

Gustav E. Gustenau

Politisch-strategische Überlegungen zur Operation „ALLIED FORCE“

Als am 3.6. die Staats- und Regierungschefs der EU aus dem Munde des finnischen Präsidenten und Sondervermittlers der EU, Matti Attisaari, die Nachricht erhielten, daß der jugoslawische Präsident Milosevic nun bereit sei, die Bedingungen der NATO zu akzeptieren, war die Freude über die nun bald zu erwartende Einstellung der Kampfhandlungen und die Genugtuung über den errungenen „Sieg“ überdeutlich zu vermerken. In den darauffolgenden Reden und Kommentaren wurde vielfach die konsequente Haltung der Allianz bei der Festlegung der politisch-strategischen Zielsetzungen und das Durchhalten der eingeschlagenen Strategie besonders hervorgehoben. Auch wurde glaubhaft versichert, wie rasch und nachhaltig man die politische Stabilisierung und den wirtschaftlichen Aufbau nicht nur des Kosovo sondern der gesamten Region in Angriff nehmen werde. So nachvollziehbar die allgemeine Erleichterung in der Stunde des „Triumphes“ auch sein mag, so erscheint doch eine nähere Betrachtung der bestimmenden politisch-strategischen Faktoren dieses Konfliktes erforderlich um ein Urteil über Erfolg oder Mißerfolg der NATO-Militäroperation zu fällen.

Der Verlauf der Operation „Allied Force“ aus der Sicht der NATO soll in diesem Beitrag nur am Rande gestreift werden, liegt doch in diesem Band ein Beitrag von General Klaus Naumann und damit aus einer viel berufenen Feder vor. Nur soviel kann festgehalten werden, daß die Streitkräfte der involvierten NATO-Staaten angesichts der politischen Vorgaben und der damit einhergehenden Restriktionen eine überaus professionelle und zumindest nach außen hin eine weitgehend friktionsfreie Operationsführung realisieren konnten. Kritisch zu beleuchten gilt es insbesondere die politisch-strategischen Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Konsequenzen des Krieges.

Mit dem Beginn der Luftangriffe der NATO am 23. März dieses Jahres wurde die letzte Stufe einer Eskalationsleiter erklommen, die so gar nicht vorgesehen war und deren Auslösung sowohl die serbische Seite als auch die NATO überraschte und mit einer unkalkulierten Situation konfrontierte. Wie kam es dazu, daß die NATO letztlich keine Alternative mehr sah als mit einem Luft- und Raketenkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, diese zur Annahme der an sie gerichteten Bedingungen zu zwingen? Vor allem stellt sich die Frage, ob es auch andere Optionen, sowohl politische Lösungsansätze vor allem aber auch militärische Optionen zur Vermeidung dieser Form der Eskalation gegeben hätte.

Reduzierte Optionen der Staatengemeinschaft im Vorfeld des Krieges

Der strategische Ansatz der Staatengemeinschaft zur Eindämmung des Kosovo-Konfliktes muß vor allem als reaktiv gewertet werden, insofern bis in den Sommer 1998 kaum aktive Komponenten einer Konfliktlösung zu erkennen waren. Entscheidend dafür war vor allem die Genese des Dayton-Abkommens, die damit implizierte bewußte Ausklammerung der Problemstellung der Kosovo-Albaner und damit der Verweis auf eine innerjugoslawische Problemstellung. Der serbische, später jugoslawische Präsident, Slobodan Milosevic, wurde als Vertragspartner und Garant des Dayton-Abkommens in seiner politischen Machtstellung in Jugoslawien gefestigt wie auch als wichtiger Akteur und Verhandlungspartner zur Neuordnung des Raumes. Die Strategie der Staatengemeinschaft war daher darauf angelegt, mit Milosevic zu einer Übereinkunft zu kommen und dazu jegliche nur erdenkliche Chance vor allem auch in zeitlicher Hinsicht zu nutzen. Andere politische Optionen, etwa eine Anerkennung des Kosovo als unabhängigen Staat, wurden aus Sorge vor einer nationalen Einigungsbewegung, die nicht nur Albanien sondern auch die im Nordwesten Mazedoniens kompakt lebende albanische Minderheit oder die albanischen Minderheiten in Montenegro

umfassen würde, grundsätzlich ausgeschlossen. Zudem zeigte keiner der Hauptakteure der Staatengemeinschaft die Bereitschaft, für die Unabhängigkeit des Kosovo Garantien abzugeben, zumal es für diesen Staat wohl kaum eine sinnvolle Perspektive gegeben hätte. Diese Haltung bestärkte Milosevic in seiner Absicht, die „bewaffnete Rebellion“ von „Terroristen“ als interne Angelegenheit zu behandeln und sämtliche Maßnahmen zu treffen, diese Gefährdung des jugoslawischen Staates abzuwehren. Generell zeigte sich, daß die Staatengemeinschaft, gerade auch die wichtigsten Staaten der Europäischen Union wie auch Amerika, wenig interessiert waren, neben dem aufwendigen Engagement in Bosnien-Herzegowina noch die Bürden eines weiteren Einsatzes auf sich zu nehmen und hoffte so mit einem minimalen Engagement zur Stabilisierung der Region beizutragen. Damit schied auch die Option aus, durch eine massive militärische Präsenz mit Streitkräften etwa in Albanien und Mazedonien nicht nur die Stabilität dieser Länder zu wahren, was bislang, wenn auch mit geringen Kräften, weitgehend gelungen scheint, sondern auch weiterführende Optionen für eine Eskalation im Kosovo zu haben. So ergab sich für die Staatengemeinschaft lediglich die Option einer „Doppelstrategie“ der Verhandlungen mit Milosevic und Drohung mit Luftschlägen, deren Glaubwürdigkeit allerdings zu einem Grundproblem wurde. Das Jahr 1998 war denn auch weitgehend davon gekennzeichnet, daß aufgrund der subversiven Aktivitäten der albanischen Befreiungsarmee (UCK) die jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte über den Sommer Gegenmaßnahmen ergriffen, welche zu einer weitgehenden Zerschlagung der mehr „paramilitärisch“ zu nennenden Strukturen der UCK führten. Mit dem Schlagwort „only a village a day keeps NATO away“ wurde die Reizschwelle zur Auslösung von Luftangriffen durch die NATO gekonnt unterlaufen. Erst nach dem Anwachsen der Flüchtlingsströme und der Sorge vor einer humanitären Katastrophe erhöhte die NATO den Druck auf Milosevic, was auch zum Abschluß des Milosevic-Holbrooke-Abkommens beitrug, welches für die BRJ, wie sich später herausstellen sollte keine ungünstigen Bedingungen vorsah. Die jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte konnten in dieser Phase, welche durch die Präsenz der OSZE-Beobachter im Kosovo gekennzeichnet war, bis Mitte März 1999 praktisch ungehindert ihren Aufmarsch zur Auslösung einer großflächigen Säuberungsaktion namens „Potkova“ (Hufeisen) durchführen. Von den Faktoren, welche Milosevic zur Verfolgung einer militärischen Option zur Konfliktlösung motiviert haben, dürften folgende die wesentlichen gewesen sein: Das Faktum, daß eine dauerhafte politische Verhandlungslösung auch von den Vermittlungsgremien der Staatengemeinschaft nicht entwickelt werden konnte; die Überzeugung, mit einer umfassenden Vernichtungs- und Vertreibungsoperation gegen die UCK und weite Teile der albanischen Bevölkerung das Kosovo-Problem sehr rasch und dauerhaft zu minimieren; der Umstand, daß die Drohung der NATO mit Luftschlägen wenig glaubwürdig war, zum einen, weil die tatsächliche Bereitschaft der NATO-Staaten, den Schritt zum Krieg zu wagen, wie auch deren Durchhaltewille, überaus fraglich war, und zum anderen, weil die Mittel der Luftkriegführung zur Beeinflussung der Situation im Kosovo ungeeignet waren und starke Bodenkkräfte der NATO nicht nur nicht im Raum waren, sondern bis in die Endphase des Krieges auch dezidiert ausgeschlossen wurden; schließlich die Einschätzung, daß eine Kriegführung der NATO ohne UNO-Mandat und gegen den Willen Rußlands für nicht wahrscheinlich gehalten wurde. Die Initiative lag somit auch in dieser Phase, wie während des gesamten Kosovo-Konfliktes weitgehend bei Milosevic, der einmal mehr die Chance sah, durch Gewalteinsetz vollendete Tatsachen zu schaffen, die die Staatengemeinschaft letztlich hinnehmen würde.

Als Gründe für die Auslösung der Luftoperation am 23. März nannte NATO-Generalsekretär Solana die unnachgiebige Haltung der BRJ bei der Erfüllung der von EU und NATO erhobenen Forderungen: Die Akzeptanz des Interimsabkommens, wie es in Rambouillet (Frankreich) verhandelt wurde; vollständige Überwachung der am 25.10.1998 für die serbischen Streit- und Sicherheitskräfte vereinbarten Limits; Beendigung der exzessiven und unangemessenen Gewaltanwendung gegen Albaner im Kosovo. Zu den weiteren

Zielsetzungen zählte vor allem die Vermeidung einer humanitären Katastrophe mit allen Mitteln. Ausschließlich verwiesen wurde auf den Umstand, daß die NATO keinen Krieg gegen das serbische Volk zu führen beabsichtigte, sondern insbesondere die Fähigkeit der serbischen Streit- und Sicherheitskräfte zur Durchführung von Gewaltmaßnahmen im Kosovo zu minimieren trachtete. Generell galt es auch eine Destabilisierung der Region zu verhindern. Damit wurden die Motive und der Rahmen für die NATO-Operation zu Beginn klar abgesteckt. Zieht man in Betracht, daß auch die politischen Bemühungen seit Anfang 1998 auf die Vermeidung einer humanitären Katastrophe abzielten, so standen insgesamt die humanitären Beweggründe eindeutig im Vordergrund, die den entsprechenden Resolutionen 1160, 1199 und 1203 des UNO-Sicherheitsrates folgten. Die NATO-Operation kann somit zumindest von der Intention her als humanitäre Intervention bezeichnet werden, bezweckte sie doch primär die Abwehr schwerer Menschenrechtsverletzungen. Ein längerer Abnutzungskrieg gegen die BRJ sollte von dieser Argumentation her eigentlich ausgeschlossen werden. Sehr offen wird in NATO-Kreisen die Einschätzung der obersten politischen und militärischen Verantwortlichen kolportiert, daß man mit Sicherheit an ein Einlenken von Milosevic vor Ablauf des Ultimatums geglaubt habe und schlimmstenfalls, wenn sich Luftangriffe nicht vermeiden ließen, wurde mit einem kurzen Waffengang mit der Akzeptanz des Friedensplanes durch Milosevic gerechnet. Hier lag auf Seiten der NATO eine krasse Fehleinschätzung der Motive des Kontrahenten vor wie auch bei Milosevic selbst, der wie erwähnt nicht mit einem Angriff und noch viel weniger mit einer Steigerung der Angriffintensität und Dauer rechnete. Der Erfolg der NATO muß letztlich an den ursprünglichen Zielen und dem Preis der zur Zielerreichung erforderlich war, gemessen werden.

Zum Verständnis der zögernden Vorgangsweise der NATO muß auch festgehalten werden, daß sie auch als Konsequenz der generellen Übereinkunft unter den meisten europäischen Staaten, vor allem aber der USA, zu sehen ist, nach dem aufwendigen Engagement in Bosnien-Herzegowina, nicht noch auch im Kosovo zusätzliche Verantwortung durch einen Streitkräfteeinsatz zu übernehmen. Erst mit der Verschlechterung der humanitären Situation im Verlauf des Jahres 1998 sah man sich veranlaßt eine Verhandlungslösung unter Aufbau einer militärischen Drohkulisse zu forcieren. Die Festlegung auf eine „garantierte Übergangslösung“ wie sie vom amerikanischen Sondervermittler Christopher Hill vorgeschlagen wurde und welche die Wahrung jugoslawischer Souveränitätsrechte vorsah, entsprach primär der Absicht, mit einem minimalen Engagement Übergangsregelungen zu schaffen, die künftig unter entspannteren Verhältnissen zu einer definitiven Lösung führen sollten. So verständlich diese Absicht von NATO und EU auch sein mag, so war auch absehbar, daß angesichts des Fehlens von Institutionen und Strukturen für einen dauerhaften und selbsttragenden Friedensprozeß, ein umfassendes Engagement in der Region unausbleiblich sein mußte. Auch sandte der offene Charakter des Rambouillet-Planes ungünstige Signale in Richtung beider Konfliktparteien. Die Albaner waren grundsätzlich nicht bereit auf die Unabhängigkeit des Kosovo gänzlich zu verzichten (eine Zielsetzung die auch im Rambouillet-Plan auf Grund seines Übergangscharakters explizit nicht ausgeschlossen wurde) und die Serben sahen sich um so mehr genötigt, eine definitive Strategie zur Behauptung ihrer Position bezüglich des Kosovo zu verfolgen: die Schaffung vollendeter Tatsachen, welche im Zuge einer umfassenden Operation von serbischen Streit- und Sicherheitskräften gegen die UCK und zur Vertreibung eines Großteils der albanischen Bevölkerung aus dem Kosovo erfolgen sollten. Damit sollte auch der UCK auf Dauer ihre Basis entzogen werden.

Zweifellos war es vorrangige Absicht der albanischen Seite, die NATO in den Konflikt zu involvieren, wollte sie nicht Gefahr laufen, im Rahmen eines allgemein anerkannten Friedensplanes auf Dauer dem jugoslawischen Staat untergeordnet zu bleiben. Das bewußte Inkaufnehmen und teilweise auch Herbeiführen der Eskalation im Kosovo auch durch die

UCK, die rasche Akzeptanz des Rambouillet-Planes durch die albanische Delegation und damit die Erhöhung des Druckes auf die jugoslawische Delegation, trugen nicht unwesentlich dazu bei, daß der Konflikt auf einen Krieg der NATO gegen die BRJ ausgeweitet wurde.

Der Strategie von Drohung und Verhandlung wurde in diesem Kontext aus zweierlei Gründen der Boden weitgehend entzogen: Zum einen wies der Aufmarsch der jugoslawischen Kräfte darauf hin, daß das Regime keine Kompromißlösung mehr in Kauf zu nehmen bereit war, womit sich das Drohpotential der NATO drastisch reduzierte. Je länger in dieser Phase die Verhandlungen hingezogen wurden - motiviert durch die verständliche Absicht, den Krieg zu vermeiden -, desto mehr kam dies der jugoslawischen Seite entgegen und reduzierte den Handlungsspielraum der NATO. Nachträglich könnte argumentiert werden, daß die ultimative Androhung eines Streitkräfteeinsatzes der NATO etwa am Beginn des jugoslawischen Aufmarsches sinnvoller gewesen wäre. Dem kann allerdings die realistische Einschätzung entgegengehalten werden, daß weder die politischen Eliten noch die Öffentlichkeit in den EU- und NATO-Staaten vor einer umfassenden Eskalation der Gewalt im Kosovo und vor der Ausschöpfung sämtlicher Verhandlungsoptionen zu einer Kriegführung bereit gewesen wären. Die jugoslawische Seite hatte somit Gelegenheit vollendete Tatsachen zu schaffen, die kaum mehr zu revidieren gewesen wären. Waren die realpolitischen Grundlagen für das Rambouillet-Abkommen schon vor dem Scheitern der Verhandlungen nicht wirklich vorhanden, so sind sie dies nach dem Ende der serbischen Vertreibungspolitik im Kosovo und dem Kriegesgeschehen insgesamt noch viel weniger.

Militärstrategische Problemstellungen

Die Festlegung der politischen Gremien von NATO und EU seit Sommer 1998 ein Drohpotential lediglich abgestützt auf Luftangriffen aufzubauen, machte für die NATO aber auch für die Kontrahenten in der BRJ klar, daß es für eine andere Option, also den Aufmarsch von Bodentruppen zur Invasion des Kosovo, bis in die Endphase des Krieges keinerlei politischen Konsens gab. Damit schränkte die NATO zunächst ihre Handlungsoptionen grundsätzlich ein und versah auch die verbleibende Option mit weiteren Restriktionen, was letztlich dazu führte, daß die Vermeidung ethnischer Säuberungen in keiner Weise erreicht werden konnte.¹ Da aufgrund der Annahme seitens der Verantwortlichen der NATO, daß es mit aller Wahrscheinlichkeit überhaupt nicht oder wenn, nur kurz zu einem Waffengang mit der BRJ kommen werde, bis in die Anfangsphase des Krieges nur in reduziertem Ausmaß Kampfflugzeuge und Raketen in die Einsatzregion verlegt wurden, konnte und sollte die Operation nicht mit aller Wucht zur raschen Entscheidungssuche eröffnet werden, sondern es erfolgte ein wochenlanger Aufwuchs der Kräfte erst während des Krieges und eine sukzessive Ausweitung der Zielplanung. Auch die politische Vorgabe, den Krieg unter Vermeidung eigener Verluste zu führen, reduzierte die Wirkungsmöglichkeiten der Luftangriffe angesichts der taktischen Maßnahmen (Tarnung und Verzahnung mit der Zivilbevölkerung) der jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte wie auch der schlechten Wetterbedingungen, drastisch. Eine weitere Restriktion erfolgte durch die Auflage, Kollateralschäden und Ziviltote weitgehend zu vermeiden, was angesichts der spezifischen Bedingungen dieses Krieges die Zielplanung erschwerte. Ursprünglich sollte ja primär das Vorgehen der jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte im Kosovo unterbunden werden. Da dies bis in die Endphase des Krieges kaum möglich war, mußte sich die NATO auch auf einen Krieg gegen strategische Einrichtungen der BRJ (Energiesysteme, Infrastruktur, Kommunikation etc.) verlegen, was zweifellos massive Kollateralschäden verursachte und ernste Fragen nach den Folgekosten des Krieges aufwarf.

¹ Vgl. Cordesman, Anthony H.: The Lessons and Non Lessons of the Air and Missile War in Kosovo, CSIS, Washington, 8.7.1999, S. 31ff.

Nachdem die Auslösung der NATO-Luftoperation auf jugoslawischer Seite keinerlei Einlenken bewirkte und die Angriffsoperation im Kosovo ungebremst weiterlief, wurden die Probleme des militärstrategischen Ansatzes der NATO offenkundig. Die jugoslawischen Streitkräfte unterliefen durch Tarnmaßnahmen die Luftangriffe und suchten die rasche Verzahnung mit der Zivilbevölkerung. Gegen Vertreibungsmaßnahmen im großen Stil und Greuelthaten können Luftangriffe, noch dazu wenn sie aus großer Höhe ausgeführt werden, kaum etwas ausrichten. In dieser asymmetrischen Konstellation kann der technologische Vorsprung rasch seine Bedeutung verlieren. Auch die Erfahrung des Kosovokrieges lehrt, daß man die Kontrolle des Geschehens auf dem Boden letztlich nur mit Bodentruppen erzielen kann. Kritisch wird beim Einsatz der Luftwaffe auch zu hinterfragen sein, ob die Luftwaffe zur Zerstörung einzelner Systeme schwerer Waffen „mißbraucht“ wurde, da klassische Bodenziele wie etwa Bereitstellungsräume mechanisierter Verbände nicht vorhanden waren. Dieses Verfahren ist äußerst kostenaufwendig und brachte im Kosovo erst mit Eintreten der durch die UCK eingeleiteten „Bodenphase“ ansatzweise Erfolg. Zu den weiteren Erkenntnissen dieses Luftkrieges zählt nicht nur, daß sich trotz hoher Treffgenauigkeit Kollateralschäden nicht vermeiden ließen, sondern erst dann eine Wirkung erzielen, wenn sie schweren Schaden verursachen und lange genug andauern.²

Der Faktor Bodentruppen wurde erst in der Endphase des Krieges aus mehreren Gründen zu einem bestimmenden Faktor. So gelang es der UCK, die während der Anfangsphase der Operation „Potkova“ kaum eine Rolle gespielt hatte, während des Verlaufes der NATO-Luftangriffe immer mehr an Bedeutung zu gewinnen. Entzogen sich ihre Verbände im Kosovo zu Beginn der Operation „Potkova“ der Zerschlagung durch die jugoslawischen Kräfte, konnten sie nach und nach verlorenes Terrain wieder in Besitz nehmen und in der Schlußphase des Krieges sogar zu räumlich begrenzten Angriffen übergehen. Die Kampfkraft und der Durchhaltewille der UCK verunmöglichte im Verein mit den NATO-Luftangriffen nicht nur die Erreichung eines der strategischen Zielsetzungen der BRJ, die nachhaltige Zerschlagung der UCK, sondern zwang in der Endphase des Krieges die jugoslawischen Verbände in einigen Abschnitten zum Verlassen ihrer relativ sicheren Stellungen und setzte sie so der Bekämpfung durch NATO-Kampfbomber aus. Gerade in den letzten beiden Wochen des Krieges konnte die NATO die Effizienz ihrer Angriffe gegen jugoslawische Verbände, die aufgrund des offensiven Vorgehens der UCK zu Umgruppierungen gezwungen waren, deutlich steigern und ihnen empfindliche Verluste zufügen. Somit wurde die UCK gewollt oder ungewollt zu einer „Bodenkomponente“ der NATO-Operation, wenngleich absehbar war, daß dies insbesondere für die Phase nach Kriegsende zusätzliche Probleme schaffen würde. Eine „siegreiche“ und zahlenmäßig starke UCK würde sich nicht so leicht ent Waffen lassen und würde als politischer Faktor an Gewicht gewinnen.

Der Verlauf des Krieges, insbesondere das Anwachsen der Flüchtlingsströme und die vermuteten Massaker, ließen die Diskussion um die Entsendung von Bodentruppen in wesentlichen NATO-Staaten immer lauter werden. Stand der Einsatz der Friedenstruppe für das Kosovo (KFOR) nach der Akzeptanz einer Verhandlungslösung zwar seit Jahresanfang längst fest, stellte sich nun mehr und mehr die Frage, ob nicht spätestens Anfang Herbst eine Invasion des Kosovo stattfinden sollte, um überhaupt die Voraussetzungen für eine Rückkehr der Albaner in ihre Heimat noch vor Wintereinbruch zu schaffen. Nach derzeit vorliegenden Quellen dürfte der Entschluß zumindest bei Amerikanern und Briten zur Durchführung einer derartigen Operation (Codename „B-Minus“) Ende Mai gefallen sein.

² Vgl. Haass, Richard N.: The Lessons of Kosovo's Two Wars, in: www.brookings.org/views/op-ed/haass/19990610.htm.

Mit Sicherheit haben die Luftangriffe allein Milosevic nicht zum Einlenken gezwungen, womit auch die gelegentlich zu hörende Behauptung, erstmals in der Geschichte der modernen Kriegführung hätte die Luftwaffe allein einen Sieg erringen können, mit Nachdruck in Abrede gestellt werden muß. Neben der Erkenntnis, die UCK nicht vernichtend schlagen zu können, haben die deutlichen Signale der NATO, letztendlich mit einer Bodeninvasion die Entscheidung erzwingen zu wollen, ein Einlenken der jugoslawischen Führung wesentlich beeinflußt. Die Annahmen, die NATO würde nicht in der Lage sein einen längeren Luftkrieg ohne UNO-Mandat und ohne russische Zustimmung zu führen, haben sich nicht bewahrheitet. Ernüchternd muß auch die Erkenntnis gewesen sein, daß die NATO in der Lage war, ihre Angriffe mit praktisch keinen eigenen Verlusten zu führen und die jugoslawischen Streitkräfte gegenüber den NATO-Verbänden kaum Abwehrmaßnahmen ergreifen konnten. Zudem konnte die jugoslawische Führung angesichts der weltweit verbreiteten Bilder über das albanische Flüchtlingselend bei der Staatengemeinschaft und vor allem der Öffentlichkeit in den NATO-Staaten keinerlei Verständnis für die „Richtigkeit“ ihres Standpunktes gewinnen. Jedoch ermöglichte es die Beendigung des Krieges zu diesem Zeitpunkt den jugoslawischen Streitkräften, immerhin ohne vitale Verluste an Mannschaft und Gerät das Kosovo zu verlassen.

Zu den wesentlichen Konsequenzen des Krieges zählt auch, daß die NATO-Luftangriffe lediglich Teilkomponente eines umfassenden Streitkräfteeinsatzes zur dauernden Stabilisierung der Region waren. Sie konnten letztlich den Einsatz einer kampfkraftigen rund 50.000 Mann starken Friedenstruppe nicht vermeiden, die nun täglich Sicherheit und Ordnung zu erzwingen hat und mit der Gefahr der Verwicklung in einen lange dauernden Konflikt niedriger Intensität konfrontiert ist.

Erfolg der NATO-Operation?

Zu den Charakteristika dieses Krieges zählt der Umstand, daß die politischen Zielsetzungen der NATO-Operation hinsichtlich der Prioritätensetzung entlang der Zeitachse mehrfach nachjustiert wurden. Ging es zu Beginn und in der Drohphase grundsätzlich um die Akzeptanz des Rambouillet-Planes durch die jugoslawische Führung, folgte nach Beginn der Eskalation im Kosovo die unverzügliche Einstellung der Kampfhandlungen und das Ende der Vertreibung der Albaner. Konkret wurden bei der Sondersitzung der EU-Außenminister am 8. April folgende Zielsetzungen, wie sie auch für die NATO Geltung hatten, formuliert:³ Die überprüfbare Beendigung aller Gewalttaten und Unterdrückungsaktionen im Kosovo; der überprüfbare Rückzug aller Streitkräfte aus dem Kosovo; die Zustimmung zur Stationierung einer internationalen Friedenstruppe; die Gewährleistung der sicheren Rückkehr aller Vertriebenen und unbehinderter Zugang internationaler Hilfsorganisationen zum Kosovo; die Bereitschaft der BRJ zur Zusammenarbeit bei der Durchführung dieser Beschlüsse auf der Grundlage des Abkommens von Rambouillet. Als das Vorgehen jugoslawischer Streit- und Sicherheitskräfte im Kosovo bis in die Endphase des Krieges nicht nachhaltig gebremst werden konnte, galt es die Voraussetzungen für eine Rückkehr der vertriebenen Albaner in das Kosovo zu schaffen, die jugoslawische militärische Infrastruktur insgesamt so weit als möglich zu zerschlagen, die Verbände im Kosovo nachhaltig zu treffen und zum Rückzug zu zwingen. Da all dies durch eine unmittelbare Kampfführung gegen das jugoslawische Militär nur bedingt erreicht werden konnte, sollte eine Bekämpfung strategischer Ziele das Regime zum Einlenken zwingen (Trefferbilanz der NATO, siehe unten). Generell können die hohen Trefferquoten der NATO derzeit nicht verifiziert werden, insbesondere die Trefferquote an schwerem Gerät im Kosovo ist erheblich in Zweifel zu ziehen. Abgesehen von der schweren Beeinträchtigung der jugoslawischen Luftverteidigung konnten die jugoslawischen

³ Vgl. Vgl. NZZ vom 9.4.1999, S. 1.

Landstreitkräfte ihre operativen Kapazitäten in erheblichem Ausmaß behaupten. Die Verluste beim schweren Gerät dürften angesichts der hohen Stückzahlen weitgehend verkraftet werden. Problematischer dürfte es im Bereich der Infrastruktur sein, da angesichts der Zerstörungen im Land, der desolaten Wirtschaft und der fehlenden Finanzen eine rasche Erholung ausgeschlossen werden kann. Trotz aller Verluste kann das jugoslawische Militär, insbesondere die Landstreitkräfte, keinesfalls als geschlagen bezeichnet werden. Ein Bedrohungsfaktor im regionalen Kontext bleibt allemal.

Zur Bewertung des Kriegsergebnisses zählen zweifellos die Kosten des Krieges selbst, das Ausmaß der Kollateralschäden und der wirtschaftlichen Folgekosten. Die Kosten für die Operation „Allied Force“ wurden mit rund sieben Mrd. Euro angegeben, hinzu kommen nun nach Schätzungen der US-Regierung Kosten von bis zu 22 Mrd. Euro für die Stationierung der KFOR während der nächsten fünf Jahre, was einen Gesamtumfang von 30 Mrd. Euro für Militärausgaben ausmachen würde. Allein für den Wiederaufbau des Kosovo wurden vom Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche für die ersten drei Jahre zwei bis vier Mrd. Euro, für Serbien weitere sechs bis sieben Mrd. Euro veranschlagt.⁴ Der Finanzierungsbedarf zur Abgeltung der Folgekosten bei den Anrainerstaaten soll nach Schätzungen des IMF bis über 2 Mrd. Euro ausmachen. Der deutsche Außenminister Fischer nannte gar eine Zahl von 30 Mrd. Euro für den Wiederaufbau des gesamten Balkans innerhalb der nächsten sechs Jahre.⁵ Die gleiche Summe nannte auch der NATO-Oberkommandierende für Europa, General Wesley Clark, als Gesamtausmaß der durch die NATO-Bombardierung erfolgten Zerstörung.⁶ Zieht man die Kosten des Militäreinsatzes hinzu, ergäbe dies eine Summe von bis zu 60 Mrd. Euro. So wenig nachvollziehbar die konkreten Zahlen und Schadensbilanzen derzeit sind und so viele Fragen hinsichtlich der Abschätzung der echten Kriegsfolgekosten auch offen bleiben, da insbesondere eine echte Schadensevaluierung in Jugoslawien bislang gar nicht möglich sein dürfte, das Ausmaß des Schadens ist enorm. Sicherlich war die jugoslawische Wirtschaft schon vor Kriegsbeginn desolat, nun wird aber für 1999 mit einem Rückgang des Bruttosozialproduktes um 40 Prozent, der Industrieproduktion um 44 Prozent, der Exporte um 55 Prozent, und der Importe um 58 Prozent gerechnet.⁷ Angesichts der angespannten finanziellen Lage in den potentiellen Geberstaaten ist es daher überaus fraglich ob und in welchem Ausmaß überhaupt ein substantieller Wiederaufbau von statten gehen wird.

Auch die politischen Folgen des Krieges sind soweit nicht absehbar, da nicht zuletzt der Friedensplan der G-8-Staaten, dem Milosevic zustimmte, wesentliche Fragen über die politische Zukunft des Kosovo offenläßt. Unklar ist etwa der Bedeutungsumfang der für das Kosovo vorgesehenen substantiellen Autonomie, das Problem der serbischen Präsenz im Kosovo und die Frage des Referendums über den definitiven politischen Status des Kosovo. Auch ist mehr als fraglich, ob und in welchem Ausmaß sich die UCK entwaffnen lassen wird. Das politische Vakuum in Albanien und die chaotischen Zustände im Kosovo, das Fehlen jeglicher politischer, rechtlicher und administrativer Strukturen, das Überhandnehmen der organisierten Kriminalität, die Aktivitäten politischer Provokateure und bewaffneter Banden beider Volksgruppen, stellen auf Dauer eine umfassende Bedrohung für den Befriedungsprozeß dar. Der in der Konsequenz des Rückzuges serbischer Streit- und Sicherheitskräfte erfolgte Einmarsch der KFOR etwa konnte den teilweise von UCK-Einheiten erzwungenen Exodus großer Teile der serbischen Bevölkerung aus dem Kosovo nicht verhindern. Die Rahmenbedingungen für die Friedenstruppe KFOR sind also denkbar schlecht.

⁴ Vgl. Marshallplan für Südosteuropa kostet 100 Milliarden Dollar, in: Die Presse v. 25.6.1999.

⁵ Vgl. Washington Post, 28.6.1999, S.1.

⁶ Vgl. ibidem.

⁷ Vgl. Aufhebung des Kriegszustandes in Jugoslawien, in: NZZ, 25.6.1999.

Resümee

Eine Bewertung der Erfolgsbilanz der NATO-Operation ruft ein ambivalentes Urteil hervor. Vielfach wurde darauf hingewiesen, daß die NATO auf das Vorgehen der jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte entsprechend reagieren und ihre Drohung realisieren mußte, wenn sie nicht einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust hinnehmen wollte. Letzteres wäre aber auch der Fall gewesen, wenn sie den Krieg mit einem Kompromiß, gemessen an den eigenen Zielsetzungen, wie sie in Fünf-Punkte-Forderungen letztendlich formuliert wurden, beendet hätte. In diesem Kontext gewann die Frage der Kohärenz und Effizienz des Bündnisses zunehmend an Bedeutung. So entwickelte sich innerhalb der NATO ein Konsens, daß ein gravierendes Abweichen von den Kernforderungen an das jugoslawische Regime, das Bündnis insgesamt in eine Verliererposition gebracht hätte. Vor allem in dieser Hinsicht kann von einem politischen Erfolg der NATO gesprochen werden, daß sie konsequent an ihrer Strategie und an der Durchsetzung der Fünf-Punkte-Forderungen festhielt sowie den politischen Konsens im Bündnis bewahren konnte. Das ursprüngliche Hauptmotiv, der humanitäre Zweck, wurde weitgehend verfehlt, wenngleich die aktuellen Zielsetzungen des NATO-Einsatzes mit mehr Erfolgsaussichten der Linderung der humanitären Katastrophen dienen. In diesem Zusammenhang kann weiters angemerkt werden, daß politische Restriktionen, die aus welchen Gründen auch immer der Kriegführung auferlegt werden, dazu führen können, daß letztlich die Kriegsdauer verlängert und die Intensität der Kriegführung erhöht werden muß. Dies kann in weiterer Folge zu wesentlich mehr Opfer führen und zu Bedingungen, die eine politische Stabilisierung kaum oder nur mit wesentlich mehr Aufwand erlauben. Für den Kosovo-Konflikt bedeutet dies, daß an Kriegsfolgen zu verzeichnen sind: Tausende Tote, 1,5 Millionen Flüchtlinge, Zerstörung der Infrastruktur und wirtschaftliche Schäden im Ausmaß von rund 30 Mrd. Euro und eine politische Situation, die eine Konsenslösung unter den Volksgruppen in absehbarer Zeit ausschließt. Das Konfliktmanagement der Staatengemeinschaft insgesamt nimmt sich daher in einer Gesamtbilanz zumindest bescheiden aus, insbesondere wenn man die politischen Zielsetzungen den Gesamtkosten und verursachten Schäden und Opfern gegenüberstellt. Was das Ausmaß der Massaker und der Vertreibung im Kosovo betrifft, wird noch zu klären sein, inwieweit die jugoslawischen Kräfte gerade durch die NATO-Angriffe jegliche Hemmung im Umgang mit der albanischen Bevölkerung ablegten. So sehr außer Streit steht, daß die Aggression vom jugoslawischen Regime ausgeht, so bleibt doch die bange Frage im Raum, ob und in welchem Ausmaß der Luftkrieg der NATO das, was er eigentlich verhüten hätte sollen – die humanitäre Katastrophe und die gravierenden Menschenrechtsverletzungen – nicht zu einem guten Teil selbst herbeiführte oder erst ermöglichte. Der „Erfolg“ der NATO-Operation wird auch an der Frage zu messen sein, inwieweit die humanitären Zielsetzungen nicht in einem argen Mißverhältnis zu der Bereitschaft stehen, zu deren Erreichung auch Opfer in Kauf zu nehmen. Der Verzicht auf den Einsatz von Bodentruppen und die weitgehende Vermeidung hoher Risiken machte letztlich eine Verlagerung der Zielplanung auf strategische Ziele erforderlich. Die ursprünglich proklamierte Absicht, keinen Krieg gegen das jugoslawische Volk führen zu wollen, verlor somit ihre Bedeutung: Nicht das Regime, dem die Hauptverantwortung für die Verbrechen im Kosovo angelastet werden, wird für die Zerstörungen im Lande zu bezahlen haben, sondern das serbische Volk. Zu einer politischen Lösung des Konfliktes brachte der Krieg keinen Schritt näher. Zieht man weiters in Betracht, daß während des gesamten Konfliktes seit 1991 eine effektive Politik gegenüber der BRJ unterlassen wurde, kann eher von einer Symptom- denn von einer Ursachenbekämpfung gesprochen werden. Vor allem in dieser Hinsicht nimmt sich das Aufwand- und Nutzenverhältnis eher bescheiden aus. Ob und unter welchen Umständen ein Regimewechsel in der BRJ erfolgt, kann ein Monat nach Kriegsende in keiner Weise abgesehen werden. Wie wird sich die Staatengemeinschaft verhalten, wenn der macht- und ordnungspolitische Konflikt in der BRJ gewaltsam eskaliert?

Auch wenn man die realpolitischen Einschränkungen der NATO-Operation akzeptieren und die Lösung der operativen Aufgabenstellungen durch die eingesetzten Kräfte der NATO honorieren muß, von einem „Sieg“ im Sinne der Erreichung eines generellen strategischen Endzieles kann in keiner Weise gesprochen werden, viel eher von einem kostenintensiven und risikoträchtigen Engagement erheblicher Kontingente der NATO-Landstreitkräfte, eher in der Mitte denn am Ende des Konfliktes um das Kosovo und die Neuordnung Jugoslawiens. Auf absehbare Zeit kann im günstigsten Fall durch eine erhebliche Truppenpräsenz, insbesondere der NATO, der Konflikt eingefroren werden, nicht unwahrscheinlich ist allerdings ein sukzessives Abgleiten der Situation in einen Konflikt geringer Intensität, sowohl zwischen den Volksgruppen als auch der Volksgruppen gegen die KFOR, was auch der Auftakt zu einer neuen Eskalation in der Region sein könnte.

Mag. Oberst Gustav E. GUSTENAU
Institut für internationale Friedenssicherung
der Landesverteidigungsakademie, Wien.