UNPROFOR-Bodentruppen in Bosnien wurden ab April 1994 Luftangriffe („close-air-support“) durchgeführt. Für den Einsatz einer Truppe nach UNO-Kriterien sind Vorbedingungen - zumindest die Zustimmung der Kriegsparteien und die Wahrung der Unparteilichkeit, allenfalls auch noch ein gültiger Waffenstillstand - zu leisten, die unter den gegebenen Verhältnissen ausgeschlossen werden können, würden sie doch die implizite Anerkennung der albanischen Konfliktpartei und deren Zielsetzungen durch die jugoslawische Seite bedeuten. Im Falle einer umfassenden Eskalation des Krieges von serbischer Seite aus könnte am ehesten noch an eine Unterstützung der albanischen Seite mit „air-strikes“ gedacht werden kann. Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Luftangriffe in Bosnien war nach Bekanntwerden der massiven Kriegsgreuel der bosnischen Serben gegen die bosniakische Bevölkerung das Schutzzonen-Konzept, in dessen Kontext die Verurteilung der bosnischen Serben durch den UNO-Weltsicherheitsrat erfolgte, wodurch ein aktives Vorgehen gegen die serbischen Artilleriestellungen möglich wurde. De facto kam es so zu einer Parteinahme der Staatengemeinschaft insbesondere zugunsten der bosniakischen Kriegspartei. Die aktuelle Entwicklung (d.h. bis Juli 1998) im Kosovo bietet demgegenüber (noch) keinerlei Anhaltspunkte für eine einseitige Parteinahme zugunsten der Albaner.

Luftschläge gegen die Substanz der jugoslawischen Streitkräfte, wie sie vergleichsweise mit der Operation „Deliberate Force“ im September 1995 gegen die Armee der bosnischen Serben erfolgten, würden praktisch die Führung eines Krieges der Staatengemeinschaft bzw. der von ihr beauftragten Organisation (NATO) gegen die BRJ bedeuten, wofür derzeit ebenfalls keinerlei Grundlagen bestehen. Es kann vielmehr erwartet werden, daß Belgrad alles vermeiden wird, um der Staatengemeinschaft einen Vorwand für derartige Interventionen, die das jugoslawische Machtgefüge fundamental verändern könnte, abzugeben. In diesem Kontext zeigt sich deutlich der begrenzte Wert von Luftstreitkräften als singuläres Instrument zur aktiven oder gar präventiven Konfliktsteuerung.

Optionen mit Bodentruppen. Unter den aktuellen Verhältnissen kann der Einsatz einer Friedenstruppe (der UNO einer von ihr mandatierten Regionalorganisation) generell ausgeschlossen werden, da weder ein sinnvolles militärisches Einsatzszenario für eine Friedenstruppe nach den Grundsätzen des klassischen Peace-Keeping vorhanden ist noch die jugoslawische Seite die Zustimmung zum einem allfälligen Einsatz geben wird. Darüber

hinaus befindet sich der Kosovo-Konflikt vom denkbaren Eskalationsverlauf her keineswegs am Ende, was für den Einsatz einer Friedenstruppe in der Regel die Grundlage eines Einsatzes ist. Die Problematik des UNPROFOR-Einsatzes in Bosnien-Herzegowina lag gerade darin, daß von diesem Prinzip abgegangen wurde und der Einsatz mitten in einen eskalierenden Konflikt hinein erfolgte. Angesichts des bisherigen Ausbleibens von katastrophalen humanitären Folgeerscheinungen, was die jugoslawische Seite bislang begreiflicherweise zu verhindern trachtete, ergeben sich auch kaum Einsatzoptionen einer Friedenstruppe zum Schutz der Zivilbevölkerung. Denkbar wäre ein Einsatzszenario für Friedenstruppen daher in der Endphase des Konfliktverlaufes etwa für Implementierung oder Überwachung einer Verhandlungslösung insbesondere hinsichtlich militärischer Aspekte wie Demilitarisierung und Entwaffnung usw. Unter den gegebenen Verhältnissen dürfte für diesen Fall die NATO das geeignetste Instrumentarium anbieten, das auch am ehesten dem Dytton-Modell entspräche.

Die letzte eher theoretische Option wäre eine Intervention mit Bodentruppen zur unmittelbaren Beeinflussung des Konfliktverlaufes und Herbeiführung von Rahmenbedingungen für eine Verhandlungslösung. Der Einsatz einer Interventionstruppe im Kosovo würde erfordern, daß eine Streitmacht mit dem Potential zur Durchsetzung von klaren politischen Zielvorgaben der Staatengemeinschaft letztlich gegen den Willen und den Widerstand einer oder sogar beider Konfliktparteien erforderlich wäre. Eine „Peace-Enforcement“-Operation müßte unweigerlich zur Erzwingung der Kontrolle über die gesamte Konfliktregion führen, wozu auf nicht absehbare Zeit weder die militärischen Ressourcen bereitstehen noch der politische Wille zu deren Aufbringung vorhanden ist.⁷ Dagegen spricht auch der eindeutige Konsens der Staatengemeinschaft darüber, daß eine Lösung auf dem Verhandlungswege und innerhalb des jugoslawischen Staatsverbandes, somit auch unter Wahrung der Souveränitätsrechte der BRJ und dem damit einhergehenden Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten zu erzielen ist. Diese Option hat aber nur dann eine Realisierungschance, wenn rasch entsprechende Akzente des Konsenses und der Kooperation bei den Konfliktparteien gesetzt werden. Je länger die militärische Konfliktaustragung dauert, je höher die Verluste werden und je mehr auch die albanische Seite ihre Chance in der Konsolidierung ihres Machtbereiches wie auch ihrer politischen und militärischen Strukturen sucht, desto weniger realistisch ist eine gesamtjugoslawische Lösung mit dauerhaftem Bestand. Das Dilemma besteht darin, daß eine Intervention mit Bodentruppen in den Kosovo – wenn überhaupt – am ehesten nur als Reaktion auf eine umfassende Eskalation denkbar wäre, womit einerseits die Rahmenbedingungen für eine Lösung im jugoslawischen Staat ohnedies gravierend verschlechtert wären und andererseits der Aufwand zur Implementierung einer entsprechenden Friedenskonzeption – siehe Bosnien-Herzegowina – enorm wäre. Von der Warte des präventiven Konfliktmanagements aus betrachtet wäre somit eine Intervention möglichst früh im Eskalationsverlauf eines Konfliktes insbesondere dann sinnvoll, wenn aufgrund des gegebenen Antagonismus bei den Konfliktparteien eine Verhandlungslösung kaum Aussicht auf Erfolg hat (wie dies im Kosovo-Konflikt zweifellos der Fall ist). Aber auch hier stellt sich neben vielen anderen Problemstellungen die Frage nach der politischen Konzeption der Konfliktsteuerung und der Gefahr einer umfassenden Eskalation des Krieges, die zumindest kurzfristig in Kauf genommen werden müßte.

Denkbar wäre jedoch ein Einsatz von Bodentruppen an der mazedonisch-kosovarischen - im Rahmen einer Verstärkung des UNPREDEP-Kontingentes - sowie an der albanisch-kosovarischen Grenze. Mit dieser Option könnte nicht nur eine Eskalation des Konfliktes nach Mazedonien und Albanien weitgehend unterbunden, sondern auch Druck auf die albanische Konfliktpartei aufgebaut werden, um eine Verhandlungslösung zu ermöglichen.

⁷ Nach NATO-Schätzungen wären für diesen Zweck rund 100.000 Mann erforderlich (vgl. APA519 5 AA 0184).

V.a. eine an der albanisch-kosovarischen Grenze stationierte Truppe wäre durchaus in der Lage, die UCK von ihren Versorgungsbasen in Albanien abzuschneiden und ihre Verhandlungsbereitschaft zumindest mittelfristig zu erhöhen. Allerdings bedürfte es zur Realisierung dieser Option zweierlei: Die Einladung bzw. Genehmigung der albanischen Regierung sowie die Bereitschaft namhafter NATO-Staaten zu Stationierung von Bodentruppen in Nordalbanien, einer Region, die sich der Kontrolle der albanischen Sicherheitskräfte entzieht und in der kriminelle Organisationen und oppositionelle Kräfte ihren Profit aus der Krisensituation ziehen. Beide Voraussetzungen liegen auf absehbare Zeit nicht vor. Gegen diese Option spricht auch der Umstand, daß sie letztlich massiv die jugoslawische Seite begünstigen würde, da als Folge einer effektiven Grenzkontrolle auf albanischer Seite die im Grenzraum stationierten jugoslawischen Verbände abgezogen und in anderen Teilen des Kosovo zum Einsatz gebracht werden könnten. So ist vorerst lediglich eine Verlängerung und Aufstockung des UNPREDEP-Mandates über den 31.8.1998 hinaus vorgesehen.⁸ In diesem Kontext wäre ein NATO-Einsatz in der Tiefe Albaniens allenfalls zur Absicherung sowohl der dann im Grenzraum zu stationierenden UNO-Truppen, aber auch im Falle eines erweiterten Einsatzes des WEU-Polizeikontingentes (MAPE) in Albanien denkbar.

9. Zusammenfassende Bewertung und Perspektiven der weiteren Entwicklung

Da ein WEU-Einsatz als Militäroperation von den wesentlichen NATO-Staaten, namentlich von den USA, Großbritannien und Deutschland, dezidiert ausgeschlossen wird, müßte zur Realisierung von militärischen Optionen vorerst ausschließlich auf die NATO zurückgegriffen werden. Wie oben gezeigt, sind aber militärische Maßnahmen zur aktiven und unmittelbaren Konfliktsteuerung unter den gegebenen Verhältnissen wenig wahrscheinlich. Luftoperationen bergen ihrerseits - insbesondere wenn sie zu früh angestzt werden - die Gefahr einer unbeabsichtigten Eskalation des Krieges und Bodenoperationen entbehren derzeit jeglicher Grundlage. Unter den gegebenen Umständen würden sie eine politische Lösung gegen den Willen der einen oder anderen Kriegspartei präjudizieren, wofür der politische Konsens in der Staatengemeinschaft fehlt. Als reale Optionen zur Konfliktsteuerung verbleiben der Staatengemeinschaft v.a. der forcierte politische Dialog unter maßgeblicher Einbindung Rußlands, die Verhängung von Sanktionen gegen die BRJ und allenfalls auch gegen die albanische Seite wie auch überwiegend politische Maßnahmen zur Konfliktprävention in Mazedonien und Albanien.

Sowohl die limitierten strategischen Optionen der Staatengemeinschaft als auch der kontrollierte Einsatz der jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte lassen zumindest mittelfristig eine Fortsetzung des Krieges im Kosovo auf dem derzeitigen Niveau erwarten. Angesichts der aktuellen Kräfteverhältnisse ist ein sukzessives Arrondieren des von der UCK kontrollierten Territoriums erwartbar. Überaus fraglich ist demgegenüber die Erfolgsaussicht der Absicht der jugoslawischen Führung, im Rahmen von beschränkten Mobilisierungen das Kräfteverhältnis mittelfristig zum eigenen Vorteil zu verändern, um in weiterer Folge die Kontrolle über wesentliche Teile der von der UCK derzeit „befreiten“ Gebiete wieder zu erlangen. Selbst im Falle einer – derzeit nicht absehbaren – umfassenden Eskalation des Krieges wäre daher allenfalls nur mit NATO-Luftschlägen etwa zur Vermeidung von massivem Gewalteininsatz gegen die Zivilbevölkerung zu rechnen. Für die Führung eines allumfassenden (Luft-) Krieges gegen die jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte dürften im überschaubaren Zeithorizont die Voraussetzungen weitgehend fehlen. Eine Sicherungsoperation im Westen Albaniens (also keineswegs in der Grenzregion) für den Fall eines erweiterten Einsatzes von MAPE oder eines erweiterten UNO-Einsatzes (UNPREDEP)

⁸ Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 22.7.1998, S.2.

– jeweils lediglich mit einer Überwachungsfunktion – wäre derzeit eine realistische Option für die NATO, würde den Konflikt jedoch keinesfalls nachhaltig beeinflussen.

GUSTENAU Gustav, Oberst Mag.
Projektgruppe Internationale Friedenssicherung an der
Landesverteidigungsakademie im Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien