

Bruno Schoch

Gegen weitere staatliche Zersplitterung

Plädoyer für multinationale Vielfalt
in Belgrad, Podgorica und Pristina

HSFK-REPORT 2/2003



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81
E-Mail: schoch@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-75-8

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Metapher von den Dominosteinen ist auf dem Balkan keine bloße Schimäre. War es den westlichen Staaten nach langem Zögern zuerst in Bosnien-Herzegovina und dann im Kosovo gelungen, dem nationalistischen Morden und Vertreiben *manu militari* Einhalt zu gebieten, so entbrannten 2001 neue Konfliktherde, am heftigsten in Mazedonien. Seit 1991 gern als Beispiel für das friedliche ethnische Nebeneinander gerühmt, ist Mazedonien ein allzu fragiles politisches Gemeinwesen, als dass es eine kriegerische Zerreißprobe lange aushalten könnte. Zum einen ist das Schicksal der mazedonischen Albaner eng mit dem ihrer *co-nationals* im Kosovo, in Südserbien, Montenegro und Albanien verbunden. Zum anderen halten manche Nachbarn die mazedonische Nation bis heute für eine bloße Erfindung von Marschall Tito, was daran erinnert, dass die „mazedonische Frage“ seit den Balkankriegen zu Beginn des 20. Jahrhunderts *der* Zankapfel in der Region war. Ein Zerschlagen Mazedoniens hätte mithin Auswirkungen auf die Nachbarstaaten und könnte leicht die bisherigen Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um die Stabilisierung der Region und den Wiederaufbau politischer Gemeinwesen in Bosnien-Herzegovina und im Kosovo zunichte machen. Diese Bemühungen haben zwar noch nicht zu einem sich selbst tragenden Frieden geführt, aber doch mehr erreicht, als man 1995 zu hoffen wagen durfte.

Die Lage Mazedoniens ist charakteristisch für die gesamte Region. Die ethnische Gemengelage auf dem Balkan gehört zum historischen Erbe, das die Reiche der Osmanen und Habsburger hinterlassen haben. Außer Slowenien haben alle Nachfolgerepubliken Jugoslawiens entweder nationale Minderheiten oder aber *externe* Minderheiten in Nachbarrepubliken. Diese Konstellation muss jedes internationale Krisenmanagement berücksichtigen. Sie, nicht angebliche Nostalgie für Jugoslawien, verleiht dem Stabilitätskriterium seinen hohen Stellenwert als Kompass für die richtige internationale Politik.

Die Balkankriege der neunziger Jahre revitalisierten die aus dem Zeitalter des Nationalismus stammende Vorstellung von der Einheit von Volk, Kultur und Nation. Wird nationale Selbstbestimmung missverstanden als ein vermeintliches Recht jeder ethnischen Gruppe auf ihren eigenen Nationalstaat, sind „ethnische Säuberungen“ vorprogrammiert. Und zwar ohne absehbares Ende, denn aufgrund der ethnischen Gemengelage schafft jede territoriale Anpassung zwangsläufig neue Minderheiten. 1990/91 boten die Grenzen der Republiken, im jugoslawischen Bundesstaat selbständige Teilstaaten, noch einen gewissen Halt gegen weitere staatliche Zersplitterung. Den gibt es jetzt nicht mehr. Jedes weitere Grenzverrücken könnte als Präzedenzfall herangezogen werden und birgt deshalb unabsehbare Komplikationen. Ein unabhängiges Kosovo – warum ohne die Albaner in Südserbien und Mazedonien? Ein unabhängiges Montenegro – wie könnte man dann den Kosovaren einen eigenen Staat verweigern? Akzeptierte der Westen, dass sich der territoriale Bestand Restjugoslawiens verändert – wie könnte er dann auf Dayton beharren, das den bosnischen Serben und Kroaten Sezession und Anschluss an ihre „Mutterländer“ verbietet?

Man hat die ethnonational motivierten Massaker und Vertreibungen in Bosnien als Paradigma für neue Kriege gedeutet. Sie sind gegen die Zivilbevölkerung gerichtet und zielen auf deren nationale Homogenisierung mit Hilfe von Terror und Massakern. Dieser Report argumentiert gegen die verbreitete Teleologie des Nationalen, dass es sich hierbei, lediglich phasenverschoben, um den normalen Lauf der Geschichte handle, dass jede Nation nach ihrem politischen „Erwachen“ einen eigenen, möglichst homogenen Nationalstaat erreicht. Weil diese „Normalität“ vom Zeitalter des

Nationalismus bis hin zu den Genoziden des 20. Jahrhunderts allzu viel Opfer gefordert hat, ist sie nicht mehr zu akzeptieren. Deshalb wird hier darauf insistiert, dass staatlich-territoriale Integrität mehr ist als bloß ein überkommenes, gar obsoletes völkerrechtliches Prinzip. Sie ist von herausragender stabilitätspolitischer Bedeutung. Die Europäer hätten das wissen müssen, ruhte auf ihr doch einst ihre Entspannungspolitik.

Nach den schmerzlichen Erfahrungen, dass die Entfesselung ethnonationaler Gewalt auch mit der großen Furcht zu tun hat, die entsteht, wenn jede staatliche Autorität zerstört ist und ethnische Zugehörigkeit so etwas wie eine substitutive Schutzfunktion erhält, scheint es geboten, nun auf den bestehenden staatlichen Größen zu insistieren und sich allen nationalistischen Versuchen zu widersetzen, die Grenzen mit Gewalt ethnischen Gegebenheiten anpassen zu wollen. Deshalb ist die Zielvorstellung des Stabilitätspakts für Südosteuropa, auf deutsche Initiative unmittelbar nach dem Ende des Kosovokrieges geschlossen, nach wie vor ohne Alternative: der „Erhalt der multinationalen und multiethnischen Vielfalt der Länder der Region“. Was in führenden deutschen Printmedien gern als frommer Wunsch abgetan wird, entspringt in Wirklichkeit dem Wissen um die Abgründe, in die der ethnonationale Homogenitätswahn führen kann. Die Versuche, auf dem Balkan Territorium und Bevölkerung einander anzugleichen, haben zu den blutigsten Kriegen und Kriegsverbrechen in Europa seit 1945 geführt, bis der Westen, voran die USA, dem Treiben ein Ende machte. Das Abkommen von Dayton steht für die Wende in der internationalen Politik. Indem die Staaten des Westens gegen die den Tatbestand des Genozids erfüllenden „ethnischen Säuberungen“ und aus ordnungspolitischen Interessen militärisch intervenierten und in Bosnien-Herzegowina wie im Kosovo zwei internationale Treuhandschaften errichteten, erteilen sie allen ethnonationalen Vorstellungen von Nationsbildung und von Selbstbestimmung eine Absage. In Bosnien konnte die schon viel zu weit gediehene ethnische Zwangshomogenisierung nur noch um den Preis gestoppt werden, dass man deren Resultate teilweise akzeptieren musste. Seit Dayton besteht die Staatengemeinschaft unter amerikanischer Führung darauf, das politische Gemeinwesen Bosnien-Herzegowina mit internationaler Autorität und Hilfe zu erhalten und zu reorganisieren. Im Kosovo griff die NATO – ohne ein UN-Mandat – ein, um den aus Bosnien sattsam bekannten „ethnischen Säuberungen“ zuvorzukommen und einen zehn Jahre lang währenden Ausnahmezustand, ein regelrechtes Apartheid-Regime, zu beenden.

Ausdrücklich schließt die UN-Resolution 1244 die staatliche Abspaltung und Unabhängigkeit des Kosovo aus und schreibt seine Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) fest, an deren territorialem Bestand nicht gerüttelt werden soll. *Faute de mieux* bekräftigt das gesamte seitherige internationale Krisenmanagement zumindest seit Dayton den territorialen Status quo. Daraus folgt das Interesse, den Weg zu immer kleineren ethnisch homogenen Staaten zu versperren. Der mazedonische Präsident Boris Trajkowski bezeichnete den Verzicht auf ethnonationale Staatsbildung geradezu als kategorischen Imperativ für das Überleben der Region: „We cannot redraw borders and boundaries, making smaller units of ever purer ethnic states. We cannot survive as a region if ethnicity becomes the sole defining justification of statehood.“

Diese Studie untersucht die Konsequenzen, die daraus für das als völkerrechtliches Subjekt weiterhin fungierende, als Gesamtstaat aber seit der UN-Treuhandschaft im Kosovo und der Obstruktion Montenegros faktisch nicht mehr existente Restjugoslawien zu ziehen sind. Die Argumentation folgt der Logik des Stabilitätspaktes für Südosteuropa darin, dass nur ein regionaler Ansatz, keine auf Einzelfälle zugeschnittenen Strategien, dem Erfordernis der Stabilität genügen.

Deshalb plädiert dieser Report dafür, dass die Reorganisation staatlicher Machtstrukturen und Institutionen – Städte- und Gemeindeverwaltungen, Verwaltungsstruktur, Rechtsstaatlichkeit, die Bildung demokratisch gewählter und legitimer Repräsentanz – im Kosovo Priorität haben muss vor der Klärung des so genannten Endstatus. Zugespitzt formuliert: Demokratische Selbstregierung setzt nicht voraus, dass der Prozess der Nationalstaatsbildung abgeschlossen ist – schon gar nicht, wenn man diesen ethnisch verengt und den konstitutionellen und egalitären Aspekt, den der moderne Begriff der Nation enthält, ausblendet. Es gilt, die mühsame Arbeit der UNMIK fortzusetzen und all denen entgegenzutreten, die – ob aus romantisch-teleologischem oder ethnizistischem Nationsverständnis oder aus anderen Gründen – jetzt zur Beendigung des UN-Regimes aufrufen und einem unabhängigen Kosovo das Wort reden. Hier wird argumentiert, dass es für die beiden widersprüchlichen Ziele der UN-Resolution 1244 vom Juni 1999, „substanzielle Autonomie und bedeutende Selbstverwaltung für Kosovo“ *innerhalb* des bestehenden Staates zu schaffen, durchaus gute Gründe gab. Sie ist keineswegs nur ein Formelkompromiss, bloß aus Rücksichtnahme auf Vetomächte im UN-Sicherheitsrat geboren.

Auf dem Erhalt der bestehenden Staatsgrenzen zu pochen gibt freilich nur unter der Bedingung einen Sinn, dass keine Anstrengung ausgelassen wird, nationale und Minderheitenkonflikte innerstaatlich friedlich zu regeln. Denn im Namen der Stabilität die Mehrheit im Staat zur Unterdrückung der Minderheit zu ermächtigen, produziert gerade das, was man verhindern möchte: Instabilität. Wenn die Staatengemeinschaft, wie seit 1995 auf dem Balkan der Fall, aus humanitären und ordnungspolitischen Gründen mit Macht und Interventionen verhindert, dass ethnopolitische Territorialkonflikte mit Gewalt entschieden werden, gibt es weder für Minderheiten noch für Mehrheiten eine Alternative dazu, in mühsamen Verhandlungsprozessen Kompromisse, verbindliche Verfahren und institutionelle Garantien für ein interethnisches Auskommen auszuhandeln und praktisch zu erproben.

Die Chancen dafür sind seit dem Sturz des Milosevic-Regimes im Oktober 2000 spürbar besser geworden. Er stieß die Tür auf für die politische, ökonomische und gesellschaftliche Systemtransformation, die in der BRJ ein Jahrzehnt lang versperrt war. Seither setzt auch Belgrad auf internationale Kooperation, Reformen und Demokratie. Und Milosevics Nachfolger, sonst fast in allen Fragen uneins, schließen die Option der Gewalt, sei es gegenüber den Nachbarstaaten, sei es im Innern, sprich: gegenüber der Provinz Kosovo und der Republik Montenegro, aus und wollen die Reorganisation der Föderation auf dem Verhandlungswege erreichen. Damit sind die Aussichten gewachsen, das, was zuvor lange als angeblich unverhandelbare nationale Identitätskonflikte ausgegeben wurde, in politisch auszuhandelnde Interessenunterschiede und -gegensätze zu überführen. Dies gilt auch dann, wenn Demokratisierung anders, als viele meinen, keineswegs automatisch Hand in Hand geht mit der Deeskalation oder gar „Lösung“ ethnischer Konflikte, sondern diese im Gegenteil oft zunächst verschärft. Traditionellerweise lösen Minderheitenschutzregelungen, die der umstandslosen Geltung der demokratischen Mehrheitsregel widersprechen, Ängste vor Souveränitätseinbußen aus. *Power-sharing*, Autonomie, Föderalisierung oder erst recht Konföderalisierung werden meist als erste Stufe zur Sezession und damit zum Staatszerfall beargwöhnt. Diesen Ängsten kann die internationale Einbettung aller binnenstaatlichen Dezentralisierung umso besser entgegenwirken, je unzweideutiger die territoriale Unverletzlichkeit der bestehenden staatlichen Grenzen gegen alle ethnonationalen Teleologien und Irredentismen verbürgt ist.

Auch im Blick auf das ungestüme Drängen der Führung Montenegros nach einem unabhängigen Staat argumentiert diese Studie mit der Priorität von regionaler Stabilität einerseits, Rechtsstaat und demokratischer vor nationaler Selbstbestimmung andererseits. Sie hält deshalb die von Brüssel im März 2002 nach vielen Anläufen erreichte Vereinbarung zwischen Belgrad und Podgorica, die BRJ in einen neu zu organisierenden Bundesstaat umzuwandeln und das montenegrinische Unabhängigkeitsreferendum für drei Jahre auszusetzen, für einen Durchbruch. Javier Solana, der seit 1999 das nach dem Kosovokrieg geschaffene Amt des Beauftragten der EU für ihre gemeinsame Außenpolitik innehat, gelang damit nach dem Abkommen von Ohrid zur Beilegung des mazedonischen Bürgerkrieges abermals ein Erfolg.

Die staatliche Reorganisation der ausgehöhlten und blockierten BRJ könnte auch einen Weg zur politischen Quadratur des Kreises in Sachen Kosovo weisen. Die von der UNMIK mit dem *Constitutional Framework* initiierte Autonomie und Selbstregierung der Provinz Kosovo ist im Juni 2002 mit der Bildung einer provisorischen Regierung vorangekommen, zumindest ein erstes Fundament für den Übergang zu *self rule*. Unter all den diskutierten Optionen, die es für die Zukunft des Kosovo gibt, erscheint mir am ehesten seine Selbstregierung in einer tripartiten, gleichberechtigten Reorganisation von „Serbien und Montenegro“ dem hier im Blick auf die gesamte Region groß geschriebenen Stabilitätsanfordernis zu entsprechen.

Trotz aller Krisen und Stagnation ist die Lage auf dem Balkan heute besser als vor 1995. Die internationale Staatengemeinschaft hat einiges erreicht. Noch vor zwei Jahren lag die Aussicht jenseits des Vorstellungsvermögens, dass die EU-Kommission ausgerechnet Belgrad für seine Reformschritte loben und der Europarat es zur Mitgliedschaft auffordern könnte. Beides ist jetzt geschehen. Weitere Erfolge setzen freilich voraus, dass die Staatengemeinschaft in ihren Anstrengungen nicht nachlässt, den seit Dayton eingeschlagenen Kurs auf dem Balkan trotz aller Widrigkeiten und Rückschläge fortzusetzen, obwohl dieser inzwischen aus dem Aufmerksamkeitszentrum der internationalen Öffentlichkeit gerückt ist.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Minderheitenkonflikte auf dem Balkan bleiben ineinander verschachtelt	6
2.1.	Zweite Chance seit Oktober 2000	6
2.2.	Nur ein regionaler Ansatz hat Aussichten auf Erfolg	9
3.	Das internationale Krisenmanagement: Mühsame Lernprozesse im Westen	14
3.1.	Das Signal von Dayton: Keine weitere staatliche Zerstückelung	14
3.2.	Der homogene Nationalstaat ist kein Zukunftsmodell	19
3.3.	Auswege aus dem Bürgerkrieg: staatlicher und internationaler Minderheitenschutz	23
4.	Die Mühen der Ebene: von Restjugoslawien zu „Serbien und Montenegro“	25
4.1.	Optionen für das Kosovo	27
4.2.	Das Kosovo auf dem Weg zur substanziellen Autonomie	32
4.3.	Montenegro: der Schlüssel zur Stabilisierung	37
5.	Schlussfolgerungen und Ausblick	43

„The ferocious version of nationalism considered by many westerners to be endemic in the Balkans has only ever been sustainable for brief periods by governments before it begins to soften, then fragment and finally decay...”

(Misha Glenny, The Balkans, 1999)

„Viel zu lange waren die Europäer uneins und nicht bereit, die notwendigen Instrumente einzusetzen, um dem entfesselten Nationalismus in Jugoslawien Einhalt zu gebieten. Eigentlich erst nach der Tragödie von Srebrenica haben die Europäer begriffen, dass der Balkan nicht eine entlegene Weltregion mit ganz eigenen Gesetzen ist, sondern dass dort ihre eigene Sicherheit und ihre eigenen Ideale auf dem Spiel stehen.“

(Außenminister Joschka Fischer im Bundestag am 6. Juli 2001)

1. Einleitung

So furchtbar wie vor 1995 ist es auf dem Balkan nicht mehr. In Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und zuletzt in Mazedonien gelang es, den nationalistischen Furor *manu militari* zu stoppen. Verbessert haben sich seither sowohl die *regionalen* als auch die *internationalen* Bedingungen. Die damals führenden Protagonisten sind von der politischen Bühne verschwunden: Zuerst starb Franjo Tudjman, dann kündigte der greise Alija Izetbegovic seinen Rücktritt an, schließlich wurde Slobodan Milosevic von der Macht gefegt, verhaftet und im April 2001 an das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag ausgeliefert. Diese drei waren es, die im November 1995 auf dem amerikanischen Luftwaffenstützpunkt Dayton jenes Abkommen unterzeichnet hatten, das dem Krieg gegen die Zivilbevölkerung in Bosnien-Herzegowina endlich Einhalt gebot. Entscheidende Bedeutung kommt fraglos dem Sturz Milosevics zu, der skrupelloser als andere den Zerfall Jugoslawiens forciert hatte, um sich mittels nationalistischer Mobilisierung an der Macht zu halten. Sein politisches Ende gab den Weg frei für die Systemtransformation, die ein Jahrzehnt lang blockiert war. Zagreb, Sarajewo und Belgrad setzen nun auf internationale Hilfe, Reformen und Transformation. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa verpflichtet alle Teilnehmer auf das Ziel der europäischen Integration. Und nachdem die Wirtschaft der Region, bedingt durch Staatszerfall, Kriege und Embargos, zehn Jahre lang beständig geschrumpft war, schrieben 2001 erstmals alle Länder – weiterhin von hoher Arbeits- und Perspektivlosigkeit besonders für Jugendliche gekennzeichnet – wieder Wachstumsraten.

Dennoch bleibt die Region unbefriedet. Die Rückkehr des Krieges nach Europa ging einher mit Verbrechen, die wir für überwunden wähten: nationalistische Massenvertreibungen, Massaker, Internierungslager und Völkermord. Sie lasten schwer auf der gesellschaftlichen und staatlichen Neuordnung. Wie wenig die Gefahr neuerlicher Gewaltausbrüche gebannt ist, offenbarte sich 2001 an mehreren Schauplätzen:

- Bosnien-Herzegowina, wo nach wie vor 12.000 NATO-Soldaten nach dem Rechten sehen, ist noch immer kaum politisch integriert. Im März 2001 sah sich der *High Representative* genötigt,

den kroatischen Vertreter im Staatspräsidium abzusetzen, weil er die Föderation mit den Muslimen aufgekündigt und damit das diffizile Regelwerk von Dayton in Frage gestellt hatte.

- Im südserbischen Presevoval hatte eine Guerilla (UCPMB) einen Sezessionskampf entfacht. Sie nutzte die nach dem Kosovokrieg von der NATO entmilitarisierte Grenzzone, um die Kontrolle über das mehrheitlich von Albanern bewohnte Gebiet zu erringen. Erst im Frühling 2001 gelang es – auch dank internationaler Unterstützung – dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Nebojsa Covic, den Konflikt beizulegen. Im Mai 2001 ließ die NATO jugoslawische Sicherheitskräfte in die Pufferzonen einziehen, um die Ordnung wiederherzustellen.
- Anfang 2001 brach in Mazedonien der Bürgerkrieg aus. Auch hier half gegen die Reduktion aller sozialen Komplexitäten auf nationale Identitätspolitik und gegen weitere staatliche Zersplitterung – die sprichwörtliche *Balkanisierung* – nur eine internationale Intervention. Immerhin agierte der neue EU-Beauftragte für die Gemeinsame Außenpolitik (GASP) so, dass das Schlimmste verhindert werden konnte. Javier Solana wurde dabei ostentativ von der NATO unterstützt, die bei der Entwaffnung der Rebellen half.
- Ungewiss ist auch die Zukunft Restjugoslawiens. Gibt es einerseits an der Existenz dieses Staates, als Völkerrechtssubjekt von der UN-Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 ausdrücklich festgeschrieben, nichts zu deuteln, so ist er andererseits eine *fictio iuris*: Das Kosovo untersteht dem *Special Representative* des UN-Generalsekretärs und der UNMIK (*UN Interim Administration Mission in Kosovo*), 33.200 Soldaten bemühen sich unter NATO-Kommando um Sicherheit und öffentliche Ordnung. In Montenegro strebt rund die Hälfte der Bevölkerung nach Sezession. Javier Solana tat alles, um Präsident Djukanovic dazu zu bewegen, das mehrfach angekündigte Unabhängigkeitsreferendum für drei Jahre auszusetzen. Nur unter äußerem Druck einigten sich Belgrad und Podgorica, Jugoslawien in einen Staatenbund „Serbien und Montenegro“ umzuwandeln. Dessen Ausgestaltung erweist sich als überaus mühsam. Sein Scheitern könnte auch die strittige Statusfrage des Kosovo verschärfen.

Inzwischen haben sich auch die *internationalen* Bedingungen für eine Befriedung des Balkans verbessert. Als Milosevic im Kosovo den aggressiven serbischen Nationalismus mobilisierte, verfolgte die Staatengemeinschaft lange keine konsistente Politik. Vielmehr schwankten ihre Akteure ständig zwischen zwei Ansätzen, in denen sich unterschiedliche, ja gegensätzliche Interpretationen der Ereignisse niederschlugen. Der eine deutete und deutet den Zerfall des Tito-Staates, der ihm ohnehin als widernatürliches Konstrukt gilt, als Voraussetzung für nachholende Nationalstaatsbildungen. Nachdem erst dynastische, dann realsozialistische Machthaber den einzelnen Völkern ihr nationales Selbstbestimmungsrecht vorenthalten hatten, verwirklichen sie es jetzt. Dieser verbreiteten Auffassung zufolge führt an der Herstellung möglichst homogener Nationalstaaten kein Weg vorbei. Diese Teleologie des Nationalen, der zufolge jede Nation früher oder später ihren eigenen Staat erringt, läuft nicht selten auf die Apologie ethnonationaler Gewalt hinaus.

Der andere Ansatz dagegen setzt, nachdem sich Jugoslawien in seine Teilrepubliken aufgelöst hat, auf deren Erhalt und pocht auf umfassenden Minderheitenschutz. Weil das Streben nach nationaler Homogenität seit dem 19. Jahrhundert Hekatomben von Toten und Vertriebenen gefordert hatte, ist das Ziel, ethnische und territoriale Grenzen zur Deckung zu bringen, nicht mehr zu akzeptieren und jede weitere Staatszersplitterung auf dem Balkan abzulehnen. Demokratie und Rechtsstaat lassen sich durchaus innerhalb bestehender Staaten verwirklichen, sofern das Mehrheitsprinzip relativiert und nationale Differenz anerkannt und geschützt wird. Das Selbstbestimmungs-

recht ist in erster Linie republikanisch-staatsbürgerlich zu verstehen, ohnehin sein ursprünglicher Kern, bevor es bis zur Unkenntlichkeit ethnisch verengt und damit verfälscht wurde.¹

Dieser Report² folgt der zweiten Linie. Und zwar aus *normativen* Gründen ebenso wie aus *stabilitätspolitischen* Erwägungen. Das Ideal homogener Nationalstaaten hat seit dem Zeitalter des Nationalismus allzu viel Leid verursacht, bis hin zu Genoziden und zum Zivilisationsbruch, um noch als Zukunftsmodell zu taugen. Eigentlich hätten das die Europäer aus ihrer Geschichte gelernt haben müssen. Wenn es während der jugoslawischen Erbfolgekriege zu den scheußlichsten ethno-nationalen Massakern und Vertreibungen in Europa seit 1945 kam, so liegt das mitnichten an einem auf dem Balkan besonders ausgeprägten Hang zur Gewalt, wie das Vorurteil des „Balkanismus“ insinuiert.³ Sondern hier tobten sich die ureigenen Dämonen des europäischen Nationalismus aus. Die mit Gewalt forcierte Ethnisierung aller sozialen Beziehungen entspringt weniger „uraltm Hass“, als vielmehr jener großen Furcht, die um sich greift, wenn sich Staaten auflösen und jegliche Autorität zerbricht. Entfällt der Schutz, den das Gewaltmonopol des Staates für seine Bürger bedeutet, droht der Rückfall in Hobbes' Naturzustand des *homo homini lupus*. Ethnische Zugehörigkeit gewinnt dann leicht eine substitutive Schutzfunktion. Nationaler Hass erwächst mithin nicht aus ethnischer Differenz als solcher, sondern folgt aus dem Entsetzen, das um sich greift, wenn jede legitime Macht und Autorität verfällt. Der in Québec aufgewachsene Michael Ignatieff, der wie kaum ein anderer sensible Beobachtungen aus den neuen nationalistischen Kriegen mit theoretischer Reflexion verbindet, hat das trefflich formuliert:

„Man beachte die verursachende Reihenfolge: Zuerst kam der Zusammenbruch des Staates, in dem die verschiedenen Volksgruppen ihren Platz hatten, dann die Hobbes'sche Angst und erst zum Schluss der nationalistische Verfolgungswahn, gefolgt von Kriegshandlungen. (...) Nationalistische Gefühle an der Basis, im gemeinen Volk, sind eine sekundäre Folge des Zerfalls des politischen Systems, eine Reaktion auf den Zusammenbruch der staatlichen Ordnungen und der bestehenden Anpassung zwischen den Volksgruppen. Der Nationalismus bringt Gemeinschaften der Angst hervor, Gruppen, die von der Überzeugung zusammengehalten werden, ihre Sicherheit beruhe darauf, dass sie zusammenstehen. Menschen werden ‚nationalistisch‘, wenn sie Angst haben, sobald die einzige Antwort auf die Frage: ‚Und wer schützt mich?‘ lautet: ‚Dein eigenes Volk.‘“⁴

- 1 Vgl. dazu Bruno Schoch, *Alle Macht geht vom Volk aus. Aber wer ist das Volk?*, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung), 2000 (HSFK-Report 12/2000).
- 2 Er beruht auf Vorarbeiten in einer von Bertelsmann-Stiftung, Centrum für Angewandte Politik (CAP) und Planungsstab des Auswärtigen Amtes organisierten Arbeitsgruppe. Den dort versammelten Experten schulde ich viel. Besonders danken möchte ich der Bertelsmann-Stiftung. – Vgl. die beiden Konferenzpapiere „Negotiating the Balkans“ vom Sommer 2000, [www.bertelsmann-stiftung.de/documents/ Negotiating_the_Balkans.Report.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/documents/Negotiating_the_Balkans.Report.pdf) sowie „Discussion Paper: Integrating the Balkans: Regional Ownership and European Responsibilities“ vom Sommer 2002, www.bertelsmann-stiftung.de/documents/ DiscussionPaperIntegBalkan2002.doc, jetzt auch die Broschüre: *Conference Report on the Round Table. Integrating the Balkans. Regional Ownership and European Responsibilities*. Berlin, July 15-16, 2002.
- 3 Erhellend dazu Maria Todorova, *Die Erfindung des Balkans. Europas bequemes Vorurteil*, Darmstadt (WBG), 1999; ferner Wolfgang Höpken: „Blockierte Zivilisierung“? Staatsbildung, Modernisierung und ethnische Gewalt auf dem Balkan (19./20.Jh.), in: *Leviathan*, Nr. 12, 1997, S. 518-538.
- 4 Michael Ignatieff, *Die Zivilisierung des Krieges. Ethnische Konflikte, Menschenrechte, Medien*, Hamburg (Rotbuch), 2000, S. 60. – Vgl. auch ders., *Reisen in den neuen Nationalismus*, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1993.

Die Balkankriege der neunziger Jahre haben den Blick dafür geschärft, dass staatlich-territoriale Integrität mehr ist als bloß ein überkommenes, gar obsoletes völkerrechtliches Prinzip. Sie ist von herausragender stabilitätspolitischer Bedeutung. Auch das hätten die Europäer wissen müssen, ruhte auf ihm doch einst ihre Entspannungspolitik. Noch nie in der Geschichte ließ sich nationale Selbstbestimmung verkürzen auf ein Recht jeder ethnischen Gruppe auf ihren eigenen Nationalstaat, ohne dass daraus Mord und Totschlag erwachsen wären. Das Bemühen, ehemals multinationale Staaten in homogene Nationalstaaten zu verwandeln, gleicht den russischen Puppen in der Puppe: In jeder neuen, kleineren Einheit steckt wiederum eine nationale Minderheit. Man hat das „ein fundamentales Dilemma“ genannt, dem keine Anpassung der Grenzen an ethnische Gegebenheiten entkommt: „Jede territoriale Lösung verursacht zwangsläufig ‚neue‘ Minderheiten, da es in der Realität keine ethnisch homogenen Gebiete gibt.“⁵ Boten 1990/91 die Grenzen der Republiken, zuvor souveräne Teilstaaten, noch einen gewissen Halt gegen weitere Zersplitterung, so entfällt er heute. Deshalb birgt jedes Grenzverrücken unabsehbare Komplikationen. Ein unabhängiges Kosovo – warum ohne die Albaner in Südserbien und Mazedonien? Ein unabhängiges Montenegro mit rund 650.000 Einwohnern – wie könnte man dann zwei Millionen Kosovaren ihren eigenen Staat verweigern? Akzeptierte der Westen, dass sich der territoriale Bestand Restjugoslawiens verändert – wie könnte er dann auf Dayton beharren, das den bosnischen Serben und Kroaten Sezession und Anschluss an ihre „Mutterländer“ verbietet? Offenbar ist die Metapher von den Dominosteinen auf dem Balkan doch mehr als eine Schimäre.⁶

Als die Welt mit dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens konfrontiert war, führte der skizzierte Streit zweier Linien zu einer verwirrenden Zickzackpolitik der relevanten Mächte. Zwar wäre es absurd, wollte man das Scheitern des Tito-Staates externen Kräften zuschreiben – für seinen Zerfall gab es genug hausgemachte Ursachen. Doch wussten nationalistische und gewaltbereite Akteure auf dem Balkan die internationalen Dissonanzen weidlich auszunutzen. Einige maßgebliche Mächte beharrten allzu lang auf der Existenz Jugoslawiens, was unter den gegebenen Umständen *nolens volens* den aggressiven serbischen Nationalismus stärkte. Andere drängten im Namen des Selbstbestimmungsrechts auf rasche Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, womit sie die Lunte an das multiethnische Bosnien legten⁷ – ebenfalls ohne es zu wollen.

Hier geht es nicht darum, jenen Streit aufzuwärmen. Dayton hat ihn, wenngleich viel zu spät, beendet. Das vielfach kritisierte Abkommen musste zwar ethnische Teilungen als Ergebnis des Krieges in Kauf nehmen, bestand aber auf der staatlichen Existenz Bosnien-Herzegovinas und auf völkerrechtlichen Grundprinzipien. Es markierte eine Wende im internationalen Krisenmanagement. Seither sind sich die entscheidenden Mächte in dem Willen einig, jede weitere Balkanisie-

5 John Coakley, ed., *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, London (Cass), 1993, S. 454.

6 Vgl. dazu den lehrreichen Bericht der von der schwedischen Regierung einberufenen Expertenkommission an die UNO, nach ihrem Vorsitzenden, dem angesehenen Richter Richard Goldstone aus Südafrika, meist „Goldstone-Kommission“ genannt: *The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report*, Oxford (Oxford University Press), 2000, v.a. Kapitel 8: Kosovo: The Regional Dimension, S. 227-257.

7 Vgl. meine damalige Kritik: Anerkennen als Ersatzhandlung. Ein kritischer Rückblick auf die Bonner Jugoslawienkritik, in: Peter Schlotter u.a., *Der Bosnienkrieg und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention*, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung), 1992 (HSFK-Report 5-6/1992), S. 37-53.

zung des Balkans zu verhindern. Davon zeugt die UN-Resolution 1244 zum Kosovo vom 10. Juni 1999, die „das Eintreten aller Mitgliedstaaten für die Souveränität und territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und der anderen Staaten der Region“ ausdrücklich festhält.⁸ Auch der Stabilitätspakt für Südosteuropa, am selben Tag verabschiedet, bekräftigte das. Er schrieb feierlich das Ziel fest, „für den Erhalt der multinationalen und multiethnischen Vielfalt der Länder in der Region“ zusammenzuarbeiten und „bestehende ethnische, kulturelle und sprachliche Identitäten und Rechte dauerhaft“ zu schützen.⁹

Was manche als frommen Wunsch des Westens denunzieren, entspringt in Wirklichkeit der Einsicht, dass sich nationale Homogenität in den meisten Staaten des Balkans nach wie vor nur mittels jener Barbarei herstellen ließe, für die sich der Euphemismus „ethnische Säuberungen“ eingebürgert hat. Und eben deren neuerliche Entfesselung ist der Westen seit Dayton nicht mehr gewillt hinzunehmen – aus humanitären und ordnungspolitischen Gründen. Seine seitherigen Interventionen versperren nationalistischen Akteuren auf dem Balkan den Weg, territoriale und ethnische Grenzen mit Gewalt zur Deckung zu bringen und beharren auf der Notwendigkeit, ethnonationale Konflikte *binnenstaatlich* zu regulieren. Dieser Report lässt sich von der Überzeugung leiten, dass diese prinzipielle Haltung auf dem Balkan, wo sich nationale und staatliche Gegebenheiten noch immer vielfach unterscheiden, keine Abweichung duldet, soll das fragile Gebäude bisheriger Stabilisierungsbemühungen nicht wieder ins Wackeln geraten.

Die Staatengemeinschaft versucht in den ehemaligen Kriegsgebieten des Balkans nach ihren Interventionen Gesellschaften zu rekonstruieren, die der Krieg vielfach zerstört, ethnonational gespalten und traumatisiert hat, ein schwieriges Unterfangen.¹⁰ Ihre Anstrengungen, von außen staatliche Institutionen und rechtsstaatliche Grundsätze wiederherzustellen, sollen für den einzelnen nach und nach jene Sicherheit verbürgen, die es erst gestattet, die nachwirkende Logik des Ethnonationalismus zu überwinden. Im Sinne völkerrechtlicher Treuhänderschaft¹¹ will die Staatengemeinschaft in Bosnien und im Kosovo die Voraussetzungen schaffen für demokratische Selbstregierung.

Sie tut dies wohl oder übel, ohne *zuvor* alle Statusfragen endgültig geklärt zu haben. Warum es dazu keine Alternative gibt, wird hier aus dem Stabilitätsanfordernis der gesamten Region begründet. Damit ist das komplizierte Verhältnis zwischen *state building* und *nation building* angesprochen. Ohne wiederhergestelltes staatliches Gewaltmonopol, ohne funktionierende Polizei und Justiz gibt es keine Sicherheit der Bürger, Voraussetzung für Demokratie, Zivilgesellschaft und ökonomischen Neuanfang. Die Rekonstruktion der Staatlichkeit ist mithin die Voraussetzung für die

8 www.un.org/Depts/german/sr/sr-99/sr-99sr.htm

9 Erklärung des Balkan-Gipfels zum Stabilitätspakt am 30. Juli 1999 in Sarajewo, in: Internationale Politik, Nr. 8, 1999, S. 132; fast gleichlautend im Stabilitätspakt selbst, ebd., S. 122.

10 Vgl. Nicole Ball, Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften: Welchen Beitrag können externe Akteure leisten?, in: Tobias Debiel (Hg.), Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung, Bonn (Dietz), 2002, S. 66-96.

11 Zur Begründung, warum die Rede von einem Protektorat irreführend ist und Treuhänderschaft den Sachverhalt besser trifft, vgl. Leopold von Carlowitz, UNMIK Lawmaking between Effective Peace Maintenance and Internal Self-determination (unveröff. Ms.).

Perspektive demokratischer Verhältnisse. Nun ist aus dem angelsächsischen Verständnis von *nation building* diese demokratisch-konstitutive Komponente nicht wegzudenken, wohl aber kommt sie in der mitteleuropäischen und osteuropäischen Lesart der Nation, aufgrund historischer Besonderheiten mehr von *ethnos* als von *demos* grundiert, meist zu kurz. Weil die Nation in dieser Tradition als das Ursprüngliche und der „natürliche“ Grund für den Staat gilt, tut man sich schwer damit, den Vorrang von Staat und Demokratisierung vor ethnonationaler Zugehörigkeit zu akzeptieren.¹² Daraus speisen sich, ob bewusst oder nicht, manche Vorschläge, die nationalen Statusfragen im Kosovo und in Montenegro seien *zuerst* zu klären, als Voraussetzung für die Wiederherstellung staatlicher und rechtsstaatlicher Institutionen.

Hier wird anders argumentiert. Aus stabilitätspolitischen Gründen spricht alles dafür, die Leitlinie des internationalen Krisenmanagements seit Dayton, die Beibehaltung der staatlich-territorialen Grenzen, nicht in Frage zu stellen. Die Kehrseite der am territorialen Status quo ausgerichteten Politik muss das Engagement der Staatengemeinschaft für innere Selbstbestimmung und Minderheitenschutz sein. Denn nur so kann es gelingen, nach und nach jenes Minimum an Vertrauen auch der Minderheiten in die politischen Institutionen zu erzeugen, ohne das kein Staat bestehen kann. Über den Zeitraum, der dazu in Gesellschaften nötig sein wird, die ethnonationale Kriege auseinander gerissen haben, darf man sich freilich keine Illusionen machen.

Regionale und staatliche Stabilisierung ist noch kein Frieden. Aber sie ist eine seiner entscheidenden Bedingungen. Und vor dem Hintergrund der letzten Balkankriege bedeutet Hobbes' schwache Definition von Frieden als Fehlen des gewaltsamen Todes schon viel. Wenn ich mich hier vor allem auf Stabilität konzentriere, so ist damit auch gesagt, dass andere Aspekte, von denen das Gelingen der Demokratisierung auch abhängt, in diesem Report zu kurz kommen. Das gilt vor allem für die schwierige wirtschaftliche Lage, aber auch für Korruption und Kriminalität.

2. Die Minderheitenkonflikte auf dem Balkan bleiben ineinander verschachtelt

2.1. Zweite Chance seit Oktober 2000

Weder die Luftschläge der USA vor Dayton noch der Bombenkrieg der NATO 1999 haben die ethnopolitische Gewalt besiegt, die das untergehende Jugoslawien entfesselt hatte. Vielmehr kennzeichnet es die verworrene Lage auf dem Balkan, dass diese Gewalt, kaum war sie an einem Ende

12 In letzter Zeit wird in der Literatur die Differenz zwischen *demos* und *ethnos* in den Pfaden europäischer Nations- und Nationalstaatsbildung gern heruntergespielt. Das mag gegen normative Überzeichnungen der älteren Nationalismusforschung richtig sein, doch wird damit die konstitutionelle, demokratische Dimension des modernen Nationsbegriffs leicht vernachlässigt. Aus ihr erklärt sich aber erst dessen politische Ambivalenz und Mobilisierungskapazität. Selbst die Kategorie Nationalstaat meint zweierlei: der Staat, in dem politische Herrschaft sich einzig aus der Nation legitimiert, oder der nationale Staat eines partikularen Volkes. – Vgl. M. Rainer Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1990, S. 232-255, und Emerich Francis, *Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkskunde*, Berlin (Duncker & Humblot), 1965.

halbwegs eingedämmt, an einem anderen wieder aufflackerte. Es könnte deshalb scheinen, als habe sich nicht viel verändert. Zwar ermöglichte der Rückzug der jugoslawischen Volksarmee aus dem Kosovo nach 72 Tagen Bombardierungen durch die NATO immerhin rund 800.000 geflüchteten und vertriebenen Kosovaren, zurückzukehren. Doch sah sich die Friedenstruppe KFOR (*Kosovo Force*) außerstande, nun umgekehrte „ethnische Säuberungen“ zu unterbinden. Soweit Serben und Roma aus Angst vor Rache nicht schon mit der abziehenden Armee geflohen waren, waren sie systematischen Vertreibungen ausgesetzt. Insgesamt verließen rund 200.000 Serben und Roma das Kosovo.¹³ Am heftigsten waren die Gewaltausbrüche in Mitrovica. Hier rächten sich Serben dafür, dass unmittelbar nach dem Rückzug der jugoslawischen Armee im Juni 1999 die Serben aus dem Süden der Stadt gejagt worden waren und vertrieben ihrerseits die Albaner aus dem Norden. Irredentistische Nationalisten wollen den an Serbien angrenzenden Norden und Nordwesten des Kosovo unter serbische Herrschaft bringen und reden einer Teilung der Provinz nach ethnischen Gesichtspunkten das Wort.

Die überwältigende Mehrheit der Kosovaren versteht das UNMIK-Regime als unvermeidliches Transitorium auf dem Weg zur Unabhängigkeit. Und die bewaffneten Aufstände im Presevo und in Mazedonien im Jahr 2001 spekulierten darauf, sich dem Kosovo anschließen zu können, falls dieses geteilt werden sollte. Da war er wieder, der nationalistische Wahn von der ethnischen Homogenität des Staates! Darüber hinaus wiederholten UCPMB im Presevo und „neue“ UCK¹⁴ in Mazedonien ein altbekanntes, seit dem Aufstand der griechischen Fanarioten mehrfach erprobtes „balkanisches Politikmuster“ (Stefan Troebst): Politisch und militärisch schwache secessionistische Nationalbewegungen provozieren mit gezielten Nadelstichen Zentralregierungen zu exzessiver Gewaltanwendung, deren mediale Verwertung dann die europäischen Mächte zur Intervention bewegen soll.¹⁵

Also nichts Neues? Nur *prima facie* nicht. Was als Wiederkehr des Immergleichen erscheinen mag, verbirgt in Wirklichkeit, dass zehn Jahre nach dem Zerfall Jugoslawiens wesentliche Bedingungsfaktoren für die Befriedung der Region von Grund auf verändert sind.

Der Versuch, das nationalrevolutionäre Vorgehen der UCK im Kosovo in Südserbien und Mazedonien zu kopieren, beruhte wohl nicht nur darauf, dass UCK-Aktivistinnen aus dem Kosovo hier einfach weitermachten. Vielmehr glaubten gewaltbereite Akteure auch in den beiden Regionen selbst, die vorhandene Unzufriedenheit über Diskriminierungen ausnutzen und auf ihre Mühle leiten zu können. Das Missverständnis war weit verbreitet, die NATO habe 1999 ihren Luftkrieg nicht gegen das Milosevic-Regime geführt, sondern für die nationale Befreiung der Kosovaren. Hinzu kamen Spekulationen auf Gebietstransfers. Einige der aufständischen Albaner glaubten, sofern sich eine Teilung des Kosovo nicht mehr verhindern ließe, könnte der Westen zu Kompen-

13 Vgl. dazu Elmar Pichl, Kosovo – „Kriegsrecht“, Faustrecht und UN-Recht. Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, in: Südosteuropa, Nr. 11-12, 1999, S. 669. – Die Goldstone-Kommission sieht diese umgekehrten Säuberungen trotz 40.000 NATO-Soldaten als den größten Misserfolg der Intervention.

14 UCK im Kosovo stand für Ushtria Clirimtare e Kosoves, d.h. Kosovo-Befreiungsarmee, UCK in Mazedonien bedeutete Ushtria Clirimtare Kombetare, d.h. Armee zur nationalen Befreiung.

15 Vgl. Stefan Troebst, Balkanisches Politikmuster? Nationalrevolutionäre Bewegungen in Südosteuropa und die „Ressource Weltöffentlichkeit“, in: Osteuropa, Nr. 11, 2000, S. 1254-1266.

sationen bereit sein. Mehrheitlich albanisch besiedelte Gebiete im Presevtal und in Nordwestmazedonien, so das Kalkül, würden dann dem Kosovo zugeschlagen. Insofern zielte die nationalrevolutionäre Politik weniger auf ein Großalbanien denn auf ein Großkosovo.¹⁶ Doch die Insurgenten machten die Rechnung ohne den Wirt. Vor allem übersahen sie, dass sich die regionalen Koordinaten ebenso wie die internationale Politik von Grund auf verändert hatten.

Der Tod von Franjo Tudjman Ende 1999 beendete die Ära des autoritären Nationalismus in Kroatien. Im Oktober 2000 wurde Slobodan Milosevic gestürzt. Nachdem er überraschend die Präsidentschaftswahlen verloren hatte, aber auf einem zweiten Wahlgang bestand, rief die Opposition den Generalstreik aus und organisierte Massenproteste in Belgrad. In deren Verlauf wurden Parlament und andere Machtzentren gestürmt, Teile der Polizei und Armee verweigerten die Befehle – die „letzte Revolution“ auf dem Balkan.¹⁷ Am 6. Oktober traf sich Milosevic mit Kostunica und gestand die Niederlage ein, tags darauf wurde dieser als neuer Präsident vereidigt. Fünf Monate später ließen die neuen Machthaber Milosevic verhaften und nach zähem Ringen zwischen dem Präsidenten und dem serbischen Ministerpräsident Djindjic setzte sich dieser schließlich durch und lieferte Milosevic am 28. Juni 2001 an das von der UNO errichtete *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* (ICTY) in Den Haag aus.

Umgehend überwand Jugoslawien seine internationale Isolierung. Zwei Tage nach der Vereidigung Kostunicas hoben die EU-Außenminister die Wirtschaftssanktionen auf. Nachdem Kostunica sich mit den Staats- und Regierungschefs der EU getroffen und die prinzipielle Bereitschaft seines Landes zur Kooperation mit Den Haag und zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Bosnien erklärt hatte, trat die BRJ im November dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und danach der UNO und der OSZE bei. Enorme Hilfsgelder lockten, geknüpft an Reformen und internationale Zusammenarbeit. Damit war eine Ära zu Ende.¹⁸ Nach zehn verlorenen Jahren der Kriege, Massaker und „ethnischen Säuberungen“ eröffnete sich nun für die Region eine „zweite Chance“¹⁹. Das manifestierte sich zunächst darin, dass Kroatien und die BRJ Bosnien-Herzegowina als gleichberechtigten souveränen Staat anerkannten. Auch die Beziehungen zwischen der BRJ und Kroatien normalisierten sich. Ende 2001 kam es zu mehreren Außenministertreffen, zum Austausch von Botschaftern und zur Unterzeichnung einer Reihe bilateraler Abkommen. Man richtete eine gemeinsame Grenzkommission ein und begann bilaterale Gespräche über Vermisste und Gefangene,

16 Stefan Troebst, „Groß-Kosovo“ oder unabhängiges Kosovo?, FAZ 19.6.2001, S. 10.

17 Timothy Garton Ash, Die letzte Revolution. Das Ende der Balkankriege und Serbiens Aufbruch nach Europa, in: *Lettre International*, Heft 51, IV. Vj. 2002, S. 42-47.

18 Vgl. International Crisis Group (ICG), *After Milosevic. A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace*, ICG Balkans Report No. 108, Brussels, 2001. – Die ICG ist „a private, multinational organisation committed to strengthening the capacity of the international community to anticipate, understand and act to prevent and contain conflict.“ (ebd., S. 311) Wie für fast alle ihrer informativen Veröffentlichungen ist auch für diese nicht auszumachen, wer sie geschrieben hat. Autor oder Autoren verbergen sich hinter der beeindruckenden Prominenz, die als Unterstützer dieser *non-governmental organisation* fungieren. Da die ICG pointiert politische Stellung bezieht und über beträchtlichen Einfluss verfügt, wünschte man sich Transparenz statt anonyme Autorschaft. Zumal gerade in nationalen Dingen der jeweilige politische und nationale Erfahrungshintergrund in die Analyse eingeht. Vgl. www.crisisweb.org

19 Carl Bildt, A Second Chance in the Balkans, in: *Foreign Affairs*, Jg. 80, Nr. 1, Januar/Februar 2001, p. 148-158.

wobei allerdings das Schicksal der von Kroatien aus der Krajina Vertriebenen bis vor kurzem ungeklärt blieb.²⁰ Im Juli 2002 fand auf Einladung des bosnischen Präsidiums und auf Anstoß des *High Representative*, Paddy Ashdown, ein symbolträchtiges Treffen der Staatspräsidenten Jugoslawiens, Kroatiens und Bosniens in Sarajewo statt. Sie verpflichteten sich in der Schlussklärung, das Dayton-Abkommen einzuhalten, nach den Kriegen der neunziger Jahre ein immenser Fortschritt.

Nach der Auslieferung Milosevics erklärte sich auch die Republik Srpska bereit, mit Den Haag zu kooperieren. Und Kroatien lieferte angeklagte Generäle und Politiker aus, was zu innenpolitischen Erschütterungen führte. Zwar mahnt Carla Del Ponte, Chefanklägerin des ICTY, unermüdlich, dass die Auslieferung von Personen, die das Gericht wegen Kriegsverbrechen angeklagt hat, weit hinter den Kooperationsbekundungen herhinken. Prominent dafür stehen der frühere Präsident der Republik Srpska, Radovan Karadzic, und sein General Mladic. Gleichwohl kann es sich kein Staat der Region leisten, angesichts des fortbestehenden internationalen Drucks nicht mit Den Haag zusammenzuarbeiten. Der Prozess der nationalen Selbstbesinnung ist schmerzlich – doch hat er bei allen Verzögerungen und Rückschlägen inzwischen eingesetzt.

2.2. Nur ein regionaler Ansatz hat Aussichten auf Erfolg

Gewiss tragen die Länder des Balkans schwer an den traumatischen Verheerungen der postjugoslawischen Kriege. Doch immerhin befinden sich jetzt die extremen, gewaltbereiten Nationalisten in der Defensive. Auch für die staatliche Reorganisation der Bundesrepublik Jugoslawien sind seit dem Sturz des Milosevic-Regimes die Karten neu gemischt. Trotz der politisch weit gefächerten Bandbreite der Regierungskoalition zeigt sich Belgrad seither im Blick auf Montenegro und das Kosovo verhandlungsbereit. Die Abkehr von der Gewalt ist eine Zäsur, ist doch damit jene Logik ethnonationalistischer Mobilisierung aufgebrochen, die sämtliche Interessenkonflikte in unverhandelbare *essentials* nationaler Identitätspolitik verwandelt und damit zementiert hatte.

Die ethnische Gemengelage auf dem Balkan gehört zum historischen Erbe des Osmanischen und Habsburger Reiches. Staatszerfall, Kriege und „ethnische Säuberungen“ der neunziger Jahre haben es zum brisanten Konfliktpotenzial aufgeheizt. Im ehemaligen Jugoslawien sind fast alle Mehr- und Minderheiten ineinander verschachtelt. Außer Slowenien haben alle Nachfolgerepubliken entweder nationale Minderheiten oder aber *externe* Minderheiten in einer oder mehreren Nachbarrepubliken. Jedes Krisenmanagement muss dieser Verquickung Rechnung tragen, Rezepte für angebliche Einzelfälle taugen nicht. Das soll schlaglichtartig erhellt werden.

Spürbare Fortschritte in Bosnien-Herzegowina

Achillesferse auf dem Balkan bleibt in mancher Hinsicht Bosnien-Herzegowina. Es verkörperte die ethnische Gemengelage prototypisch, hier wüteten in den neunziger Jahren besonders rabiate

20 Vgl. dazu den Bericht der EU-Kommission: Federal Republic of Yugoslavia. Stabilisation and Association Report, Commission Staff Working Paper, Brussels, April 4, 2002, http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/com02-343.htm

Spielarten von Identitätspolitik. Doch gingen die paramilitärischen Banden, die im Namen der Nation mordeten und vertrieben, im abgekarteten Zusammenspiel mit regulären Armeen vor, von ihren „Mutterländern“ planmäßig unterstützt. Spezifikum dieses Ineinanders von staatlich gezieltem Handeln und marodierenden, massakrierenden Gewalt-*entrepreneurs* ist, dass alle Vorstellungen vom rechten, legalen Handeln auf den Kopf gestellt werden:

“All Balkan massacres this century have enjoyed the specific approval of state organs, whose agents have usually been the instigators as well. This is not merely a case of an army commander winking to his troops surrounding defenceless women. In Turkey during the Great War, in Croatia during the Second World War and in the Republika Srpska during the Bosnian war of 1992-5, the legal system was turned on its head – murder was encouraged and approved by the state and its propaganda apparatus. Not participating in murder, conversely, was regarded if not as ‘illegal’ then certainly as hostile behaviour. Such events are invariably accompanied by a historical justification which can usually be boiled down to the simple formula of eternal ‘enmity’ between two communities. The construction for this justification by historians, newspapers and other media under state influence, however, tends to mask the real intentions of the elite.”²¹

Serbien und Kroatien trachteten danach, Teile von Bosnien-Herzegowina zu annektieren, dessen *raison d'être* sie grundsätzlich bestritten. Beide unterstützten Terrorbanden, mit denen sie das Ziel ethnischer Vertreibung und „gesäuberter“ Territorien teilten. Das arbeitsteilige Vorgehen von Militär und paramilitärischen Marodeuren forderte in Bosnien-Herzegowina mindestens 200.000 Tote; mehr als zwei Millionen Menschen, die Hälfte der Bevölkerung, wurden von Haus und Hof vertrieben. Tadeusz Mazowiecki, Leiter der vom Sicherheitsrat beauftragten Expertenkommission, gelangte zu dem Schluss, „ethnische Säuberungen“ seien nicht die Konsequenz dieses Krieges, sondern sein Ziel.²² Andere reden von einem „Paradigma der neuen Form von Kriegführung“.²³ Sie macht die Hegung des Krieges durch seine Verstaatlichung, wie sie sich in Europa seit dem Westfälischen Frieden durchgesetzt hat, rückgängig. Die kriegsrechtlich bedeutsame Trennung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten entfällt.

Wegen der Unterstützung der „ethnischen Säuberungen“ aus Zagreb und Belgrad besitzt Bosnien Aussichten auf eine Befriedung im Grunde erst seit den dortigen Regimewechseln. Denn sie erst entzogen den Irredentisten die Unterstützung. Zuvor hatte die Bosnien-Politik Kroatiens und Serbiens der Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln geglichen. Beide taten alles, um Bosnien zu destabilisieren, und hielten ihre *Protégés* davon ab, mit den Institutionen des bosnischen Gesamtstaates zu kooperieren. Daran muss erinnert werden, wer Langsamkeit und Ineffizienz von *state-building* und Demokratisierung in Bosnien kritisiert. Das ist auch jenen entgegenzuhalten, die das westliche Engagement rundweg für gescheitert erklären und die SFOR (*Stabilization Force*) abziehen möchten – sei es, weil es angeblich noch nie in der Geschichte gelang, rivalisierende ethnische

21 Misha Glenny, *The Balkans. Nationalism. War and the Great Powers 1804-1999*, New York (Viking Penguin), 1999, S. 327. – Vgl. dazu auch Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Konfliktstrukturen, internationale Lösungsversuche*, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1995, S. 101 f.

22 Zit. nach Marie-Janine Calic, ebd., S. 121. – Vgl. auch Ken Booth, ed., *The Kosovo Tragedy. The Human Rights Dimension*, London-Portland (Frank Cass), 2001.

23 Mary Kaldor, *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeichen der Globalisierung*, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 2000, S. 52. – Vgl. auch Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Berlin (Rowohlt), 2002, und Norman M. Naimark, *Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in Twentieth-Century History*, Cambridge Mass. (Harvard University Press), 2002, S. 139-184.

Gruppen nach einem Bürgerkrieg von außen zu reintegrieren, sei es, weil es dem „neuen Internationalismus“ von George W. Bush zuwider laufe, amerikanische Truppen nicht für nationale Interessen, sondern als „Babysitter“ für andere einzusetzen.²⁴

Es gibt in Bosnien erste, bescheidene Anzeichen für innere Veränderungen.²⁵ Die Infrastruktur des Staates wurde mit massiver internationaler Hilfe teilweise wiederhergestellt und beginnt unter dem Regiment des Beauftragten der internationalen Gemeinschaft wieder zu funktionieren. Sezessionisten sind auf dem Rückzug, seit sie von keinen „Mutterländern“ mehr gepöppelt werden. Inzwischen gibt es immerhin einheitliche Pässe, Staatsflagge, eine gemeinsame Währung, Nummernschild und Bewegungsfreiheit für alle im ganzen Land. Verbessert hat sich auch die individuelle Sicherheit, was sich in der zunehmenden Zahl so genannter *minority returns* niederschlägt. 2001 waren es dem UNHCR zufolge mehr als 92.000 Personen und 2002 nahm die Zahl weiter zu.²⁶ Den neuesten Angaben des UNHCR zufolge ist inzwischen beinahe die Hälfte der Vertriebenen in ihre ehemaligen Wohnorte zurückgekehrt.²⁷ In dieses Bild passt auch, dass die SFOR weiter reduziert wird. Ursprünglich waren es 60.000 Soldaten, 2002 noch 19.000 und 2003 werden sie auf 12.000 Mann verringert.²⁸ Der positive Befund wird durch die Wahlergebnisse im Oktober 2002 nicht widerlegt. Experten führen das gute Abschneiden der nationalistischen Parteien zurück auf Arbeitslosigkeit, materielle Not, Perspektivlosigkeit und Enttäuschung über die langsamen Fortschritte und werten es als Verpflichtung für den Westen, weiter präsent zu bleiben.

Mazedonien bleibt zerbrechlich

Aus historischer Perspektive bleibt Mazedonien, das 1991 *contre coeur* seine Unabhängigkeit erlangte, gefährdet: „If Kosovo is one territory for two dreams, then Macedonia is one territory for several nationalist dreams.“²⁹ Doch gelang es seiner geschickten Führung, das Land als einzigen jugoslawischen Nachfolgestaat ohne Blutvergießen in die Selbständigkeit zu führen, wofür sie ein gerüttelt Maß internationale Achtung erwarb. Von Anfang an bemühte sich Kiro Gligorov, Staatspräsident von 1991 bis 1999, um den Ausgleich mit den Nachbarn, was mehr als schwierig war. Wegen eines grotesk anmutenden Streits um Namen und Staatssymbole verzögerte Griechenland die internationale Anerkennung Mazedoniens erheblich. Unter dem Namen FYROM, *Former Yugoslav Republic of Macedonia*, wurde es im April 1993 endlich in die UNO aufgenommen.

24 So die Argumentation des konservativen Cato-Instituts: Gray T. Dempsey, ed., *Exiting the Balkan Thicket*, Washington (Cato), 2002.

25 Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum: *Multiethnische Demokratie. Das Beispiel Bosnien-Herzegovina*, in: „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“ *Liber amicorum* Thomas Oppermann, Berlin (Duncker & Humblot), 2001, S. 87-116.

26 Report of the Secretary General on the UN Mission in Bosnia and Herzegovina, 5.6.2002, www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm, S. 5.

27 NZZ 5./6.10.2002.

28 FAZ 11.5.2002.

29 *The Kosovo Report*, a.a.O (Anm. 6), S. 243; vgl. auch Wolfgang Libal, *Mazedonien zwischen den Fronten. Junger Staat mit alten Konflikten*, Wien-Zürich (Europa), 1993.

Dieser Streit gründete in einer kaum aufgearbeiteten Geschichte. Von der „mazedonischen Frage“ ging in den Balkankriegen 1912/13 eine Gewalt aus, die in „ethnischen Säuberungen“ in Kleinasien und im Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und der Türkei mündete, der Vertreibung von Millionen aus ihrer seit Jahrhunderten angestammten Heimat.³⁰ Zwanzig Jahre später verwob sich im griechischen Bürgerkrieg der revolutionäre Aufstand mit der Machtkonkurrenz zwischen der Sowjetunion und Großbritannien, dem die USA beisprangen. Im griechischen Bürgerkrieg wirkten aber auch nationale Motive. Die Kommunistische Partei, im Widerstand gegen faschistische Besatzer erstarkt, geriet durch Gebietsforderungen Dimitroffs und Titos im Norden in eine Zwickmühle: Entweder sie stellte sich gegen die an die Macht gekommenen Bruderparteien, womit sie deren Unterstützung verlor, oder aber sie akzeptierte Gebietsabtretungen, was sie dem Vorwurf nationalen Verrats aussetzte. Gegen Ende des Bürgerkrieges neigte sie zu letzterem, was dazu beitrug, „die Fronten des Bürgerkriegs ethnisch zu konvertieren. Die Reaktion gerierte sich griechisch, während die Revolution sich slawisch einfärbte.“³¹ Nach deren Niederlage flohen an die hunderttausend meist slawophone Kommunisten in das jugoslawische Mazedonien.

Auch Bulgaren und Serben halten die mazedonische Nation für ein Kunstprodukt Titos. Die sich widersprechenden Gedächtnisse seiner Nachbarn machen die Zerbrechlichkeit Mazedoniens aus. Doch gemessen an allem, was sich in den neunziger Jahren auf dem Balkan ereignete, zeugt Mazedonien von einer ziemlich singulären Anstrengung. Kiro Gligorov verstand es, sich den Nationalisten mit ihren großmazedonischen Träumen zu widersetzen. Das erleichterte nachbarschaftliche Beziehungen zumindest von Seiten Skopjes und ermöglichte es im Inneren, die Minderheit an der Macht zu beteiligen – *power sharing* durch Kooptation. Seit 1991 sitzen albanisch-mazedonische Parteien ununterbrochen in der Regierung. Hinzu kam, dass die UNO im Dezember 1992 die präventive Stationierung von UN-Blauhelmen in Mazedonien beschloss, jahrelang die einzige rundum erfolgreiche UN-Mission auf dem Balkan.³² Unter den etwa 1.100 UN-Soldaten waren mehr als die Hälfte Amerikaner. Damit wollte Washington früh eine *red line* signalisieren: Auf keinen Fall werde man dulden, dass ethnonationale Konflikte auf Mazedonien, den alten Zankapfel aller Balkanwirren, übergriffen. Die UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force*) fand am 1. März 1999 ein geradezu bizarres Ende. Weil das verarmte Mazedonien auf einen investiven Geldsegen hoffte, nahm es überraschend diplomatische Beziehungen zu Taiwan auf. Darauf brach Peking seine Beziehungen zu Skopje ab und verhinderte im Sicherheitsrat, dass die UN-Schutztruppe verlängert wurde.

Mazedonien taugte nur scheinbar als Beispiel für den gelungenen Frieden. In den neunziger Jahren entwickelte sich eine Verwaltungsstruktur, die der *indirect rule* ähnelt. Skopje war zufrieden, dass sich die Albaner um ihre Angelegenheiten selbst kümmerten und ließ den an der Regierung beteiligten Albanerparteien freie Hand, selbst für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Dieses *power*

30 Vgl. Dan Diner, *Das Jahrhundert verstehen. Eine universalhistorische Deutung*, München (Luchterhand), 1999, S. 195-201.

31 Ebd., S. 277; vgl. auch Viktor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München (Beck), 1995, S. 320-347.

32 Wolfgang Moeller, *Mazedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen*, in: Volker Matthias (Hg.), *Der gelungene Frieden*, Bonn (Dietz), 1997, S. 278-304.

sharing stärkte ethnische Machtstrukturen auf Kosten der staatlichen und vermochte dem fragilen Staat nicht die Loyalität all seiner Staatsbürger zu sichern.

Vollends vertieft hat den ethnischen Graben in Mazedonien der Flüchtlingsstrom während des Kosovokriegs. Mit seinen knapp zwei Millionen Einwohnern nahm es auf internationalen Druck rund 370.000 Kosovo-Albaner auf. Tansnationale Hilfsbereitschaft und Solidarität – aber auch Kriminalität – unter den Albanern wirkten als Katalysator für ohnehin vorhandene Vorurteile und Ressentiments der slawischen Mehrheit. Im Frühling 2001 initiierte eine „neue“ UCK in Mazedonien einen bewaffneten Aufstand nach dem Kosovo-Vorbild. Sie rekrutierte sich aus arbeits- und perspektivlosen Jugendlichen, aber auch aus ehemaligen UCK-Kämpfern. Paradoxerweise trug der Erfolg der Gemäßigten bei den kosovarischen Kommunalwahlen im Oktober 2000 zur Eskalation in den Nachbarstaaten bei: Ein Teil der Radikalen verlegte ihr Tätigkeitsfeld nach Südserbien und Mazedonien. Aus dem Kosovo wurde die „neue“ UCK unter Ali Ahmeti auch mit Waffen unterstützt, die KFOR war teils ohnmächtig, teils unwillig zu schärferen Grenzkontrollen. Manche Beobachter sahen deshalb die mazedonische UCK nur als Ableger.³³ Wie dem auch sei, der Aufstand war auch ein Angriff auf die bisherige Politik der albanischen Minderheitsführer. Ihnen warfen die Aufständischen vor, das Los der Minderheit nicht verbessert zu haben, sondern mit den Machthabern Einflussphären zur korrupten Bereicherung zu teilen. Aus der Kosovo-Erfahrung zog Ali Ahmeti zwei Schlüsse. „Zum einen, dass sich mit ein paar Monaten bewaffnetem Aufstand mehr gewinnen lässt, als die albanischen Politiker mit einem Jahrzehnt friedlicher Politik erreicht hatten. Zum anderen, dass der Erfolg nur möglich ist, wenn es gelingt, den Westen in den Konflikt hineinzuziehen.“³⁴ Hier ist es wieder, das „balkanische Politikmuster“. Die gezielte Gewalt der UCK verschärfte die ethnonationale Polarisierung, zumal die mazedonische Elite ihren Krieg gegen die UCK derart hilflos führte, dass sie am Ende selbst als Übeltäter dastand. Und die Polarisierung strahlte unweigerlich ins Kosovo und zu den albanischen Minderheiten in Südserbien und in Montenegro aus.

Diese ethnische Verschachtelung ist es, nicht – wie oft polemisiert wird – phantasieloser Konservatismus oder gar Jugoslawien-Nostalgie, die dem Stabilitätskriterium seinen herausragenden Stellenwert verleiht. Jede Destabilisierung droht immer auch die Befriedungsbemühungen in den anderen Staaten in Frage zu stellen.³⁵ Deshalb sah sich die EU, von der NATO ostentativ unterstützt, genötigt, umgehend einzugreifen, als sich zeigte, dass die mazedonischen Streitkräfte dem Aufstand nicht gewachsen waren. Javier Solana brachte schließlich beide Seiten dazu, am 13. August 2001 in Ohrid einen Waffenstillstand und ein Rahmenabkommen zu unterzeichnen. Es legte die Entwaffnung der albanischen Freischärler, ihre Amnestie, Verfassungsänderungen und umfas-

33 Wolf Oschlies, Mazedonien als Opfer internationaler Ignoranz?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 46., Nr. 8, 2001, S. 931-941.

34 Timothy Garton Ash in einem bemerkenswert einfühlsamen Porträt: Der gute Terrorist, in: Die Zeit 17.12.2001, S. 4.

35 Vgl. Wolf Oschlies, „Groß-Staaten auf dem Balkan. Ursprünge, Formen und Folgen des ethnischen Imperialismus in Südosteuropa, SWP-Studie S 30, Berlin, Sept. 2002; auch Stefan Troebst: Wie zwei kommunizierende Röhren. Was die albanische und makedonische Frage miteinander zu tun haben, Dokumentation FR 30.4./1.5.1999, S. 22.

senden Minderheitenschutz fest; die EU fungiert als Hüter dieser Vereinbarung.³⁶ Nach Ablauf ihrer Waffensammelaktion (*Essential Harvest*) beschloss die NATO, mit einem verkleinerten Kontingent von 1.000 Soldaten (*Amber Fox*) in Mazedonien zu bleiben, um OSZE-Beobachter, EU-Vertreter und Polizeiberater zu schützen.

Dass alles mit allem zusammenhängt, auf dem Balkan aber ganz besonders, macht das Problem BRJ so kompliziert. Unruhen im Kosovo könnten die *co-nationals* in Südserbien, Mazedonien und Montenegro sowie gar Albanien involvieren. Zugleich hängt die Entwicklung im Kosovo davon ab, dass der neue Staatenbund „Serbien und Montenegro“ zu funktionieren beginnt.³⁷

3. Das internationale Krisenmanagement: Mühsame Lernprozesse im Westen

3.1. Das Signal von Dayton: Keine weitere staatliche Zerstückelung

Die Abkehr vom autoritären Nationalismus in Belgrad hat die Haltung gegenüber Oppositionellen und Minderheiten im ganzen Land verändert. 1998 noch konnten diejenigen, die im Kosovo das Apartheid-Regime mit der Waffe zu bekämpfen begannen, darauf verweisen, dass das Jahrzehnt gewaltfreien Widerstands nicht viel Widerhall gefunden hatte. In der Tat reagierte der Westen einmal mehr erst auf Gewalt. Die Eskalation brachte das Kosovo in die Schlagzeilen und veranlasste die westlichen Mächte zum Handeln. Dabei wirkte das moralisch-politische Desaster westlichen Krisenmanagements in Bosnien nach. An das alte *Appeasement*-Trauma anknüpfend, hatten namhafte Intellektuelle seit dem „Schlachthaus Bosnien“ angeprangert, abermals sei man völkischen Terrorpraktiken nicht rechtzeitig in den Arm gefallen,³⁸ weshalb sich am Ende des Jahrhunderts die Schrecken seines Anfangs wiederholten.

Die Befürworter einer Intervention gewannen seit den Berichten über Massaker, Lager und Massenvergewaltigungen nach und nach an Boden. Trotz der vom Epochenbruch 1989/90 absorbierten Aufmerksamkeit setzte sich die Einsicht durch, dass diese Gräueltaten keine Nebenerscheinungen eines ethnischen Bürgerkrieges waren, sondern eine neue Kriegsführung charakterisierten: den Krieg gegen die Zivilbevölkerung. Gezielte Morde, Zerstörung von Kulturgütern und Sakralbauten sowie Vergewaltigungen kennzeichneten eine politisch-militärischen Strategie, die großräumig auf „ethnische Säuberungen“ zielte. Sie sind keine Irrationalismen oder archaische Gewaltor-

36 Vgl. Peter Schlotter, Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, HSFK-Standpunkte 2/2002.

37 Vgl. Wim van Meurs, Serbia and Montenegro. One Small Step for Mankind, One Giant Leap for the Balkans? CAP Working Paper March 2002, www.cap.uni-muenchen.de/download/2002_CAPosition_Serbia_Montenegro.pdf, sowie Dusan Relic: Serbien und Montenegro: Solana ante portas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 47, Nr. 5, 2002, S. 585-589.

38 David Rieff, Schlachthaus. Bosnien und das Versagen des Westens, München (Luchterhand), 1995. Vgl. dazu auch: Samantha Power, Genocide and America, in: New York Review of Books, March 14, 2002, S. 15-18.

gien, sondern wollen ethnische Homogenität erzeugen – insofern sind sie „in höchstem Maße funktional“, wie Herfried Münkler schonungslos dargelegt hat.³⁹ Für diese Art Krieg halfen diplomatische Vermittlungsaktionen immer weniger, abgesehen davon, dass sich die Westeuropäer uneins waren. Der Krieg gegen die Zivilbevölkerung erfüllte den Tatbestand, den die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948 als Genozid bezeichnet. Artikel 2 definiert Völkermord als

„eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören: a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe; b) Verursachung von schwerem körperlichen oder seelischen Schaden an Mitgliedern der Gruppe; c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen; d) Verhängung von Maßnahmen, die auf Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind; e) gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.“⁴⁰

Kritiker bloß diplomatischer Vermittlungsbemühungen in Bosnien beriefen sich auf die noch immer am wenigsten fassbare Erfahrung des 20. Jahrhunderts: „Seit Auschwitz heißt den Tod fürchten, Schlimmeres fürchten als den Tod“, hat der Frankfurter Philosoph Theodor W. Adorno in seinem Spätwerk geschrieben; und: „Hitler hat den Menschen im Stande ihrer Unfreiheit einen neuen kategorischen Imperativ aufgezwungen: ihr Denken und Handeln so einzurichten, dass Auschwitz sich nicht wiederhole, nichts Ähnliches geschehe.“⁴¹ Nachdem die westlichen Mächte allzu lange gebraucht hatten, um sich gewahr zu werden, dass es sich in Bosnien um Ähnliches handelte, und nachdem die EU mit all ihren Troikas und Lösungsplänen gescheitert war, nötigte das größte Kriegsverbrechen in Europa seit 1945, das Massaker von Srebrenica, zum Umdenken. Dort waren Mitte Juli 1995 bosniakisch-muslimische Flüchtlinge, denen die UNO in speziellen *safe areas* Sicherheit garantiert hatte, regelrecht selektioniert worden. Holländische UN-Soldaten wurden zu Zeugen, als Männer von Frauen und Kindern getrennt und abtransportiert wurden. Bis heute sind nicht alle Massengräber der schätzungsweise 7.000 Ermordeten gefunden.

Schließlich entschlossen sich die USA unter dem Druck ihrer Öffentlichkeit zum Eingreifen und nahmen den Europäern das Gesetz des Handelns aus der Hand. Zuerst hatten sie eine kroatisch-muslimische Allianz in Bosnien zustande gebracht. Dann hob Washington das Waffenembargo für Bosnien auf und schwächte Serbien durch Luftschläge. Im August und September 1995 eroberten kroatisch-muslimische Truppen in Westbosnien viel Terrain zurück. Außerdem gelang es, den verheerenden Belagerungsring um Sarajevo zu sprengen. Das alles gehört zur Vorgeschichte des Abkommens von Dayton, bei dem die Europäer keine Rolle spielten, in dessen Implementierung sie aber durch die SFOR wieder eingebunden wurden.

Aus Stabilitätsabwägungen konnte man den Fortgang eines Krieges, der die muslimische Minderheit zwischen Serben und Kroaten, die ihren „Mutternationen“ zustrebten, zerrieben hätte, nicht zulassen. Zugleich krankten die verschiedenen Föderalisierungs- und Teilungspläne der EU daran,

39 Herfried Münkler, a.a.O.(Anm. 23), S. 148.

40 Hier zit.n. Wolfgang Heide Meyer, Hg., Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, Internationale Abkommen, Paderborn (Schöningh), 1972, S. 203.

41 Theodor W. Adorno, Negative Dialektik, Frankfurt/M.(Suhrkamp), 1966, S. 362 und 356.

dass sie selber schon in der „nationalistischen Falle“⁴² saßen: Jede Teilung lief darauf hinaus, die Ergebnisse der „ethnischen Säuberungen“ anzuerkennen, mithin im Nachhinein *volens nolens* die nationalistischen Ziele zu legitimieren. Je länger aber die Gewaltpraktiken „ethnischer Säuberungen“ ungestraft vorankamen, desto unmöglicher wurde es, ihre Ergebnisse abzulehnen. Nach drei Jahren waren die „völkischen Flurbereinigungen“ – wie die Nazis einst „ethnische Säuberungen“ nannten – nicht mehr rückgängig zu machen. Deshalb trifft zwar die Kritik zu, dass Dayton mit der Teilung als Lösung des Krieges anbot, was doch ihre Ursache war.⁴³ Gleichwohl gerät sie zur falschen Schuldzuschreibung, wenn sie weglässt, dass man zuvor die „ethnischen Säuberungen“ Jahre lang geduldet hatte. So sahen die USA schließlich keinen anderen Ausweg mehr in Dayton, als einerseits auf dem nur noch *de jure* existierenden Staat zu bestehen und sich andererseits *contre coeur* mit den ethnischen „Entitäten“ als seiner materiellen Grundlage abzufinden – in der Hoffnung, deren Gewicht zugunsten eines Staatsbürgerstaates allmählich zurückdrängen zu können.

Die Intervention im Kosovo: illegal, aber legitim

Nicht das Gleiche, aber Ähnliches wiederholte sich 1999. Die Antagonisten im Kosovo-Konflikt waren weder willens noch imstande, ihn beizulegen. Während die einen ihren Anspruch auf das Amsfeld als Wiege der serbischen Nation *historisch* begründen, berufen sich die anderen auf das *nationale Selbstbestimmungsrecht*. Beide Ansprüche schließen sich wechselseitig aus, wie fast immer in solchen Konfliktkonstellationen. Wenn der gemeinsame Wille zum friedlichen Interessenausgleich fehlte, entschied in der bisherigen Geschichte die Gewalt. Gerade dazu durfte es aber *partout* nicht kommen, das hätte die gesamte Region destabilisieren können. Vor allem in Washington deutete man die Kämpfe zwischen UCK und serbischen Sicherheitskräften im Kosovo rasch als Wiederkehr der Ereignisse in Bosnien. Der Bombenkrieg im Frühjahr 1999 sollte „ethnischen Säuberungen“ im großen Stil zuvorkommen und den Belagerungszustand im Kosovo beenden.

Wenn hier auf dem Prinzip der staatlichen Integrität insistiert wird, so könnte dagegen eingewendet werden, gerade der Bombenkrieg der NATO habe es grob missachtet. Zweifellos verstieß die ohne Mandat der UNO erfolgte Bombardierung Jugoslawiens gegen die Souveränität des Landes und damit gegen das Völkerrecht. Der Westen befand sich in einem Dilemma, das in der UN-Charta als Widerspruch angelegt ist. Die UNO basiert nämlich nicht nur auf der Souveränität der Staaten, sondern will auch den Schutz der universell geltenden Menschenrechte verbürgen. Beides steht *in praxi* in Konkurrenz zueinander, solange die Welt nicht aus lauter Staaten besteht, in denen die Menschenrechte respektiert werden und solange ausschließlich der Sicherheitsrat militärische Gewaltanwendung legitimieren kann, aber das Gewaltmonopol materiell weiterhin bei den Staaten liegt. Bei mittels Krieg und Terror organisierten Massenvertreibungen von Menschen aus dem

42 Mary Kaldor, a.a.O. (Anm. 23), S. 94. – Das gilt auch für Konzepte einer „Kantonalisierung“ Bosnien-Herzegovinas, wie sie in mehreren internationalen Teilungsplänen auftauchten. Denn sie legten das Missverständnis nahe, die schweizerischen Kantone seien *ethnische* Größen. Sie sind es nicht, weder in der Geschichte, noch in der Gegenwart. Vgl. Bruno Schoch, *Die Schweiz – ein Modell zur Lösung von Nationalitätenkonflikten?*, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung), 1998 (HSFK-Report 2/1998).

43 Mary Kaldor, a.a.O. (Anm. 23), S. 96.

einzig Grund, weil sie „anders“ sind, ist die Grenze zum Völkermord fließend. Deshalb ist die konservativ-etatistische Interpretation des Völkerrechts, die unbeirrbar wiederholt, die NATO habe einen Angriffskrieg geführt,⁴⁴ nicht die einzig mögliche. Die bosnischen Erfahrungen lieferten beileibe genug Gründe, sich nicht einfach unter Berufung auf die Unantastbarkeit staatlicher Souveränität gegen alle moralisch-politischen Zweifel abzuschotten, ob derartigen Massakern und Massenvertreibungen nicht auch dann entgegenzutreten sei, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist. Die Goldstone-Kommission brachte das auf die bündige Formel, die Intervention der NATO sei „illegal, aber legitim“ gewesen.⁴⁵

Neue internationale Einhelligkeit im Mazedonienkonflikt

Im Jahr 2001 indes war die Lage ganz anders. Die nationalrevolutionären Insurgenten im Presevo-tal und in Mazedonien stießen auf wenig Verständnis. Seit dem Ende des Milosevic-Regimes haben die Minderheiten andere Mittel, um ihre politischen Interessen durchzusetzen. Die „zweite Chance“ besteht gerade darin, dass es seither auf dem Balkan zwar nach wie vor manche Minderheitenprobleme und -konflikte gibt – aber eben keine Völkermordpraktiken mehr. Das ist der sprichwörtliche Unterschied ums Ganze. Deshalb hatten sich die Aufständischen 2001 gründlich verschätzt, was die Reaktionen im Westen anging. Die Verurteilung der albanischen „Terroristen“ war einhellig. Unmissverständlich sicherte der EU-Beauftragte für Außenpolitik dem mazedonischen Präsidenten Unterstützung zu und erklärte: „Es ist ein Fehler, mit Terroristen zu sprechen.“ Ins selbe Horn stießen die EU-Außenminister, die im März 2001 erstmals NATO-Generalsekretär Lord Robertson zu einem ihrer monatlichen Treffen eingeladen hatten: Jeder Versuch, Grenzen mit Gewalt zu ändern, müsse mit allen Mitteln vereitelt werden. Es gelte, die albanischen Extremisten zu isolieren und die Regierung in Skopje zu Reformen zu bewegen, um den Zündstoff zwischen Minderheit und Mehrheit zu entschärfen.⁴⁶

Erst vor dem doppelten Hintergrund des früheren Streits über die Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgerepubliken und der Dissonanzen im Westen beim Krisenmanagement sticht die Differenz hervor. Diesmal zogen alle an einem Strang. Die EU hatte auf ihrem Gipfel im Juni 1999 in Köln den Stabilitätspakt für Südosteuropa aus der Taufe gehoben und Javier Solana, damals noch amtierender NATO-Generalsekretär, zum Hohen Repräsentanten ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, zum „Mr. GASP“, ernannt. Damit hatte die sich lange im Krebsgang ent-

44 So beispielsweise Dieter S. Lutz und Reinhard Mutz: Für die politische Zukunft Kosovos hat der Westen kein Konzept. Brief an alle Abgeordneten des Bundestages, dokumentiert in FR 24.3.2001, S.8. – Der Brief verdrängt den genannten Widerspruch im Völkerrecht und blendet Bosnien und Srebrenica aus. Vgl. auch Hans-Richard Reuter, Die „humanitäre Intervention“ zwischen Recht und Moral: Rechtsethische Anmerkungen aus Anlass des Kosovo-Krieges, in: Ulrich Ratsch u.a., Hg., Friedensgutachten 2000, Münster (Lit), 2000, S. 74-85.

45 The Kosovo Report, a.a.O. (Anm. 6), S. 4 und passim. Überzeugend dazu auch Egbert Jahn, „Nie wieder Krieg! Nie wieder Völkermord!“ Der Kosovo-Konflikt als europäisches Problem, Untersuchungen des FKKS Nr. 23, Mannheim 1999. – Die Kontroversen dokumentieren Frank Schirrmacher, Hg., Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovokrieg, Stuttgart (DVA), 1999, und Reinhard Merkel, Hg., Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 2000, sowie Jörg Calließ (Hg.), Europa nach dem Kosovo-Krieg, Loccum Protokolle, Nr. 17, 2000, Rehburg-Loccum 2001.

46 FAZ 21.3.2001.

wickelnde EU-Außenpolitik einen kräftigen Schub bekommen. Außerdem teilen Russland und China, ständige Mitglieder im Sicherheitsrat, die strikte Ablehnung ethnisch motivierter Sezessionisten aus Eigeninteresse.

Angesichts dieser neuen Einhelligkeit verfiel das „balkanische Politikmuster“ in Mazedonien nicht mehr. Geballter internationaler Druck veranlasste beide Seiten nachzugeben und zur Kooperation überzugehen. Die NATO-Mission *Essential Harvest* beruhte auf der Zustimmung der Konfliktparteien: auf einem Hilfsersuchen des mazedonischen Staatspräsidenten Trajkovski, auf einem zwischen beiden Bevölkerungsgruppen vereinbarten Waffenstillstand und auf der erklärten Bereitschaft der UCK, im Tausch für eine Amnestie ihre Waffen abzugeben. Völkerrechtlich war an der Hilfe der NATO bei der Entwaffnung der UCK wenig zu beanstanden.⁴⁷

Ins Gewicht fiel auch die kooperative Haltung der Nachbarn. Albanien forderte die mazedonische Minderheit immer wieder zum Gewaltverzicht auf, Griechenland und Bulgarien unterstützten Skopje diplomatisch, politisch und logistisch, ja boten sogar militärische Hilfe an.⁴⁸ Angesichts dieser ungewöhnlich einhelligen Interessenkonstellation drängt sich der Schluss auf: Was Mazedoniens *äußere* Stabilität angeht, erfreut es sich heute einer im doppelten Sinne singulären Situation. Zum einen gilt dies vor dem Hintergrund dessen, dass es in der Geschichte immer wieder zum Zankapfel rivalisierender Mächte wurde. Zum anderen dürfte es kaum einen anderen Kleinstaat geben, dessen Stabilität und Integrität von einer derart mächtigen Interessenallianz verbürgt wird: EU, NATO, die ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat sowie alle Nachbarstaaten.

Im April 2001 schloss die EU mit Mazedonien ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Javier Solana engagierte sich hartnäckig für das Ende der Gewalt. Mit seinem Konzept der „robusten Verhandlung“⁴⁹, von der NATO unterstützt, gelang es ihm, Regierung und Minderheitsvertreter zu einer Einigung zu bewegen. Das Ohrider Rahmenabkommen vom 13. August 2001 sieht Verfassungsänderungen und umfassenden Minderheitenschutz vor.⁵⁰ Über seine Umsetzung wacht die EU – ein Novum europäischer Außenpolitik. Unter dem Schutz von EU und NATO kehrte das Gros der Flüchtlinge zurück. In zuvor umkämpften Bergdörfern patrouillieren jetzt gemischte Polizeistreifen, die mit EU- und OSZE-Hilfe ausgebildet wurden.⁵¹

Die neue Einmütigkeit der internationalen Staatengemeinschaft gründet darin, dass die Aufstände in Südserbien und Mazedonien alle seitherigen Bemühungen um Stabilität in Südosteuropa

47 Dass gleichwohl einige Bundestagsabgeordnete der Grünen und der SPD gegen eine Beteiligung votierten, bleibt mir unverständlich. Was könnte man, selbst aus pazifistischer Sicht, mit der Bundeswehr, so lange es sie denn noch gibt, friedenspolitisch Sinnvolleres tun, als irreguläre Gewalttäter zu entwaffnen?

48 Geschichtsbewusste Mazedonier empfanden dieses Angebot freilich als ein Danäergeschenk und fragten bange: Sie würden gerne kommen – aber gehen sie auch wieder? NZZ 8.3. und 17./18.3.2001.

49 Den Ausdruck hat wohl Wim van Meurs geprägt.

50 Framework Agreement Concluded at Ohrid, Macedonia, signed at Skopje, Macedonia on 13 August 2001, www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.html. Vgl. auch Wolf-Christian Paes und Peter Schlotter, EU in heikler Mission – Mazedonien zwischen Krieg und europäischer Zukunft, in: Bruno Schoch u.a., Hg., Friedensgutachten 2002, Münster (LIT), 2002, S. 235-244, sowie Peter Schlotter, Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, a.a.O. (Anm. 36).

51 FAZ 13.12.2001 und 27.12.2001.

aufs Neue gefährdeten. Die staatlich-territoriale Integrität, einst *conditio sine qua non* für die Entspannung in Europa und einer der ehernen KSZE-Grundsätze, ist als völkerrechtliches Prinzip und Stabilitätsgarantie mitnichten obsolet. *Faute de mieux* bekräftigt das gesamte internationale Krisenmanagement seit Dayton den Grundsatz, am territorialen Status quo nicht zu rütteln und den Weg zu immer kleineren ethnisch homogenen Staaten zu versperren. Niemand hat diesen ordnungspolitischen Handlungsimperativ so unverblümt formuliert wie Strobe Talbott, der stellvertretende amerikanische Außenminister, als er am 24. August 1999 vor dem Aspen Institute ausführte:

„Es gibt also einen gemeinsamen Nenner bei unseren beiden wichtigsten Unternehmungen auf dem Balkan: In Bosnien wie auch in Kosovo griffen wir nicht lediglich zur Beendigung des Abschlachtens von Menschen, sondern auch zur Beendigung der gewalttätigen Aufteilung von Staaten ein.“⁵²

Da die nationale Gemengelage auf dem Balkan noch immer längst nicht den Staatsgrenzen entspricht und nach wie vor zahlreiche nationale Minderheiten existieren, ergibt sich daraus als stabilitätspolitischer Kompass, dass binnenstaatliche Reorganisation und interethnischer Ausgleich prinzipiell vorzuziehen sind gegenüber Sezession und weiterer staatlicher Zersplitterung. Vielleicht liegt eine Ironie der Geschichte darin, dass ausgerechnet die separatistischen Insurgenten der UCPMB und der „neuen“ UCK in dieser Hinsicht für Klarheit sorgten.

3.2. Der homogene Nationalstaat ist kein Zukunftsmodell

Aus der Auflösung Jugoslawiens vor gut zehn Jahren sind fünf souveräne Staaten hervorgegangen. Zwei davon, Slowenien und Kroatien, entsprechen annähernd der Einheit von Volk, Kultur und Staat, wie es sich im Zeitalter der Nationalstaaten als wirkungsmächtiges Ideal durchgesetzt hat. Dass es in Kroatien nur um den Preis von Massenvertreibungen aus der Krajina erreicht werden konnte, ist mehr als ein Schönheitsfehler, auch wenn man im Westen darum meist wenig Aufhebens macht. In den anderen drei Nachfolgestaaten decken sich Staat und Nation nicht. Dieses aus der Geschichte des europäischen Nationalismus altbekannte Problem hatte sich in zugespitzter Weise bei der Neuordnung Europas nach den beiden Weltkriegen gestellt. Wie man es 1918/19 auch anstellen wollte, die aus der Erbmasse dynastischer Reiche gebildeten Nationalstaaten waren ethnisch heterogen.⁵³ Das wurde zum permanenten Stein des Anstoßes, weil sie nach der lang ersehnten, im Namen des Nationalitätsprinzips von außen unterstützten Emanzipation die nationalen Minderheiten zu majorisieren und zu homogenisieren begannen. Die Minderheitenschutzregelungen des Völkerbundes wiesen zwar in die Zukunft, funktionierten aber nur höchst unvollkommen⁵⁴

52 Hier zit. nach: Internationale Politik, Jg. 55, Nr. 7, 2000, S. 90. – Ähnlich Andrew Wachtel: Wie Jugoslawien ins Chaos treibt. Die Hoffnungen, die der Westen mit dem Abgang von Tadjman und Milosevic verknüpfte, haben getrogen, FAZ 2.3.2001, S. 44.

53 Vgl. noch immer das 9. Kapitel: Der Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte in Hannah Arendt, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt/M. u.a. (Ullstein), 1975, Bd. 2, S. 220-269.

54 Vgl. dazu Erwin Viehhaus, Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz, Würzburg (Holzner), 1960, Christoph Gütermann, Die Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes, Berlin 1979, sowie Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, Opladen (Westdeutscher Verlag), 1979.

und fielen schon bald der Totalisierung des Nationalen durch den Nationalsozialismus zum Opfer. Dass nach seiner Niederlage die von Unterdrückung und Ausplünderung befreiten Nationen massenhaft Volksdeutsche vertrieben, geschah mit Billigung der Alliierten – sie empfanden es als verständliche Reaktion auf die vorausgegangene Versklavung der Slawen und als Voraussetzung für ein neuerliches, nicht mehr von den leidigen Minderheitenquerelen behelligtes *nation building*. Wer das Resultat zum Modell für die Befriedung durch ethnische Zwangshomogenisierung erklärt, wie es während des Bosnien-Krieges auch Friedensforscher taten, verwechselt Realismus mit Zynismus und ignoriert die schrecklichen Erfahrungen von Millionen von Deportierten und Vertriebenen.⁵⁵

Manchen Beobachtern erscheint die aktuelle Situation als *déjà-vu*. Sie denunzierten seinerzeit die Westmächte, die lange darauf bestanden hatten, dass die Auflösung Jugoslawiens nur in vertraglich geregelter und international eingebetteter Gestalt vor sich gehen könne, und sie kritisieren heute, der Westen habe die Lektion der Geschichte nicht begriffen. „Die westliche Staatengemeinschaft“, schreibt etwa der langjährige Balkankorrespondent der FAZ, „stemmt sich, so wie 1991, wieder gegen den erklärten Unabhängigkeitswillen von zwei Mitgliedern der früheren Gemeinschaft. Damals waren es Slowenien und Kroatien, heute sind es Montenegro und das Kosovo. Der Widerstand gegen die Realitäten und der betont restaurative Grundzug in der Politik scheiterten damals, und das gleiche kann auch diesmal geschehen.“⁵⁶ Dabei werden die fatalen Auswirkungen der slowenischen und kroatischen Unabhängigkeit für Bosnien ebenso übergangen, wie der nationale Unabhängigkeitswillen zum alles entscheidenden Agens hypostasiert wird – zu den „Realitäten“ der Geschichte eben, durch nichts aufzuhalten.

Wenn man das nationalistische Ideal der Homogenität, das sich allerspätestens in der „neuen Ordnung der ethnographischen Verhältnisse“, die Hitler im Oktober 1939 ankündigte, als ein blutiger Irrweg erwiesen hat, ablehnt, gibt es keine Alternative zu binnenstaatlichem und internationalem Schutz nationaler Minderheiten. Daraus bezieht die Zielvorstellung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, die multinationale Vielfalt zu garantieren, ihre Aktualität und Dringlichkeit. Nun wird aber dieses Ziel von Autoren, die der Volks- oder Kulturnation verhaftet sind, gerne als frommes westliches Wunschenken abgetan oder gar als „verhängnisvoller Irrtum“ gebrandmarkt. Es widerspricht ihrem unbeirrbareren, offenbar auch von der Tragödie in Bosnien nicht zu erschütternden Glauben an den Nationalismus als „eine natürliche Erscheinung“, der aus dem „nationalstaatlichen Nachholbedarf“ in Ost- und Südosteuropa erwachse.⁵⁷ Die Herstellung eines eigenen Nationalstaates gilt dieser noch weit verbreiteten Teleologie des Nationalen als unumgänglich:

„Es ist zwar nicht zu beweisen, aber nach allen Indizien zweifelsfrei zu vermuten, dass die Nationalstaatlichkeit eine notwendige, nicht zu überspringende Entwicklungsstufe moderner Territorialherrschaften ist. (...) Es wäre aber verhängnisvoll und hat sich bereits als fatal erwiesen, wenn der Westen

55 Vgl. Karl Schlögel, Kosovo war überall. Die ethnische Säuberung ist eine Ausgeburt des 20. Jahrhunderts. Eine Bilanz der Vertreibungen in Europa, Dossier in: Zeit 29.4.1999, S. 15-19, und ders., Planet der Nomaden, Zürich (Vontobel), 2000.

56 Viktor Meier, Jugoslawiens Erben. Die neuen Staaten und die Politik des Westens, München (Beck), 2001, S. 130.

57 Georg Brunner, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh (Bertelsmann), 1993, S. 66.

die Unabwendbarkeit der nationalstaatlichen Entwicklung ignoriert und die (kleinen) Völker Osteuropas auf die angebliche Rationalität multiethnischer Herrschaftsformen verweisen wollte.⁵⁸

Der Völkerrechtler Felix Ermacora, lange einer der bekanntesten Spezialisten für Minderheitenfragen, hielt Minderheit für eine „künstliche“, vom Staat geprägte Kategorie, „während der Begriff des Volkes ein natürlich gewachsener Begriff ist.“⁵⁹ Wer komplizierte geschichtlich-gesellschaftliche Realitäten und multiple Identitäten durch die Ethnobrille betrachtet, sieht immer nur das eine: Nationale Differenz erscheint *per se* als Ursache von Gewalt, Bürgerkrieg und Krieg. Die jugoslawischen Erbfolgekriege gelten in dieser Optik als Rückkehr zum angeblich normalen Lauf der Dinge, zum säkularen Prozess der Nationalstaatsbildung. Im Eis des Ost-West-Krieges festgefroren, so diese Interpretation, machen sich nun „verspätete Nationen“ wieder auf ihren Weg. So versucht beispielsweise Jacques Rupnik die „ethnischen Säuberungen“ der neunziger Jahre umstandslos aus der Logik verspäteter Nationsbildung zu erklären:

„Wodurch unterscheiden sich Mitteleuropa und die Balkanländer also? Kurz gesagt, durch fünfzig Jahre. Der Hauptunterschied besteht nicht darin, dass die Länder Mittel- und Südosteuropas an sich toleranter oder pluralistischer gesinnt wären. Er liegt einfach darin, dass die ‚ethnische Säuberung‘ in Mitteleuropa bereits vor 50 Jahren stattfand, während die Bildung ‚homogener‘ Nationalstaaten auf dem Balkan noch nicht abgeschlossen ist.“⁶⁰

Die Wirkungsmacht des europäischen Nationalismus manifestiert sich in der verbreiteten Vorstellung, jede Ethnie, die stark genug ist, um im Lauf der Geschichte eine Nationalbewegung hervorzubringen, trachte nach ihrem eigenen Nationalstaat. Aus dieser Perspektive nehmen sich die jüngsten Balkankriege als blutige, aber letztlich unvermeidliche Begleiterscheinungen nachholender Nationalstaatsbildung aus, die im Grunde zu *allen* modernen Nationalstaaten gehörten. Deshalb, so argumentierte etwa Karl Otto Hondrich während des Kosovo-Krieges, sperre sich die NATO gegen die Geschichte, während die Diktatoren und Völker mit ihr übereinstimmen. Das Ziel, mit aller Gewalt nationale Staaten zu schaffen, bekommt so einen übermächtigen Verbündeten: die „Entwicklungslogik einer Weltgesellschaft, die im Inneren auf stabile Nationalstaaten angewiesen ist.“ Gegen diesen Lauf der Dinge angehen zu wollen, gleiche dem Kampf Don Quichottes gegen Windmühlenflügel.⁶¹

Eine Variante dieser Argumentationsfigur findet sich selbst in der ausgezeichneten Studie von Maria Todorova über „die Erfindung des Balkans“. Ihre kritische Dekonstruktion des „Balkanismus“ als einer negativen Gegenprojektion zur freiheitlichen Lebensweise des Westens betont mit Recht die fehlende Staatstradition auf dem Balkan im Vergleich zu den früh entstandenen Territorialstaaten in Westeuropa. Doch diese sind nicht umstandslos gleichzusetzen mit *nation-building* im ethnischen Sinne, wie die Autorin es tut, wenn sie *Reconquista*, englische Judenausweisung im 12. Jahrhundert und Konfessionskriege in Frankreich und Deutschland als ein einziges „riesiges Homogenisierungsunternehmen“ deutet, das „in Verbindung mit starken Dynastien die Grundlagen

58 Ebenda, S. 68.

59 Felix Ermacora, Nationale Minderheiten – das Definitionsproblem, in: Kurt Müller, Hg., Minderheiten im Konflikt. Fakten, Erfahrungen, Lösungen, Zürich (NZZ Verlag), 1993, S. 35.

60 Jacques Rupnik: Landschaft nach der Schlacht. Zu einer Typologie der postkommunistischen Übergänge in Europa, in: Frankfurter Rundschau, Dokumentation 4.8.2000, S. 9.

61 Karl Otto Hondrich: Der Westen irrt, FAZ 24.4.1999.

für die zukünftigen Nationalstaaten gelegt hat.⁶² Damit wird die *differentia specifica* der westlichen Staatsbürgernation, die ihr materielles Fundament im historischen Emanzipationszusammenhang von Aufklärung, Individualismus, Volkssouveränität und angeborenen Freiheitsrechten der „atlantischen Revolution“ (Palmer) hat, gänzlich eingeebnet. Das geschichtsphilosophische Stufenmodell läuft ungewollt auf die Behauptung hinaus, Demokratie gründe in ethnischer Homogenität. Genau das hat bekanntlich Carl Schmitt postuliert, dessen autoritäre Staatslehre nicht vom *demos* ausgeht, sondern von der angeblich vorkonstitutionellen Volksnation, und die *politische* Gleichheit der Staatsbürger verkehrt in eine „*substanzielle* Gleichheit“, die Gleichartigkeit der Volksgenossen: „Ein demokratischer Staat, der in der nationalen Gleichartigkeit seiner Bürger die Voraussetzungen seiner Demokratie findet, entspricht dem sogenannten Nationalitätsprinzip, nach welchem eine Nation einen Staat bildet, ein Staat eine Nation.“⁶³

Dem Argument, der Osten und der Südosten müssten in nationaler Hinsicht nachholen, haftet ein apologetisches Moment an. Man nimmt den ethnonationalen Kriegen etwas von ihrem Schrecken, wenn man sie derart in einen zielgerichteten historischen Prozess einfügt. Ausgeblendet wird dabei dreierlei: der ursprünglich egalitäre und demokratisch-emanzipatorische Kern der Nation, ihr Erfolg im Kontext gesellschaftlicher Modernisierung und Individualisierung und schließlich die internationale Mächtekonstellation als Urheber der meisten modernen Nationalstaaten. Denn entgegen ihrer autistischen Selbstdeutung war die nationale Mobilisierung seit dem 19. Jahrhundert nirgends ein raum- und zeitloser Selbstläufer, sondern gebunden an spezifische politische, gesellschaftliche und ökonomische Bedingungen.⁶⁴ Außerdem hängt die Zunahme der Nationalstaaten seit jeher entscheidend von den handfesten Interessen der Großmächte ab. Schon die Gründung Griechenlands im Jahr 1830 zeigt das prototypisch.⁶⁵ Sie verdankte sich ungleich mehr der Interessenkonvergenz Großbritanniens, Russlands und Frankreichs als einer angeblich unaufhaltsamen Nationalbewegung. Generell gilt, dass alle „Nationen, die im 19. Jahrhundert ihre Selbstständigkeit errangen, zu diesem Ziel nicht aus eigener Kraft gelangten, sondern nur dadurch, dass ihre Lage Gegenstand der internationalen Politik und vor allem von einigen der europäischen Großmächte wirksam verändert wurde.“⁶⁶ Die Geschichte der Staatsbildung auf dem Balkan lässt sich unschwer als Tummelplatz der Interessen und Interventionen der Großmächte schreiben. Bei der Entstehung neuer Staaten hat fast immer die Politik der Großmächte den Ausschlag gegeben.⁶⁷ Dass dieser Sachverhalt für das jeweilige nationale Selbstverständnis eine Art narzisstischer Kränkung darstellt und deshalb aus dem offiziellen nationalen Narrativ, das nur um das Eigene und seine Abgrenzung von anderen kreist, gern verdrängt wird, steht auf einem anderen Blatt.

62 Maria Todorova, a.a.O. (Anm. 3), S. 248.

63 Hier zit. nach Jürgen Habermas, Inklusion – Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, in ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt/M. (Suhrkamp), 1996, S. 160 f.

64 Überaus instruktiv dazu John Breuilly, Nationalismus und moderner Staat, Köln (SH-Verlag), 1999, S. 237-269.

65 Vgl. Wolfgang Baumgart, Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1930-1878, Paderborn u.a. (Schöningh), 1999, S. 83-100 und 264-291.

66 Ebenda, S. 370.

67 Das ist die Kernthese der gründlichen Studie von Misha Glenny, The Balkans. Nationalism. War and the Great Powers 1804-1999, New York 1999 (Viking Penguin), 1999.

3.3. Auswege aus dem Bürgerkrieg: staatlicher und internationaler Minderheitenschutz

Seit Dayton verteidigt das westliche Krisenmanagement die Grenzen der bestehenden Staaten gegen alle gewaltsamen ethnopolitischen Veränderungsversuche. Hauptmotiv dafür ist die Einsicht, dass alle Abstriche vom Ziel binnenstaatlicher ethnischer Koexistenz *nolens volens* als Präzedenzfall wirken und die mühsamen Stabilisierungsversuche der gesamten Region gefährden. Indem die westlichen Staaten aus einer Mischung aus Menschenrechtserwägungen und ordnungspolitischen Interessen militärisch intervenierten, wiesen sie ethnonational-teleologische Vorstellungen von Volk und Staat zurück. Sie versuchen seither, mit militärisch gestützter Autorität, internationaler Hilfe und innerstaatlicher Integration Bosnien und das Kosovo treuhänderisch zu reorganisieren, um die materiellen Voraussetzungen für die perspektivische Selbstregierung durch die Betroffenen zu schaffen.

Übereinstimmend mit dieser „Generallinie“ des Krisenmanagements seit Dayton muss eine langfristig angelegte Befriedungspolitik auf dem Balkan institutionelle Arrangements und Institutionen zum friedlichen Zusammenleben unterschiedlicher Nationalitäten innerhalb der bestehenden Staatsgrenzen entwickeln und implementieren. Das ist etwas anderes als die gern gedankenlos beschworene „Lösung“ ethnischer Konflikte. Weder für Minderheiten noch für Mehrheiten gibt es eine Alternative dazu, in mühsamen Verhandlungsprozessen verbindliche Verfahren und institutionelle Garantien für das interethnische Auskommen auszuhandeln und praktisch zu erproben. Zu diesen Regulierungsmöglichkeiten gehören vielfältige Formen bilateraler und multilateraler Arrangements, Minderheitenschutz, territoriale und personale Autonomie sowie Modelle von *power sharing*.⁶⁸

Solche Regelungen, die der umstandslosen Geltung der demokratischen Mehrheitsregel widersprechen, lösen bei der Mehrheit meist Ängste aus. Sie beargwöhnt Autonomie, Föderalisierung oder gar Konföderalisierung als erste Schritte zur Sezession und damit zum Staatszerfall. Dem nationalen Homogenitätsideal gelten ethnische Minderheiten als minderwertig und zeugen vom „unvollendeten“ Charakter des jeweiligen Nationalstaates.⁶⁹ Minderheiten sind ihm nichts als Fremde, die für Ungemütlichkeit im eigenen Haus sorgen. „Geschwüre auf dem Körper des Vaterlandes“⁷⁰ nannte sie Petöfi einmal, der revolutionäre Held Ungarns von 1848. Nicht selten machen sich Minderheiten diese Stigmatisierung zu eigen. Sie akzentuieren ihr Anderssein und fühlen sich

68 Überzeugend dazu jetzt Ulrich Schneckener, *Frieden nach dem Krieg. Modelle zur Regulierung ethnonationalistischer Konflikte in Europa*, Frankfurt a.M. (Suhrkamp), 2002.

69 Theodor Schieder, Doyen der historischen Nationalismus-Forschung in Deutschland, hat für das zweite Deutsche Reich den schillernden Begriff vom unvollendeten Nationalstaat geprägt. Er kann konstitutionell oder territorial verstanden werden. Die erste Deutung legt den Finger auf die Wunde, dass im Fürstenbund die Souveränität nicht bei der Nation lag. Dem zweiten Verständnis zufolge fehlten dem kleindeutschen Nationalstaat Österreich und die deutschen Minderheiten im Osten. Ziele die erste Variante auf die Vollendung der liberalen Demokratie, so öffnete die zweite das Tor für irredentistische, großdeutsche Ideologien. Vgl. Theodor Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, hg. von Otto Dann und Hans-Ulrich Wehler, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht), 1991, S. 134-143.

70 Hier zit. nach Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines erfolgreichen Konzepts*, Frankfurt/M. (Campus), 1988, S. 108.

als „verhinderte Nationen“, d.h. sie streben tatsächlich nach Sezession und einem eigenen Nationalstaat. Diesen Ängsten vor Minderheitenrechten, Autonomieregelungen und Föderalisierungen vermag die internationale Staatengemeinschaft umso wirksamer entgegenzutreten, je unzweideutiger sie die bestehenden staatlichen Grenzen gegen alle Irredentismen und Sezessionen verbürgt. Die Bestandsgarantie der äußeren Grenzen kann innerstaatliche Föderalisierung und Devolution erleichtern. Außerdem lässt sich in einem regional umfassenden Ansatz der Umstand nutzen, dass manche Nationalitäten auf dem Balkan das eine Mal in der Mehrheits-, das andere in der Minderheitsposition sind. Was sie als Mehrheit ihren Minderheiten konzedieren, kann ihnen im Nachbarstaat als Minderheit zugute kommen.

Die Anstrengungen zu binnenstaatlichem und internationalem Minderheitenschutz auf dem Balkan fügen sich in einen seit Mitte der neunziger Jahre weltweit zu beobachtenden Trend. Unmittelbar nach dem welthistorischen Umbruch von 1989 mochte es scheinen, als nähmen gewaltsame ethnonationale Konflikte und Bürgerkriege überall unaufhaltsam überhand. Dieses düstere Bild, das die traumatische Bosnien-Erfahrung verallgemeinert, schien sich an der schnell wachsenden Zahl ethnopolitischer Kriege und gewalttätig ausgetragener Konflikte zu bewahrheiten. Inzwischen ist sie jedoch rückläufig, wie ein ausgewiesener Experte diagnostiziert hat. Kosovo und Tschetschenien, so Ted Robert Gurr, sind in Wirklichkeit die Ausnahmen, die den Blick auf die Tendenzwende verstellen. Er führt sie zurück auf „eine neue Globalstrategie, ethnische Konflikte einzudämmen“.⁷¹

Die veränderte internationale Politik des Krisenmanagements bestehe darin, dass die maßgeblichen westlichen Staaten ebenso wie die internationalen Organisationen beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um ethnische Differenz anzuerkennen, Minderheiten zu schützen und ethnopolitische Auseinandersetzungen in politischen Regelwerken zu kanalisieren. Der Westen beharrt auf dem ordnungsstiftenden Prinzip der territorialen Integrität der Staaten, drängt aber zugleich auf international verbürgten Minderheitenschutz und auf binnenstaatliche Garantien des Rechts der Minderheiten. Ob die Rede von „einer neuen Globalstrategie“ gerechtfertigt ist, sei dahingestellt. Doch hat sich die Politik der westlichen Staaten spürbar verändert. Als sie zu Beginn der neunziger Jahre von der Explosion ethnonationaler Gewalt auf dem Balkan überrumpelt worden waren, machten sich wie von einer *invisible hand* gezogen historische Bündniskonstellationen wieder geltend – die Westmächte auf Seiten der Serben, Deutschland, Italien und der Vatikan auf derjenigen der Kroaten. Trotzdem sind die Staaten nicht zurückgefallen in die Gepflogenheiten des europäischen Mächt Konzerts, Grenz- und Ethnokonflikte, Sezessionismen und territoriale Revirements vorab zur Mehrung eigener nationalstaatlicher Macht zu instrumentalisieren. Seit Dayton ist, wie hier mehrfach betont, unter Führung der USA das gemeinsame Engagement für die gleichen Werte an die Stelle nationaler Gedächtnisse getreten.

Auch die Europäer scheinen die Lektion von Dayton gelernt zu haben. Die EU weist seither die in Politik und Publizistik noch immer verbreitete Auffassung zurück, dass es im gesamten postkommunistischen Raum in einer Art nachholendem *nation-building* um die Schaffung homogener Nationen gehe. Dass sich im Stabilitätspakt für Südosteuropa alle involvierten Staaten auf das Ziel

71 Ted Robert Gurr: Ethnic Warfare on the Wane, in: Foreign Affairs Jg. 79, Nr. 3, Mai/Juni 2000, S. 52.

der multinationalen Vielfalt verpflichtet haben, versteht sich nach den Balkankriegen und nach der Revitalisierung des objektiven Nationsbegriffs nicht von selbst.

4. Die Mühen der Ebene: von Restjugoslawien zu „Serbien und Montenegro“

Demokratie braucht verlässliche staatliche Strukturen. Die fehlen jedoch in der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), die im April 1992 nach der Sezession von Slowenien, Kroatien, Bosnien und Mazedonien Hals über Kopf gegründet wurde. Der Umschwung in Belgrad hat ihre ungewöhnliche Struktur nicht beseitigt: Das Kosovo gehört zwar zu Jugoslawien, wird aber unter dem Schutz einer NATO-Friedenstruppe vom *Special Representative* des UN-Generalsekretärs regiert und die montenegrinische Regierung hat ihr Unabhängigkeitsstreben seit dem Sturz Milosevics eher verstärkt. In Pristina und Podgorica wird die Legitimität der BRJ grundsätzlich in Abrede gestellt.⁷² Laut Verfassung von 1992 ist die BRJ „ein souveräner Bundesstaat, gegründet auf der Gleichberechtigung der Bürger und auf der Gleichberechtigung der Mitgliedsrepubliken.“ Daraus, dass Milosevics Autoritarismus beides massiv missachtet hatte, sucht Montenegros Präsident seine Obstruktion zu rechtfertigen. Die internationale Staatengemeinschaft lehnt zwar Montenegros Unabhängigkeit ab – hatte aber seinerzeit dessen Frontstellung gegen Milosevic massiv unterstützt.

So wie viele Beobachter die von der UNO mit Bedacht in der Schwebe gelassene Statusfrage des Kosovo für die Ursache aller Übel halten, stößt auch das montenegrinische Drängen auf Unabhängigkeit manchenorts auf Wohlwollen. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe. Der gewichtigste ist, dass Montenegro in Titos Jugoslawien einst eine souveräne Republik war. Die seinerzeit von der EU eingesetzte Badinter-Kommission postulierte für alle Teilrepubliken das Recht auf nationale Selbstbestimmung. Fünf davon sind inzwischen selbstständige Staaten; Montenegro votierte damals in einem Referendum für die fortbestehende Föderation mit Serbien, will aber jetzt sein Selbstbestimmungsrecht geltend machen. Andere Beobachter plagt das schlechte Gewissen: Man habe im Kampf gegen Milosevic auf Montenegro gesetzt und schulde ihm jetzt Dankbarkeit. Andere wiederum stricken an der Legende von dem fortschrittlichen und demokratischen Reformen Djukanovic, wobei sie Kritik an Milosevic mit Demokratisierung und Reformen verwechseln.⁷³ Schließlich fehlt es nicht an Stimmen, die ein unabhängiges Montenegro befürworten, weil sich

72 Vgl. ICG, Current Legal Status of the Federal Republic of Yugoslavia and of Serbia and Montenegro, Balkan Report No. 101, 19.9.2002.

73 Der letzte Kommissionsbericht der EU über den Stand des Stabilisierungs- und Assoziationsprozesses mit der BRJ zerstört diese Legende schonungslos. Statt des angeblichen Reformvorsprungs in Montenegro, von der ICG und anderen immer wieder beschworen, konstatiert er unverblümt, wie sehr Podgorica mit den Reformen hinterhinkt, und kritisiert Obstruktionismus, Korruption und Nepotismus. Vgl. Commission Staff Working Paper, Federal Republic of Yugoslavia, a.a.O. (Anm. 20).

ihre Empörung über Milosevics Verbrecherregime in Hass gegen *die* Serben verwandelt hat, eine Art *second hand*-Ethisierung der politischen Urteilskraft.⁷⁴

Gewiss sind die Föderationsstrukturen der BRJ hohl. Sie existieren *de jure*, funktionieren aber nicht in der Gesetzgebung und im politischen Alltag. Seit Ende 1997, als Belgrad die Wahl Djukanovics zum Präsidenten Montenegros nicht anerkannte, wofür Podgorica im Gegenzug die Legitimität der Bundesinstitutionen bestreitet, sorgt die nur noch formell bestehende BRJ für viel Konfusion und erschwert Transformation und Demokratisierung. Spätestens als die serbischen Reformer um Ministerpräsident Djindjic Milosevics Auslieferung an Den Haag nur durchzusetzen vermochten, indem sie das jugoslawische Verfassungsgericht ignorierten, den Präsidenten düpierten und die Bundesregierung in eine schwere Krise stürzten, weil die montenegrinischen Mitglieder aus Protest zurücktraten, entpuppte sich die Föderation als ein Papiertiger. Heute gibt es in der BRJ weder eine einheitliche Währung, noch gemeinsame Zölle oder ein Steuersystem, noch eine gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik. Wenn auch die BRJ von den internationalen Organisationen pragmatisch in Gestalt seiner Einheiten behandelt wird, sorgt das für manche Komplikation – etwa, wenn sich Interpol bei der Verfolgung gestohlener Autos gewahr wird, dass Belgrad keinen Einfluss auf die montenegrinische Polizei hat.⁷⁵ Auch kann sich die BRJ weder am NATO-Programm *Partnership for Peace* beteiligen, so lange sie keine einheitliche Armee besitzt, noch mit der EU über Stabilisierung und Assoziierung verhandeln, solange Wirtschaft, Währungen und Zölle nicht koordiniert sind. Das alles bedarf also dringend der Vereinheitlichung. Auch erschwert der ungeklärte Status die Lösung zentraler Fragen wie etwa die Privatisierung von Staatsvermögen.

Gleichwohl überzeugt der Schluss nicht, erst *nach* der endgültigen Klärung aller Statusfragen könnten Demokratisierung und Transformation überhaupt vorankommen. Der hier verfolgte Ansatz, das Augenmerk auf die Stabilisierung der ganzen Region zu legen und tunlichst alles zu vermeiden, was den ethnonationalen Homogenitätswahn neu entfachen könnte, räumt umgekehrt der Entwicklung funktionierender staatlicher und rechtsstaatlicher Strukturen Priorität ein vor Endstatus-Fragen. Verhandlungen zwischen Belgrad, Pristina und Podgorica über alle praktischen Fragen tun dringend Not. Das ständige Beschwören „ungelöster“ Statusfragen darf nicht als Vorwand für Reformverweigerung dienen, ohnehin haftet ihm etwas Irreführendes an. Denn die „substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo“ soll der UN-Resolution 1244 zufolge *innerhalb* des bestehenden Staates geschaffen werden. Und als OSZE und UNO im November 2001 Jugoslawien aufnahmen, ignorierten sie den Wunsch Montenegros nach einer eigenständigen Mitgliedschaft. Für beides gab und gibt es gute Gründe, allen voran wie gezeigt das Bemühen um regionale Stabilität.

74 Stellvertretend sei Viktor Meier genannt. Kontrastierten seine kenntnisreichen Berichte zu Beginn der jugoslawischen Kriege noch mit den ethnonationalen Kategorien von FAZ-Herausgeber Johann Georg Reissmüller, so entwickelte sich seine Parteinahme für die katholischen Slowenen und Kroaten immer mehr zu einem irrationalen Serbenhass. Vgl. zuletzt sein Büchlein *Jugoslawiens Erben*, a.a.O. (Anm. 56), das den Westen wegen seines angeblichen „Serbozentrismus“ anprangert.

75 Vgl. das Diskussionspapier der ESI, unterstützt vom United States Institute of Peace: *Politics, interests and the future of Yugoslavia: an Agenda for Dialogue* vom 26.11.2001, www.esiweb.org/pdf/ESI_rep_montenegro06.pdf

4.1. Optionen für das Kosovo

Grundsätzlich sind für die Zukunft des Kosovo folgende Optionen denkbar:⁷⁶ 1. die Fortsetzung des Status quo, 2. die nationale Unabhängigkeit, 3. eine Teilung, 4. eine „konditionierte Unabhängigkeit“, 5. eine kulturelle und territoriale Autonomie innerhalb Serbiens, 6. die Aufwertung Kosovos zum gleichberechtigten Teilstaat in einer Dreier-Konföderation oder 7. in einer umfassenden Föderalisierung oder Kantonalisierung des Gesamtstaates. Für jede Option lassen sich Analogien und Modelle finden.

Option 1: Fortsetzung des Status quo

Nach dem französischen Sprichwort „*c'est le provisoire qui dure*“ bleibt Kosovo auf absehbare Zeit ein staatsähnliches Gebilde, *de jure* Bestandteil Serbiens und *de facto* eine Treuhandverwaltung der UNO. Die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates hat einen Zwitter konstituiert – „a unique political and institutional hybrid, a UN protectorate with unlimited power“⁷⁷. Sie löst das Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der staatlichen Integrität und dem Recht der Kosovo-Albaner auf *self government* nicht. Letzteres ist in der Tat nicht identisch mit dem nationalen Selbstbestimmungsrecht, schon gar nicht in seiner ethnischen Lesart. Entsprechend der Unterscheidung von *demos* und *ethnos*, den beiden Konnotationen des modernen Volksbegriffs, sind demokratische und nationale Selbstbestimmung nicht dasselbe. Nicht nur begrifflich, auch in ihrer historischen und ideengeschichtlichen Genesis fallen sie auseinander, was sich in der Unterscheidung zwischen *self government* und *self determination* in der angelsächsischen Terminologie bis ins 20. Jahrhundert noch lange erhalten hat.⁷⁸ Auch unter diesem Aspekt mochte es sinnvoll sein, den Endstatus zunächst offen zu lassen, wie es die Resolution 1244 tat. Mehr ins Gewicht fiel im Juni 1999 gewiss, dass der NATO nach ihrem Völkerrechtsbruch alles an einem UN-Mandat wenigstens für die Nachkriegsordnung lag.

Inzwischen haben sich freilich die Bedingungen verändert. Seit dem Machtwechsel signalisiert Belgrad Gesprächsbereitschaft für staatsrechtliche Reformen und Regelungen. Außerdem bemühen sich KFOR und UNMIK, Verwaltungs- und Rechtsstaatsstrukturen als Voraussetzungen für *self rule* zu schaffen. Das läuft der endlosen Verlängerung des Protektorats zuwider.

Als der damalige UNMIK-Chef Hans Häkkerup im April 2001 die Durchführung allgemeiner Wahlen im Kosovo ankündigte und im Mai das *Constitutional Framework for Provisional Self-Government* unterzeichnete, war er sich dieser Implikation zweifellos bewusst. Ausdrücklich bezog er sich wiederholt auf die anhaltende Gültigkeit der UN-Resolution 1244 und machte außerdem zur

76 Ich stütze mich dabei auf: Franz-Lothar Altmann, Optionen für die Zukunft des Kosovo, SWP-Studie S 21, Aug. 2001; Andreas Wittkowsky, Give War a Chance? Optionen zur Konsolidierung des Kosovo, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4, 2000, S. 347-360; The Kosovo Report, Kapitel 9: The Future Status of Kosovo, a.a.O. (Anm. 6), S. 259-278, und Jacques Rupnik, Yugoslavia After Milosevic, in: Survival, Jg. 43, Nr. 2, Sommer 2001, So. 19-29.

77 The Kosovo Report, a.a.O. (Anm. 6), S. 259.

78 Vgl. die Studie von Paul Kluge, Selbstbestimmung. Vom Weg einer Idee durch die Geschichte, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht), 1963, S. 13 f.

Bedingung, dass alle seit Juni 1999 aus der Provinz vertriebenen Serben zurückkehren können sollen. Das offenbart den Pferdefuß der schrittweisen Demokratisierung. Denn erstens war eine rasche Rückkehr der Serben ziemlich unwahrscheinlich und zweitens sind die im Kosovo gebliebenen Serben am meisten am Provisorium interessiert, solange einzig die internationale Präsenz ihre Sicherheit gewährleistet.

Option 2: Nationale Unabhängigkeit

Immer wieder wird in Publizistik und Politik gefordert, den Kosovaren die staatliche Unabhängigkeit zuzugestehen. Die Hauptbegründung dafür lautet, dass Belgrad mit der Apartheid, die den Kosovaren all ihre politischen Vertretungen und Rechte entzog, ja sogar ein so elementares Recht wie Schulbildung versagte, jeden Anspruch auf den Verbleib des Kosovo in den Staatsverband verwirkt habe. Zwar kennt das Völkerrecht kein prinzipielles Recht auf Sezession, doch können massive Unterdrückung und Menschenrechtsverletzungen ein solches begründen:

„Völker haben ein Recht auf die Erhaltung ihrer Eigenständigkeit innerhalb des jeweiligen Staatsverbandes. Insbesondere gehört dazu eine angemessene Vertretung in allen Staatsorganen. Wird sie verweigert oder wird die betreffende Gruppe gar konsequent entrechtet und unterdrückt, dann und nur dann wird als *ultima ratio* den Unterdrückten ein Recht auf Selbsthilfe durch Sezession zugestanden, also ein Recht auf einen eigenen Staat. Sonst müssen sie sich mit Autonomie, Minderheitenschutz und dergleichen zufrieden geben.“⁷⁹

Aus Politik und Wissenschaft wird immer wieder Kritik an der internationalen Balkan-Politik artikuliert, die nicht bereit sei, die bestehenden Grenzen in Frage zu stellen.⁸⁰ Der CDU-Außenpolitiker Karl Lamers etwa erklärte wiederholt, das Kosovo habe durch die NATO-Intervention „eine faktische, nie mehr rückgängig zu machende Unabhängigkeit“ und man müsse sich trauen, daraus die Konsequenzen zu ziehen. „Die Angst des Status-quo-fixierten Westens vor Veränderung in einer Region, in der alle Kräfte Veränderung wollen“, sei zu überwinden.⁸¹ In solche Begründungen mischen sich Vorschläge, Serbien für seine Geschichte abzustrafen, wobei die Unterdrückung der albanischen Minderheit zum Nationalcharakter stilisiert wird, „gleichgültig, ob in Belgrad eine mehr demokratische oder mehr autoritäre serbische Regierung herrschte.“⁸²

79 Jörg Fisch, Selbstbestimmung – Opium für die Völker?, in: NZZ 9./10.9.1995. – Vgl. auch Hans-Joachim Heintze, Hg., Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung für die Staatenwelt, Bonn (Dietz), 1997, besonders die Beiträge von Stefan Oeter, S. 73-104, und Thilo Marauhn, S. 105-122.

80 Vgl. Ulrich Schneckener, Sezession als Konfliktlösung – Unabhängigkeit für Montenegro und Kosovo?, in: Leviathan, Nr. 3, 2001, S. 314-336. – Der Autor knüpft freilich sein Plädoyer für die Sezession an so umfangreiche Bedingungen und Kautelen, dass man es auch als Argumentation gegen sie lesen kann. Gewiss setzt die Option der Reintegration „ein hohes Maß an fortwährender, auf Dauer gestellter Verständigungsbereitschaft voraus“, wie er schreibt, doch gilt das nicht minder für die Perspektive einer Sezession, wenn sie denn *friedlich* verlaufen soll.

81 FAZ 21.3.2001. – Ähnlich auch Timothy Garton Ash, Cry, the Dismembered Country, in: New York Review of Books, January 14, 1999, S. 29-33, und Jens Reuter, Serbien und Kosovo – Das Ende eines Mythos, in: Südosteuropa, Nr. 11-12, 1999, S. 629-645.

82 Viktor Meier, Die Staatsgewalt als Feind, FAZ 24.3.2001. – Sein Buch Jugoslawiens Erben (a.a.O. [Anm. 56], S. 79-103) fordert ein unabhängiges Kosovo als einzigen Ausweg und prangert von dieser Gewissheit aus das gesamte internationale Krisenmanagement als dilettantisch an.

Diese Option hat mehrere Haken. Wenig spricht nach den Racheakten vom Sommer 1999 dafür, dass ein unabhängiges Kosovo die Rechte der noch im Kosovo verbliebenen Serben und anderer Minderheiten schützen, geschweige denn die Vertriebenen zur Rückkehr ermuntern würde. Damit würde der Westen aber seine Intervention selbst *ad absurdum* führen und dulden, ja sogar mit Unabhängigkeit prämiieren, was ihn in Jugoslawien im Frühling 1999 zum Krieg veranlasst hat. Außerdem würde das bedeuten, von dem Prinzip abzurücken, nur den früheren Republiken Jugoslawiens das Recht auf Unabhängigkeit zuzuerkennen, nicht aber territorialen Untereinheiten.

Option 3: Ethnonationale Teilung

Da der multinationale Staat als solcher auf dem Balkan gescheitert sei, verlangen vorgebliche Realisten immer wieder, das Kosovo aufzuteilen. Die Trennung der Volksgruppen, so lautet der *cantus firmus* all dieser Vorschläge, verbürge eher Stabilität als der ihnen oktroyierte Zwang zusammenzubleiben. Solche auf den ersten Blick plausiblen Vorschläge übersehen indes die konkreten Gegebenheiten. Die ethnische Begründung einer territorialen Abtrennung des Nordkosovo würde wahrscheinlich, da jede Grenzziehung neue Minderheiten schafft, auf einen Bevölkerungsaustausch hinauslaufen und außerdem genau jene Logik wieder in Gang setzen, die man seit Dayton stoppen und rückgängig machen will. Hinzu kommt, dass die Kosovaren mit guten Gründen nicht akzeptierten, die Buntmetallbergwerke und Industriebetriebe des Trepca-Komplexes bei Mitrovica aufzugeben.⁸³ Sie wären damit einer wirtschaftlichen Grundlage beraubt, weshalb diese Option neue revanchistische Forderungen bewirken würde.

Abgesehen davon würde eine ethnoterritoriale Teilung Mord, ethnische Säuberungen und mit Gewalt verschobene Grenzen sanktionieren. Das „falsche Signal“, dass „das Prinzip der ethnischen Neuordnung nun endgültig akzeptiert“⁸⁴ werden würde, könnte die prekäre interethnische Balance auf dem ganzen Balkan erschüttern, von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien bis nach Südserbien.

Option 4: Eine „konditionierte Unabhängigkeit“

Die bereits genannte Goldstone-Kommission⁸⁵ legte am 23. Oktober 2000 dem UN-Generalsekretär einen umfassenden Bericht vor: den Kosovo-Report. Er stellte unter anderem auch Überlegungen an zum künftigen Status des Kosovo. Sie gipfelten im Vorschlag einer *conditional independence*. Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo seien zu einer effektiven Selbstregierung *außerhalb* der BRJ auszubauen, aber „*within an international framework*“. Die internationale Staatengemeinschaft solle im Kosovo weiter den Prozess des *state building* organisieren. Wörtlich hieß es:

83 Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Trepca-Komplexes mit der grössten Konzentration mineralischer Ressourcen (Blei, Zink, Nickel u.a.) in ganz Südosteuropa vgl. Noel Malcolm, *Kosovo. A Short History*, London (Macmillan), 1998, S. 4 f.

84 Andreas Wittkowsky, a.a.O. (Anm. 76), S. 351.

85 Sie bestand neben Richard Goldstone und Carl Tham, dem Sekretär des Olaf Palme International Center in Stockholm, aus Hanan Ashwari, Grace d'Almeida, Akiko Domoto, Richard Falk, Martha Minow, Oleg Grinevsky, Michael Ignatieff, Theo Sommer, Mary Kaldor, Jacques Rupnik und Jan Urban.

„The status of ‚conditional independence‘ would have to be reached through an ‚internal agreement‘ between representatives of the international community in Kosovo and the Kosovo majority, as well as representatives of ethnic minorities, and an ‚external agreement‘ negotiated with Kosovo’s neighbours. Eventually, this will also have to include the Serbian government, but a refusal of the Serbian government to engage in dialogue should not constitute a veto on this process.”⁸⁶

Die Kommission war sich darüber im Klaren, dass allgemeine Wahlen im Kosovo die Legitimation für ein Referendum über die Unabhängigkeit schaffen würde. Gleichwohl plädierte sie dafür, dass der *Special Representative* die Modalitäten einer solchen Volksabstimmung mitgestalten müsse, die v.a. den Anforderungen regionaler Stabilität entsprechen müssten. Eine vollständige Unabhängigkeit lehnte die Kommission aus mehreren Gründen ab. Unter anderem verwies sie darauf, dass das Kosovo außerstande sei, sich selbst zu verteidigen, die innere Ordnung zu gewährleisten und den interethnischen Frieden zu wahren – Aufgaben, die noch auf Jahre von der Staatengemeinschaft wahrgenommen werden müssen. Insofern bleibe das Kosovo abhängig, bis die Minderheiten sicher und frei sind:

„Kosovo will remain dependent, for years to come, on some form of international security presence, both police and military. (...) As long as minorities in Kosovo are unsafe and unable to travel freely and participate fully in Kosovan institutions, some supervisory international presence, both administrative and military, will remain necessary to protect them.”⁸⁷

Die Quintessenz dieses Vorschlages besteht darin, dass er die Verwirklichung der „substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo“ nur *außerhalb* des bestehenden Staates für möglich hält. Damit verschiebt dieser Vorschlag die Substanz der Resolution 1244 in Richtung Unabhängigkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass er geschrieben wurde, als Milosevic noch regierte und Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina ganz und gar ausgeschlossen schienen. Doch im September 2001 traf sich die Expertenkommission abermals und verfasste ein ausführliches *Addendum*, das sich mit den Einwänden auseinandersetzte und diese Option trotz veränderter Bedingungen verteidigte.⁸⁸

Option 5: Kulturelle und territoriale Autonomie innerhalb Serbiens

Anknüpfend an die alte Verfassung, die Milosevic 1989 *per ordre du Mufti* aufhob, könnte das Kosovo zu einer autonomen Teilstaatlichkeit zurückkehren. Dabei könnte das Ausmaß ihrer *self rule* über die Selbstverwaltung von 1974 hinausgehen. Deren detaillierte juristische Prüfung ergab ohnehin, dass der Unterschied zwischen den ehemaligen Republiken Jugoslawiens und der autonomen Provinz im Innern Serbiens eher auf kontingente historische Umstände und politische Machtverhältnisse zurückzuführen ist, denn wirklich konsistenter verfassungsrechtlicher Natur war. Vier Gründe werden immer wieder genannt, warum das Kosovo einen Autonomiestatus besaß, aber der serbischen Republik untergeordnet wurde: Erstens waren unmittelbar nach dem Krieg Pläne zu einer Balkanföderation im Schwange, in der dann das Kosovo zusammen mit Albanien eine eigene Republik gebildet hätte. Zweitens hatte man aus der sowjetischen Nationalitätentheorie

86 The Kosovo Report, a.a.O. (Anm. 6), S. 9 f.

87 Ebd., S. 272.

88 Independent International Commission on Kosovo, Why Conditional Independence? The Follow-Up of the Kosovo Report, siehe <http://kosovocommission.org/>

die Unterscheidung zwischen Nationen (serb. *narod*) und Nationalitäten (serb. *narodnost*) übernommen: Nationalitäten waren alle Minderheiten, die einen eigenen Nationalstaat außerhalb hatten und deshalb geringere Kompetenzen als die Nationen zugesprochen bekamen. Drittens schließlich fügte sich die Autonomie des Kosovo auch in Titos *divide et impera*, d.h. in seine Bestrebungen, die serbische Dominanz in Jugoslawien einzuhegen – das fiel vor allem in der nationalen serbischen Perzeption besonders ins Gewicht. Hinzu kam schließlich nach dem Bruch zwischen Stalin und Tito 1948 ein wachsendes Misstrauen gegen die albanischen Kosovaren, als Albanien das Schisma im Kominform nutzte, um sich von Jugoslawien abzugrenzen und die Unterstützung Moskaus zu gewinnen.⁸⁹ In der Verfassung von 1974 wurde Kosovo autonome Provinz, war aber zugleich auch ein Subjekt der jugoslawischen Föderation mit gleichberechtigter Stimme im Staatspräsidium: „Im Ergebnis verfügte damit das Kosovo/a über den Status einer Territorialautonomie innerhalb der Republik Serbien, föderativ und institutionell war das Kosovo/a aber den Republiken als staatsrechtliche Einheiten – und damit auch Serbien – völlig gleichgestellt.“⁹⁰

In Analogie zur Gesetzgebungskompetenz der Schweizer Kantone, die weiter geht als die der deutschen Bundesländer, könnte sich das Kosovo demokratisch selbst regieren, mit allen staatlichen Kompetenzen, die nicht *expressis verbis* dem Bundesstaat vorbehalten sind. Das reicht von der Amtssprache und Erziehungshoheit von der Schule bis zur universitären Ausbildung, von der Organisation der Polizei bis hin zur Steuerhoheit. Voraussetzung dafür wäre, Serbisch im Kosovo als Minderheitensprache offiziell anzuerkennen, während Albanisch im Gesamtstaat zur gleichberechtigten Amtssprache erhoben würde. Zugleich müsste das Kosovo auf gesamtstaatlicher Ebene (Symbole und Ausweise, Armee, Grenzkontrolle, u.ä.) ausreichend mitbestimmen können. Das Spezifische einer solchen territorialen Autonomieregelung besteht im hohen teilstaatlichen Maß an *self government*, aber einer vergleichsweise geringen Mitsprache auf der zentralen Ebene. Dies fällt umso weniger ins Gewicht, je weniger Kompetenzen beim Gesamtstaat belassen werden.

Option 6: Kosovo als gleichberechtigter Teil einer Konföderation

Es ist nicht ausgeschlossen, dass das offenkundig gespaltene Montenegro doch noch bereit ist, auf eine Unabhängigkeit zu verzichten. Zumindest ist das Referendum der Vereinbarung im März 2002 über den Bundesstaat „Serbien und Montenegro“ zufolge für drei Jahre ausgesetzt.⁹¹ Im Rahmen einer Reorganisation des Gesamtstaates, Anfang Februar 2003 von den Parlamenten Serbiens, Montenegros und Jugoslawiens beschlossen, wird es versuchen, möglichst weitgehende teilstaatliche Kompetenzen zu erringen. Das könnte im Kosovo *à la longue* Bestrebungen Auftrieb verleihen, sich mit dem Gedanken an eine dritte gleichberechtigte Teilrepublik anzufreunden. Die Teilstaaten entscheiden in eigener Souveränität alles, was nicht ausdrücklich der Bundesebene übertra-

89 Vgl. Noel Malcolm, a.a.O. (Anm. 83), S. 314-333.

90 So der österreichische Verfassungsrechtler Joseph Marko, einer der internationalen Richter im Verfassungsgericht Bosniens: Kosovo/a – Ein Gordischer Knoten?, in: ders., Hg., Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?, Baden-Baden (Nomos), 1999, S. 234.

91 Vgl. dazu Dusan Relic, Serbien und Montenegro: Solana ante portas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 47, Nr. 5, 2002, S. 585-589.

gen wird.⁹² Während sichergestellt sein müsste, dass sie in Sachen Kultur- und Bildungshoheit nicht überstimmt werden dürfen, empfiehlt es sich nach den Erfahrungen mit dem alten jugoslawischen Staatspräsidium und mit Dayton-Bosnien, den Teilrepubliken in Bundesangelegenheiten kein generelles Vetorecht zuzugestehen, mit dem sie leicht das Ganze blockieren könnten.

Option 7: Umfassende Föderalisierung oder Kantonalisierung

Eine Reorganisation der BRJ könnte den Gesamtstaat dezentralisieren und föderalisieren, Dabei würden nicht nur Montenegro, Kosovo und Serbien eigenständige Teilstaaten, sondern auch andere Regionen – wie etwa die ehemals autonome Provinz Vojvodina, der Sandzak, oder das Presevothal – bekämen teilstaatliche Kompetenzen. Sie hätten die Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit in allen Bereichen, die nicht *expressis verbis* dem Bund vorbehalten bleiben. Durch eine solche umfassende Föderalisierung könnten auch innerhalb des Kosovo „friedlich abgegrenzte, gesicherte Räume für Serben und andere nichtalbanische Minderheiten“ entstehen, was der 1999 geflohenen oder vertriebenen nicht-albanischen Bevölkerung die Rückkehr erleichterte.⁹³

4.2. Das Kosovo auf dem Weg zur substanziellen Autonomie

1968 ertönte im Kosovo der Ruf nach einer gleichberechtigten „Kosova-Republike“ innerhalb Jugoslawiens, die auch die albanische Minderheit Mazedoniens einschließen sollte. Tito reagierte mit Peitsche und Zuckerbrot: Harte Repression traf die nationalen Aktivisten, in der Sache gab es Konzessionen. So wurde damals der pejorative Terminus „Shiptari“ durch „Albanci“ ersetzt, die zweisprachige Universität in Pristina eröffnet und der Provinzname „Kosovo und Metohija“, ein Affront für die muslimische Mehrheit, umgewandelt in „Sozialistische Autonome Provinz Kosovo“. Damals erst entstand auch eine eigenständige kosovarische Partei im Bund der Kommunisten.

Die Verfassung von 1974 brachte diese Reorganisation zum Abschluss. Die autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina wurden in ihren Kompetenzen den Republiken angeglichen, ohne doch deren Status zu erreichen – nicht zuletzt aus Angst vor großalbanischen Vereinigungsbestrebungen.⁹⁴ Die kosovarischen Eliten forderten weiterhin, 1,2 Millionen könne man nicht vorenthalten, was 370.000 Montenegriner haben, und bestanden darauf, das Kosovo zur siebten Republik aufzuwerten. In Serbien wurde nach 1974 die umgekehrte Kritik laut: Die Autonomie der Provinzen Kosovo und Vojvodina verletze die Souveränität des in Wirklichkeit dreigeteilten Serbien. Dieses Ressentiment der angeblich zu kurz gekommenen machte sich Milosevics Viktimismus geschickt zu eigen und entfesselte es zum extremen Nationalismus. 1990 hob er die Autonomie der beiden Provinzen auf und errichtete ein repressives, ethnisch exkludierendes Polizeiregime. Die Kosovo-

92 Nicht zwingend ist, dass der Bildung einer solchen Dreierkonföderation formelle Unabhängigkeitserklärungen vorausgehen müssen, wie Franz-Lothar Altmann in seiner Studie zu den Zukunftsoptionen des Kosovo meint, vgl. a.a.O. (Anm. 76), S. 6 und 22 f.

93 Berthold Löffler, Das Elend der Balkanpolitik des Westens am Beispiel des Kosovo, in: Osteuropa, Nr. 8, 2001, S. 951.

94 Noel Malcolm, a.a.O. (Anm. 83), S. 328.

Albaner führten im September 1991 ein offiziell nicht anerkanntes Referendum durch für einen „souveränen und unabhängigen Staat mit dem Recht der konstitutionellen Mitwirkung in einem Bund souveräner Republiken (Jugoslawien)“, was fast einhellig gutgeheißen wurde.

Die UN-Resolution 1244 hält fest, dass die Treuhänderschaft der Staatengemeinschaft weitreichende Strukturen politischer Selbstverwaltung aufzubauen hat. Diesem Auftrag entsprechend legte die UNMIK in ihrer ersten Verordnung vom 25. Juli 1999 fest, dass alle legislative und exekutive Macht im Kosovo von ihr ausgeht – womit die Souveränität Jugoslawiens über das Kosovo praktisch suspendiert ist. Der *Special Representative* ist mit einer in der Geschichte der UNO präzedenzlosen Machtfülle ausgestattet. Er ist befugt, Personen in alle Ämter der Zivilverwaltung und der Justiz zu berufen respektive sie zu entlassen. Sein Recht, jedes Gesetz zu Fall zu bringen, das gegen die Resolution 1244 verstößt, versperrt den Kosovo-Albanern den Weg eines Unabhängigkeitsreferendums. Damit sind die zuvor genannten Optionen 2 und 3 ausgeschlossen.⁹⁵

Unbeschadet aller Endstatus-Optionen gilt das Ziel der von der UN-Resolution 1244 verlangten „substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo“. Mit der Schaffung ihrer Voraussetzungen kann unmittelbar begonnen werden. Deshalb versuchen KFOR und UNMIK seit Sommer 1999, die von Apartheid, Krieg und Vertreibungen verheerte Provinz wieder aufzubauen und jene staatlichen Strukturen zu schaffen, ohne die jede Transformation ein hoffnungsloses Unterfangen bleibt. Das kann man sich im Kosovo nicht schwer genug vorstellen. Als die Geflohenen und Vertriebenen zu Hunderttausenden aus Albanien und Mazedonien ins Kosovo zurückströmten, verübten sie massive Racheakte an Serben und anderen Minderheiten, „umgekehrte ethnische Säuberungen“. Die KFOR vermochte sie nicht zu verhindern. Überfordert war die internationale Staatengemeinschaft auch mit der Aufgabe, der landläufigen Korruption, dem Clan- und Bandenwesen und der grenzüberschreitend organisierten Kriminalität – Mord, Autodiebstahl, Drogen- und Waffenschmuggel sowie Zwangsprostitution – Herr zu werden. Zumal die Staaten zunächst außerstande waren, die von der UNO beschlossene internationale Polizei von 4.700 Mann zu besetzen.⁹⁶ All diese Schwierigkeiten ergeben sich nicht, wie immer wieder behauptet wird, aus dem ungeklärten Endstatus, sondern aus handfesten sozialen Gründen. Zehn Jahre erzwungener Schattenexistenz, systematische Vertreibungen und Zerstörungen sowie exorbitante Arbeitslosigkeit haben schwierige historische Erbschaften ins Unermessliche potenziert: patriarchalischer Traditionalismus, Sippen- und Großfamilienstrukturen, Blutrache und Minderjährigen-Ehe sowie nur gering ausgeprägte Staatsstrukturen.

Trotz allen Widrigkeiten begann die UNMIK, Elemente von Staat, Verwaltung, Rechtsstaat und Justiz aufzubauen. Im Dezember 1999 errichtete sie eine so genannte gemeinsame Übergangsverwaltung (*Joint Interim Administration Structure*) mit einem Kosovo-Übergangsrat (KTC, *Kosovo Transitional Council*). Doch rasch gerieten Momcilo Trajkovic und Bischof Artemije, die zwei bekanntesten Repräsentanten der serbischen Minderheiten, massiv unter Druck und mussten ihre Kooperation in diesen Gremien wieder aufgeben. Mit Hilfe Belgrads errichteten die Serben in

95 Zu den Gesetzgebungskompetenzen und -aktivitäten der UNMIK im Einzelnen vgl. Leopold von Carlowitz, a.a.O. (Anm. 11).

96 Vgl. David Rohde, Kosovo Seething, in: *Foreign Affairs*, Jg. 79, Nr. 3, Mai/Juni 2000, S. 65-79.

verschiedenen Bezirken parallele Strukturen. Solange Milosevic herrschte, blieben sie im Kosovo maximalistisch und verweigerten die Kooperation mit der UNMIK. Das begann sich zumindest teilweise zu ändern, als im Oktober 2000 in Belgrad die Uhren umgestellt wurden.

Für den 28. Oktober 2000 beraumte der damalige UNMIK-Chef Bernard Kouchner im Kosovo Kommunalwahlen an, von KFOR und OSZE überwacht. Überraschend deutlich gewann mit 57 Prozent die gemäßigte Liga des Kosovo (LDK) von Ibrahim Rugova. Die radikaleren Parteien der ehemaligen UCK-Führer Hashim Thaci und Ramush Haradinaj mussten sich mit 28 resp. 7,7 Prozent begnügen. Die Wahlbeteiligung betrug stattliche 79 Prozent. Das Signal dieser ersten demokratischen Wahlen war eindeutig: Die Mehrheit will eine friedliche Zukunft. Die Freude darüber wurde dadurch getrübt, dass die Serben diese Wahlen boykottierten, wozu Milosevic – und übrigens auch Kostunica – aufgerufen hatte.⁹⁷

Nach dem Umschwung in Belgrad verpflichteten sich Milosevics Nachfolger auf eine konstruktive Reformpolitik, was auch die Erfolgsaussichten der UNMIK verbesserte. Ihre Arbeit blieb schwierig genug und sie wurde dadurch nicht erleichtert, dass manche kurz nach den Kommunalwahlen den Konsens des internationalen Krisenmanagements in Frage stellten. UNO, USA, NATO und EU hielten fest an dem in Dayton eingeschlagenen Kurs, doch andere begannen ungestüm zu drängeln, es sei an der Zeit, ein unabhängiges Kosovo anzusteuern.⁹⁸ Doch anders als zu Beginn der neunziger Jahre ließen sich die maßgeblichen internationalen Akteure diesmal nicht auseinanderdividieren. Als Hans Häkkerup, der als UNMIK-Leiter Bernard Kouchner nachfolgte, im Mai 2001 ein *Constitutional Framework for Self-Government* im Kosovo unterzeichnete, wollte und konnte er die widersprüchliche Zielsetzung der UN-Resolution 1244 nicht auflösen. Es legte allgemeine Wahlen für eine Versammlung der provisorischen Selbstverwaltung für November 2001 fest.⁹⁹

Zunächst sollten vier *Provisional Institutions of Self-Government* gebildet werden: Versammlung, Präsident, Regierung und Justizsystem. Die *Assembly* besteht aus 120 Abgeordneten, von denen 20 den Vertretern der Serben und übrigen Minderheiten reserviert sind. Dieses Provinzparlament wählt einen Präsidenten und einen Regierungschef. Die UNMIK, von der alle Gewalt im Kosovo ausgeht, will nach und nach einen Teil ihrer Kompetenzen an diese provisorischen Institutionen abtreten. Der *Special Representative* behält die Oberaufsicht, muss dem Haushalt zustimmen, entscheidet über Richter und Staatsanwälte und kontrolliert das aus der UCK hervorgegangene „Kosovo-Schutzkorps“. Er kann jedes Gesetz durch Veto annullieren, das Parlament auflösen und Neuwahlen ansetzen, wenn die provisorischen Institutionen der Resolution 1244 zuwiderhandeln.

97 Vgl. Ismije Beshiri, The 2000 Elections: the First Free and Fair Elections in Kosovo, in: Südosteuropa, Nr. 11-12, 2000, S. 588-597.

98 Vor allem die International Crisis Group begann, die Linie Washingtons und Brüssels heftig zu kritisieren und behauptete, jede weitere Verzögerung werde den albanischen Hardlinern Aufwind verleihen. Vgl. Justin L.C. El-dridge, Kosovo: Land of Uncertainty, in: European Security, Jg. 10, Nr. 2, Sommer 2001, S. 38 f.

99 <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/constitframe.htm>

Das *Constitutional Framework* spricht weder von einer eigentlichen Verfassung, noch sieht es die Möglichkeit eines Referendums vor, lediglich in der Präambel wird der „Wille des Volks“ als ausschlaggebend für den künftigen Status genannt. Die Kritik ließ nicht auf sich warten. Während die Albaner die stark eingeschränkten Kompetenzen bemängelten und das fehlende Referendum monierten, bemängelte die serbische Minderheit, dass sie kein Veto habe und die Souveränität Belgrads missachtet werde. Während Rugovas LDK dem Verfassungsrahmen trotz aller Kritik zustimmte, lehnte ihn Thaci ab – vor allem, weil das „Kosovo Schutzkorps“ auf zivile Funktionen beschränkt blieb. Intransigente Kritik kam auch von den Serben im Kosovo, die mit Obstruktion drohten.

Es bedurfte hartnäckiger Überzeugungsarbeit, um sie davon abzubringen. Neben allen internationalen Ermahnungen appellierten auch Staatspräsident Kostunica, Patriarch Pavle und andere an die serbische Minderheit, sich an den auf den 17. November 2001 angesetzten Wahlen zur provisorischen Versammlung zu beteiligen. Serbischen Hardlinern in Mitrovica und Gracanica entzog Belgrad seine Unterstützung. Nach langem Hin und Her ließen sich schließlich 70.000 Serben im Kosovo und mehr als 100.000 aus dem Kosovo geflohene Serben registrieren und es kam eine gemeinsame Liste „Heimkehr“ (*Povratak*) zustande. Um die letzten Widerstände zu überwinden, hatten zwei Wochen vor der Wahl Vertreter der BRJ und der UNMIK – ohne Repräsentanten der albanischen Parteien – ein „gemeinsames Dokument“ unterschrieben, das auf absehbare Zeit die Unabhängigkeit des Kosovo ausschloss.¹⁰⁰

Auch diese Wahlen gewann die gemäßigte LDK. Gleichwohl war Ibrahim Rugova von dem Ergebnis schwer enttäuscht. Unmittelbar nach der Wahl gab er sich sicher, von 70 Prozent gewählt worden zu sein. Doch waren es lediglich 45,65 Prozent und 47 Sitze, die LDK hatte die absolute Mehrheit verfehlt. Die PDK von Hashim Thaci kam auf 25,7 und damit 26 Sitze, die AAK von Ramush Haradinaj auf 7,83 Prozent und acht Sitze. Die serbische Liste *Povratak* erzielte 11,34 Prozent und ist die drittstärkste Kraft in der *Assembly*. Zu ihren zehn vom *Constitutional Framework* garantierten Sitzen hatte sie zwölf weitere hinzugewonnen. 13 Sitze erlangten andere Minderheiten. Selten ist je eine Wahl international so aufmerksam verfolgt worden: Sie fand unter den Augen von rund 13.000 Wahlbeobachtern statt.¹⁰¹ Alles in allem, so ihr Urteil, seien die Wahlen fair gewesen. Alle Gruppen hatten sich daran beteiligt, außerdem war es gelungen, die Sicherheit aller Wählerinnen und Wähler zu garantieren.

Gleichwohl kam die Selbstregierung nur schleppend voran. Dass die LDK die absolute Mehrheit verfehlt hatte, nötigte sie zur Bildung von Koalitionen und Kompromissen. Das fiel den drei notorisch verfeindeten Führern der albanischen Parteien überaus schwer. Schon die konstituierende Sitzung der *Assembly* offenbarte, wie weit das Kosovo noch von demokratischen Gepflogenheiten entfernt ist. Thaci weigerte sich, Kandidaten seiner Partei für das Parlamentspräsidium vorzuschlagen und brandmarkte lautstark, dass man die Angehörigen des 1998 im Kampf gefallenen UCK-Kommandanten Adem Jashari nicht zu dieser historischen Eröffnung eingeladen hatte. Haekkerup stellte ihm nach dieser Provokation das Mikrophon ab, worauf die PDK-Fraktion die Versammlung

100 Vgl. Franklin de Vrieze, Towards self-government in Kosovo, in: Helsinki Monitor 2002, Nr. 1, S. 11-25.

101 Ebd. S. 22.

unter Protest verließ. Monate lang zeigten sich die Führer der albanischen Parteien trotz amerikanischer, britischer und deutscher Vermittlungen außerstande, sich auf die Wahl des Präsidenten und der Regierung zu verständigen.

Die Animositäten zwischen Rugova und Thaci gehen auf die Zeit zurück, als die UCK den bewaffneten Kampf begann. Während Rugova ein Jahrzehnt lang den gewaltfreien Widerstand angeführt hatte, kommt die Macht der ehemaligen UCK-Kommandeure aus den Gewehrläufen. Einige von ihnen haben in Pristina beeindruckende Villen gebaut und Kritik an ihnen kann tödlich sein:

„Es gilt in der in Pristina herrschenden Goldgräberstimmung als offenes Geheimnis, dass die ehemalige UCK und ihr Umfeld den Alleinanspruch über die Kontrolle von Kosovos Wirtschaft mit allen Mitteln durchsetzen, ob tagsüber im Kleide einer politischen Partei oder nachts mit vorgehaltener Waffe.“¹⁰²

Hartnäckig forderte Rugova das Amt des Präsidenten und des Regierungschefs für seine Partei, worauf sich seine Rivalen nicht einlassen wollten. Erst Anfang März 2002, mehr als hundert Tage nach der Wahl, einigten sich die drei Parteiführer endlich. Bei dem Kompromiss hatte der neue UNMIK-Chef, Michael Steiner, kräftig nachgeholfen, dem seine langjährigen Erfahrung auf dem Balkan zugute kam.¹⁰³ Er soll Thaci, der bis zuletzt gern selbst Ministerpräsident geworden wäre, was Rugova partout verhindern wollte, hart zugesetzt haben.¹⁰⁴ Rugova wurde zum Präsidenten und der Chirurg Bajram Rexhepi, Bürgermeister von Mitrovica und Parteifreund von Thaci, zum Regierungschef. In der zehnköpfigen provisorischen Regierung besetzte die LDK vier Ministerposten, PDK und AAK je zwei; außerdem stellten *Povratak* und eine bosniakische Partei die zwei Minister, die das *Constitutional Framework* den Minderheiten reserviert. Für Rugova erfüllte sich mit der Wahl zum Präsidenten ein lang gehegter Wunsch. Dafür musste er den Preis bezahlen, dass seine Partei trotz mehr als 46 Prozent im Kabinett in der Minderheit bleibt. *Povratak* lehnte diesen Kompromiss zunächst ab und forderte ein zusätzliches Ministerium für Flüchtlingsrückkehr. Auch hier gelang es Michael Steiner zu vermitteln: Für die Rückkehr der Flüchtlinge bleibt die UNMIK zuständig, doch soll mit ihr ein von der serbischen Minderheit gestellter „ständiger serbischer Berater“ eng zusammenarbeiten.

Mit der Vereidigung der provisorischen Regierung im Juni 2002 sind im Kosovo zumindest Fundamente für den Übergang zum *self rule* gelegt, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Gemessen an den erschütternden Bildern von 1999 ist das viel, gemessen am Ziel einer stabilen, auch die Minderheiten inkludierenden und schützenden Demokratie noch wenig. Seit 2001 wächst im Kosovo die Ökonomie mit rund zehn Prozent doppelt so schnell wie in Serbien und Montenegro,

102 NZZ 6.2.2002.

103 Der Diplomat Michael Steiner hatte zu Beginn der neunziger Jahre das Büro für deutsche humanitäre Hilfe in Zagreb geleitet, Deutschland in der Kontaktgruppe vertreten und war nach Dayton Stellvertreter des *High Representative* der UNO in Sarajewo, bevor er als außenpolitischer Berater von Bundeskanzler Schröder nach Berlin wechselte.

104 NZZ 5.3.2002.

freilich von einem extrem niedrigen Niveau aus. Wie ernst die Lage weiter ist, zeigt sich an der Arbeitslosigkeit, von der EU-Kommission auf 40 bis 50 Prozent geschätzt.¹⁰⁵

Im Sommer 2002 kam es zu Unruhen und Protestdemonstrationen im Kosovo, als die UNMIK ehemalige UCK-Führer verhaftete, denen das ICTY Kriegsverbrechen im Juni 1999 vorwirft. Der Widerstand entzündete sich daran, dass Den Haag erstmals nicht mehr nur serbische, sondern auch albanische Kriegsverbrecher anklagte. Zugleich indes, betont Michael Steiner, erfreut sich sein Grundsatz, dass niemand über dem Gesetz stehe, im Kosovo großer Popularität.¹⁰⁶ Ein Rückschlag für die Demokratisierungsbemühungen waren auch die zweiten Kommunalwahlen im Kosovo am 26. Oktober 2002. Zwar haben sie an den bestehenden politischen Kräfteverhältnissen wenig verändert, doch sackte die Wahlbeteiligung auf nur noch gut die Hälfte aller Wahlberechtigten ab. Bei der serbischen Minderheit lag sie gar bei rund 20 Prozent, die meisten waren abermals den Aufforderungen der Radikalen gefolgt, nur dort wählen zu gehen, wo Serben die Mehrheit stellen.

Augenscheinlich ist die Arbeit der UNMIK längst nicht beendet. Der signifikanteste Indikator dafür ist die bisher überaus bescheidene Zahl der Rückkehrer. Zwar strich der letzte Bericht des UN-Generalsekretärs als positiv heraus, dass es im Kosovo nicht mehr systematisch zu ethnisch motivierten Gewalttaten kam, nur noch zufällig. Auch lobte er den guten Willen der provisorischen Regierung Bajram Rexhepi und dessen Gesten zur Versöhnung. So hat Rexhepi etwa ein multiethnisches Jugendzentrum in zwei Sprachen eröffnet, an der Osterfeier des Patriarchen in Pec teilgenommen und gemischte Gemeindevertretungen besucht. Am 4. Juli nahm die *Assembly* eine Entschließung über die Rechte der *communities* an, die den Flüchtlingen die Rückkehr erleichtern, ihr Eigentum restituieren und Bewegungsfreiheit gewähren soll. Gleichwohl steht dieser Versöhnungsprozess erst ganz am Anfang: In den ersten sechs Monaten von 2002 sind 997 interne *displaced persons* zurückgekehrt, darunter 439 Serben.¹⁰⁷

KFOR und UNMIK sind weiterhin unverzichtbar, um die Sicherheit der Angehörigen von Minderheiten zu garantieren und die noch kaum wieder begonnene interethnische Koexistenz, um nicht von Versöhnung zu reden, zu schützen. Die kleine Zahl der Rückkehrer ist dafür ein verlässliches Indiz. Somit hat die internationale Staatengemeinschaft allen Grund, ihren Kurs beizubehalten und allen Sireningesängen zu trotzen, die mit der Unabhängigkeit des Kosovos oder seiner Teilung als schnellen Ausweg locken.

4.3. Montenegro: der Schlüssel zur Stabilisierung

Am 14. März 2002 wurde ein Kapitel europäischer Geschichte des 20. Jahrhunderts zugeschlagen: Jugoslawien. Den ersten jugoslawischen Staat, nach dem Ersten Weltkrieg gegründet, zerschlugen

105 Vgl. Commission Staff Working Paper, Federal Republic of Yugoslavia. Stabilisation and Association Report, a.a.O. (Anm. 20), S. 21.

106 FAZ 25.10.2002.

107 Vgl. Report of the Secretary-General on the UN Interim Adm. Mission in Kosovo, 17 July 2002, UN Security Council S/2002/779, www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm. Vgl. auch den erfahrungsgesättigten Bericht von Vladimir Kozin, Kosovo at the Crossroads, in: International Affairs, Jg. 48, Nr. 3, 2002, S. 198-209.

1941 die Achsenmächte. Der zweite, 1945 von Titos Partisanen gegründet, brach 1990 parallel zum Ende des Ost-West-Konflikts auseinander, den der Marschall zeitlebens geschickt als externen *fédérateur* zu nutzen gewusst hatte; der Streit zwischen realsozialistischen Machthabern und Reformern amalgamierte sich bis zur Unkenntlichkeit mit nationalem Zündstoff. Der dritte schließlich, 1992 auf die Schnelle gegründet, war ausgehöhlt, seit sich Milo Djukanovic gegen seinen politischen Ziehvater Milosevic wandte und ein unabhängiges Montenegro anstrebt. Nach hartnäckiger, „robuster“ Vermittlung von Javier Solana unterzeichneten die Präsidenten und Regierungschefs Serbiens, Montenegros sowie der Föderation im März 2002 das *Agreement on Principles of Relations between Serbia and Montenegro within the State Union*. Montenegro setzt das immer wieder vertagte Referendum über die Unabhängigkeit, zuletzt auf Mai 2002 anberaunt, für drei Jahre aus und bekommt im Gegenzug ein hohes Maß an Selbstregierung in dem reformierten Staatenbund „Serbien und Montenegro“. Eine gemeinsame Verfassungskommission soll eine Verfassungscharta ausarbeiten. Bei Meinungsverschiedenheiten soll die Europäische Union als Schiedsrichter fungieren – ein Novum auch für sie.

Nur oberflächlich besehen erinnert die Zerrüttung zwischen Montenegro und Serbien an den Zerfall des alten Jugoslawien. Denn Podgorica strebt nicht aufgrund ethnischer Spannungen nach Unabhängigkeit, sondern aus ökonomischen und politischen Beweggründen. Djukanovic wurde unter Montenegros Präsident Momir Bulatovic, einem treuen Anhänger Milosevics, mit 28 Jahren Premierminister. Als er von Milosevics Familie hart angegangen wurde, weil er seine einträglichen Schmuggelgeschäfte nicht teilen wollte, spaltete er die DPS und kandidierte 1997 gegen den Amtsinhaber. Djukanovic gewann im zweiten Wahlgang knapp, nicht zuletzt mit den Stimmen der diskriminierten Minderheiten. Der Eindruck des *déjà-vu* ist falsch. Djukanovic gewann nicht mit Identitätspolitik, sondern mit dem Vorwurf, Belgrad behandle Montenegro unfair und führe das Land in internationale Isolierung und Verelendung.¹⁰⁸ Im Kosovokrieg kritisierte Djukanovic die Bombardements, machte aber Milosevic für den Krieg verantwortlich. Als Montenegro keine Steuern mehr abführte, versuchte Belgrad, die Regierung Djukanovic zu destabilisieren und schloss die Grenzen zu Montenegro. Eine Zeit lang drohte Milosevic gar mit Militärintervention. Weil Montenegro dem Westen als archimedischer Punkt im Kampf gegen Milosevic erschien, blieb es vom Embargo ausgenommen, wurde nur zurückhaltend bombardiert und genoss massive materielle Unterstützung.¹⁰⁹

Schon im August 1999 hatte Podgorica einen Vorschlag zur Reorganisation der BRJ vorgelegt, die man durch eine „Gemeinschaft zweier unabhängiger Staaten“ ersetzen wollte, lediglich für Verteidigung, Sicherheit und Außenpolitik zuständig. Blieb er zunächst ohne Resonanz, so schien Milosevics Sturz die Chancen auf eine Verständigung zu verbessern. Doch begann nun Djukanovic seinen Unabhängigkeitskurs zu forcieren, trotz aller Warnungen aus dem Westen vor weiteren staatlichen Zersplitterungen. Die Politik auf dem Balkan folgt verschlungenen Wegen. Im Juli 2000, als Milosevic die Verfassung änderte und Wahlen ansagte, kam es zum Bruch zwischen der

108 Vgl. Steven C. Calhoun, Serbia and Montenegro: The Struggle to Redefine Yugoslavia, in: *European Security*, Jg. 9, Nr. 3, Herbst 2000, S. 62-86.

109 ICG, Current Legal Status of the Federal Republic of Yugoslavia and of Serbia and Montenegro, a.a.O. (Anm. 72), S. 33.

serbischen Opposition und der montenegrinischen Führung. Deren Wahlboykott stieß die serbische Opposition, aus der während des Kosovokriegs mancher in Montenegro Unterschlupf vor Milosevics Häschern gefunden hatte, vor den Kopf.

Der Westen wünscht den Erhalt der bestehenden Staaten und gab das klipp und klar zu verstehen. USA und EU kritisierten das montenegrinische Referendumsgesetz, das die nötige Zweidrittelmehrheit abschaffte und die Wahlberechtigung an einen mindestens zweijährigen Aufenthalt knüpfte, d.h. die in Serbien lebenden Montenegriner ausschloss.¹¹⁰ Mit guten Gründen pochte der Westen darauf, eine derart folgenschwere Entscheidung wie eine Sezession lasse sich nicht mit einfacher Mehrheit treffen. Darauf hoffte Djukanovic, bei den montenegrinischen Parlamentswahlen ein deutliches Zeichen zu setzen. Doch wider Erwarten erzielte seine Koalition nur 42,05 Prozent und 36 der 77 Sitze, während das Oppositionsbündnis „Gemeinsam für Jugoslawien“ auf 40,67 Prozent und 33 Sitze kam – was sie mit Freudenkundgebungen als Sieg feierte. Der intransigent independistische Liberale Bund kam auf acht Prozent und sechs Sitze. Dieses Wahlergebnis war nicht jener überwältigende Triumph, den die „Independisten“ erhofft hatten. Offenkundig ist das Land gespalten. Der Westen fühlte sich vom Wahlergebnis bestätigt. Die schwedische EU-Ratspräsidentin Lindh appellierte an Djukanovic, Verantwortung für die ganze Region zu übernehmen und “nicht weiterhin auf eine polarisierende Volksbefragung über die Unabhängigkeit zuzusteuern”.¹¹¹ Doch der deutete das Wahlergebnis ungerührt als Sieg für die Eigenstaatlichkeit. Er schloss mit den Liberalen ein Regierungsbündnis und sicherte ihnen zu, binnen eines halben Jahres die Volksabstimmung über die Unabhängigkeit durchzuführen.

Dazu kam es nicht, weil sich USA und EU widersetzen. Zugleich demonstrierte aber das Bündnis zwischen den in Serbien regierenden Reformern und der montenegrinischen Opposition die Bundesebene. Als der Westen im Juni 2001 die Auslieferung Milosevics zur *conditio sine qua non* für die geplante Geberkonferenz machte, setzte sich der serbische Ministerpräsident Djindjic in einer Art Handstreich gegen den Bund durch. Er düpierte damit seinen Rivalen Kostunica und stieß die montenegrinische SNP vor den Kopf. Diese, Regierungspartei auf Bundesebene, widersetzte sich der Auslieferung, weil Djukanovic dafür war. Bulatovic warf Djindjic vor, die Föderation zerstört zu haben, dieser verhöhnte Kostunica als Präsidenten einer nicht mehr existierenden Föderation und sagte im Fernsehen leichthin, er halte ein unabhängiges Montenegro für kein Destabilisierungsrisiko. Komplizierte, für die regionale Stabilität folgenschwere staatsrechtliche Grundsatzenfragen werden so zum Spielball persönlicher machtpolitischer Ränke. Dass der Westen auf die Stabilisierung der gesamten Region bedacht ist und zugleich auf Djindjic als Reformen angewiesen ist, macht es nicht einfacher.

Der Verantwortliche für die GASP bot seine „guten Dienste“ an, um Bewegung in die blockierte Lage zu bringen, und seit Dezember 2001 verhandelten die Spitzenpolitiker Montenegros und Serbiens unter Vermittlung Javier Solanas. Man rechnete von Anfang an mit langwierigen Verhandlungen, da es wenig Gemeinsamkeiten gab. Mitten in diesen Verhandlungen fühlten sich

110 Montenegro: Settling for Independence?, ICG Balkans Report No. 107, 28.3.01, S. 22 f.

111 FAZ 24.4.2001. – Vgl. dazu auch Dusan Reljc, Montenegros Kassensturz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 6, 2001, S. 657-660.

einflussreiche internationale Ratgeber bemüht, Solanas Vermittlungsaktivitäten ungewöhnlich scharf zu kritisieren. Die *International Crisis Group* (ICG) schrieb zusammen mit dem Brüsseler *Center for European Policy Studies* (CEPS) einen offenen Brief, der ihm vorwarf, einseitig auf Montenegro Druck auszuüben:

„We are extremely concerned that the European Union is trying to bull-dozer Podgorica in a direction that would be economically and politically unwise. (...) We strongly believe that the people of Montenegro should be allowed to exercise their democratic right to decide on the future of their republic. (...) The EU should abstain from expressing any further preference. (...) Finally we must express our alarm at the undoubted fact that EU pressure for a federal solution is playing into the hands of political factions in both Belgrade and Podgorica that are the least progressive in terms of modern European values, rather than the reverse.“¹¹²

Schon zuvor hatte die ICG wiederholt einer Unabhängigkeit Montenegros das Wort geredet. Nicht nur fiel sie damit Javier Solana in den Rücken, der sich seit dem Sturz Milosevics in enger Abstimmung mit den USA dafür engagierte, Montenegro aus Rücksicht auf die regionale Stabilität zu einem Kompromiss zu bewegen. Sondern die ICG-Reports verbreiteten auch die Mär von den Reformern in Podgorica. Der Gestus von *Insider*-Wissen vermochte freilich nicht zu verbergen, dass die demokratischen Reformen in Montenegro mehr insinuiert denn nachgewiesen waren. Auch die These, ein unabhängiges Montenegro hätte keine Domino-Wirkung, wurde mehr beschworen denn begründet.¹¹³ Warum sich ICG und CEPS als Sprachrohr für Djukanovic betätigten, blieb im Dunkeln. Andere Studien legten dar, dass die angeblichen Reformen in Montenegro darin bestanden, die Föderation zu boykottieren, die Zolleinnahmen selbst zu übernehmen und die DM aus Eigeninteresse an Macht und Pfründen einzuführen. In Wirklichkeit sind dort Regierungsapparat und Staatssektor aufgebläht worden, das ganze Land ist von einem Patronagesystem für die überdimensional vielen Staatsangestellten überzogen – das Gegenteil einer Transformation zur Marktwirtschaft.¹¹⁴

Mitte März 2002 waren Solanas Anstrengungen endlich Erfolg beschieden: Belgrad und Podgorica einigten sich im Belgrader Abkommen auf die Reorganisation von „Serbien und Montenegro“. Wer darin nichts anderes als den Versuch sehen will, das gute alte Jugoslawien zu restaurieren, sitzt entweder der Legende von Montenegro als einem „Paradies proeuropäischer Reformen“ auf oder will, vom alten Ideal des Nationalstaates geleitet, den Primat *nationaler* Selbstbestimmung durch die Hintertür wieder einführen.¹¹⁵ In Wirklichkeit geht es darum, die Unabhängigkeitsfrage

112 „ICG-CEPS open letter on Montenegro“ vom 14.2.2002. <http://www.crisisweb.org/projects/showreport.cfm?reportid=546>

113 Vgl. namentlich die ICG-Reports No. 107: Montenegro: Settling for Independence, March 28, 2001, und No. 114: Montenegro: Resolving the Independence Deadlock, August 1, 2000.

114 Vgl. European Stability Initiative, Rhetoric and Reform. A Case Study of Institution Building in Montenegro 1998-2001, ESI Report, July 1, 2001, www.esiweb.org. – Dieser Report knüpft inhaltlich an einen älteren an, der sich ebenfalls schon wie das Gegenprogramm zu den Unabhängigkeitsbefürwortern der ICG liest: ESI Discussion Paper, supported by the United States Institute of Peace, Politics, interests and the future of Yugoslavia: an Agenda for Dialogue, November 26, 2001: www.esiweb.org/pdf/ESI_rep_montenegro06.pdf

115 Wim van Meurs, Serbia and Montenegro. One Small Step for Mankind, One Giant Leap for the Balkans?, CAP Working Paper March 2002, www.cap.uni-muenchen.de/download/2002_CAPosition_Serbia_Montenegro.pdf, S. 5.

zu vertagen, um die anstehenden Reformen nicht länger zu blockieren. Freilich steckt der Teufel im Detail. Die gemeinsame Kommission, die eine Verfassungscharta für den neuen Staatenbund ausarbeiten sollte, kam Monate lang nicht vom Fleck. Montenegro versteht den neuen Staat allenfalls als eine Art unverbindlicher Fahrgemeinschaft auf dem Weg in die EU und beharrt maximalistisch darauf, er sollte ähnlich wie in Bosnien-Herzegovina über keine Eigeneinnahmen verfügen, sondern von den Zuweisungen seiner Teilrepubliken leben. Und der unerbittliche, ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl ausgetragene Dauerstreit zwischen Djindjic und Kostunica spitzte sich vor der serbischen Präsidentschaftswahl im Oktober 2002 so zu, dass der Gesetzgebungsprozess lahmgelegt war. Die Abgeordneten von Kostunicas Partei verließen die Regierungskoalition und betrieben im Parlament Obstruktion.

Mit zweimonatiger Verspätung gestand die Verfassungskommission Mitte August ihr Scheitern ein. Zwar hatte man sich im Bereich Wirtschaft auf einen Aktionsplan geeinigt, der die Freizügigkeit von Personen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen sowie die Angleichung von Steuern und Zöllen vorsah. Strittig blieben indes die staatsrechtlichen Grundsatzfragen: Kompetenzen des Staatenbundes, Steuerhoheit und Wahlverfahren für die gemeinsame Abgeordnetenversammlung. Manches deutete darauf hin, dass Djindjic die Kommission vor allem dazu nutzte, seinen politischen Widersacher im Präsidentenamt auszumanövrieren. Setzte der auf den gemeinsamen Bundesstaat, riskierte er, zum Staatsoberhaupt einer ausgehöhlten Föderation zu werden, kandidierte er für das Amt des serbischen Präsidenten, verblasste sein Nimbus als Stimme des Gesamtstaates.¹¹⁶ Die Verfassungskommission überwies schließlich ihre *mission impossible* unverrichteter Dinge wieder an die Spitzenpolitiker zurück, die das Belgrader Abkommen unterzeichnet hatten. Inzwischen hatte in Serbien der Präsidentschaftswahlkampf begonnen.

Während Brüssel immer wieder auf eine Verständigung zwischen Belgrad und Podgorica sowie zwischen Djindjic und Kostunica pochte und Ende September auch die parlamentarische Versammlung des Europarats beschloss, diesem die Aufnahme von „Serbien und Montenegro“ vorzuschlagen, sofern sich die beiden Teilrepubliken endlich einigen würden, brachte die serbische Präsidentschaftswahl zutage, wie verfahren die Lage ist. Im zweiten Wahlgang schlug Kostunica seinen Kontrahenten, den Reformökonom Miroslav Labus, mit 67 zu 31 Prozent. Da sich indes weniger als jene 50 Prozent der Wahlberechtigten beteiligt hatten, die das Gesetz vorsieht, war die Wahl ungültig. Das Amt wird seit Beginn des Jahres 2003 von der Parlamentspräsidentin kommissarisch wahrgenommen.

Die gescheiterte Präsidentschaftswahl zeigte, wie wenig erfreulich die Lage zwei Jahre nach der großen Wende in Belgrad ist. Der ständige Machtkampf der beiden Rivalen Djindjic und Kostunica blockiert die dringend gebotenen Reformen und beschädigt das Vertrauen in die politische Klasse. Außerdem brachte ein Skandal um Waffenexporte in den Irak¹¹⁷ mafiöse Verbindungen zwischen dem alten Sicherheitsdienst, Teilen des Militärs und organisiertem Verbrechen zutage, die dringend aufgelöst werden müssen. Solange Geheimdienst und Armee nicht der zivilen Kontrolle unterwor-

116 NZZ 14.8.2002.

117 Vgl. Arming Saddam: The Yugoslav Connection, ICG Balkans Report No. 136, 3.12.2002.

fen sind, dürfte auch die Auslieferung des Kriegsverbrechers Mladic, der sich Zeitungsberichten zufolge unter einer bekannten Adresse in Belgrad aufhalten soll, an Den Haag nicht vorankommen.

Die politische Stagnation in Belgrad lähmt auch die Reorganisation des gesamten Staates. Weil die BRJ völkerrechtlich fortbesteht, jedoch als Staat nicht funktioniert, sind die Statusfragen Montenegros und des Kosovos miteinander verwoben. Eine montenegrinische Unabhängigkeit würde die Föderation beenden und das Kosovo-Problem in eine serbisch-kosovarische Angelegenheit verwandeln. Ob der Staat „Serbien und Montenegro“ zustande kommt, ist deshalb eine „Schlüsselfrage“ für die Stabilität auf dem Balkan. Deshalb, nicht – wie es denunziatorisch immer wieder heißt – aus einer nostalgischen „Besessenheit der Europäischen Union mit der jugoslawischen Idee“, ¹¹⁸ engagiert sich der Verantwortliche für die EU-Außenpolitik so hartnäckig in dieser Frage. Der Verbleib Montenegros würde die Chancen für die Verwirklichung von „substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo“ *innerhalb* eines reorganisierten Staats erhöhen. In einer Konföderation könnte das kleine Montenegro zwischen Serben und Albanern vermitteln. Umgekehrt würde eine montenegrinische Sezession das Unabhängigkeitsstreben der Kosovo-Albaner verstärken. Gewiss kann sich Podgorica anders als Pristina verfassungsrechtlich darauf berufen, dasselbe Recht geltend machen zu können wie die anderen ehemaligen jugoslawischen Republiken. Doch wie überzeugend wäre es, zwei Millionen Kosovaren vorenthalten zu wollen, was man 650.000 Montenegrinern gewährt? „Eine tripartite Lösung“, ¹¹⁹ spricht: ein reorganisierter Staatenbund aus Serbien, Montenegro und Kosovo, wäre zudem von der Gewichtung der Bevölkerung und der Territorien her weniger asymmetrisch. Und er könnte auch von der UNO eher akzeptiert werden, um ein neuerliches *va-banque* der Staats- und Nationsbildung zu unterbinden. Mochte es lange so scheinen, als sei ein unabhängiges Kosovo letztlich nur eine Frage der Zeit, so sind seit der prinzipiellen Einigung auf eine Föderation „Serbien und Montenegro“ die Aussichten gewachsen, auch den zweiten Teil der UN-Resolution 1244, den Erhalt des Staates, realisieren zu können. ¹²⁰ Freilich nur, wenn es gelingt, den neuen Bundesstaat auch wirklich zu bilden. Immerhin haben Anfang Februar 2003 die Parlamente Serbiens, Montenegros und Jugoslawiens der Verfassungscharta für den neuen Staat Serbien und Montenegro zugestimmt. Der bleibt ein Gemeinwesen auf Zeit; sein Schicksal hängt davon ab, ob es in den nächsten zwei Jahren gelingt, eine ökonomische und politische Integrationsdynamik zu entfalten.

Das Argument, nie wieder sei den Kosovaren angesichts dessen, was ihnen von Belgrad widerfahren sei, ein Verbleib in einem wie immer reorganisierten gemeinsamen Staatswesen zuzumuten, wird nicht dadurch überzeugender, dass es ständig wiederholt wird. Denn wie verhält sich dazu Dayton? Rund die Hälfte der Bevölkerung Bosniens wurde von Haus und Hof vertrieben, gut 200.000 Menschen wurden teilweise bestialisch ermordet. Gleichwohl mutet Dayton den Überlebenden Bosniens zu, wieder in einem gemeinsamen Staat zu leben. Man sträubt sich gegen jeden

118 FAZ 22.12.2002.

119 Vgl. Negotiating the Balkans, a.a.O. (Anm. 2), deutsche Fassung: Wim van Meurs, Der Balkan am Verhandlungstisch, in: Europäische Rundschau 2001/2, Winter, S. 68 f.

120 So Ines Sabalic, Kosovo Independence Ruled Out. The EU-sponsored Serbia-Montenegro Union will be a block on Kosovo's aspirations for sovereignty, Balkan Crisis Report, Institute for War and Peace, No. 358, Aug. 2, 2002, www.iwpr.net/index.pl?bcr2/bcr2_20020814_2_eng.txt

Versuch, das Ausmaß erlittenen Leides auf beiden Schauplätzen des Krieges und der „ethnischen Säuberungen“ quantifizieren und gegeneinander aufrechnen zu wollen, das mutet zynisch an. Gleichwohl stellt sich die Frage, warum man den Kosovaren – wohlgerne mit innerer Selbstbestimmung – prinzipiell nicht ansinnen dürfen soll, was das Dayton-Abkommen von den Bosniern verlangt und was, wie sich nach sieben Jahren zu zeigen beginnt, offenbar weniger unmöglich ist, als man 1995 glaubte.

Dieses Plädoyer für die oben genannte Option 6 folgt also aus dem Gebot, die regionale Stabilität im Auge zu haben. Das geht nur, wenn man sich der schwierigen historischen Erbschaften des Balkans bewusst bleibt. Binnenstaatliche Dezentralisierungen und ein hohes Maß an *self rule* in den Teilrepubliken (Option 7) ebenso wie in den Gebieten ihrer Minderheiten könnten die gesamtstaatliche Reorganisation erleichtern. Immerhin hat Belgrad mit dem so genannten „Omnibusgesetz“ zu Beginn des Jahres 2002 der Vojvodina jene kulturellen und politischen Selbstregierungs-kompetenzen wieder übertragen, die Milosevic 1990 zusammen mit der Autonomie des Kosovo liquidiert hat. Das ist als Übergangslösung gedacht, bis eine neue serbische Verfassung eine generelle, auch andere Regionen umfassende Dezentralisierung des Landes angeht.¹²¹

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Vor zwölf Jahren fiel der Tito-Staat auseinander, gefolgt von den schlimmsten Kriegen und Kriegsverbrechen in Europa seit 1945. Und seit Dayton bemüht sich die Staatengemeinschaft mit beträchtlichem Einsatz, das schrecklich verheerte Bosnien wiederaufzubauen und die Region zu stabilisieren. Einmütiger als zuvor widersetzen sich seither die maßgeblichen Staaten allen Bestrebungen, ethnationale Homogenität mit Gewalt herzustellen und die territoriale Ordnung auf dem Balkan ethnischen Vorgaben anzupassen. Euphorie über die Ergebnisse wäre gewiss deplaziert. Und doch mehren sich die Anzeichen, dass dieses Krisenmanagement allmählich Früchte zeitigt und sich die Lage zu bessern beginnt. Abschließend sei der Versuch gemacht, in Thesenform einige resümierende Schlussfolgerungen mit einem perspektivischen Ausblick zu verbinden.

1. Die zentrale Bedeutung von Staatlichkeit

Macht man sich die ebenso verbreitete wie bequeme Lesart, auf dem Balkan sei „uralter Hass“ ausgebrochen, nicht zu eigen, stößt man rasch auf den zentralen Stellenwert, den der Zerfall jeder staatlichen Ordnung für die Enthemmung ethnonationaler Gewalt hatte. Daraus folgt, dass vorrangig staatliche Strukturen wieder oder neu hergestellt werden müssen. Das gilt ganz besonders im Kosovo, wo systematische Zerstörungen den Grund des politischen Gemeinwesens überhaupt ruiniert haben. Hier ist die UNO mit der für sie neuen Aufgabe konfrontiert, den Staat und sein Gewaltmonopol, die Instrumente der staatlichen Verwaltung und der *rule of law* wiederherzustellen oder zu etablieren.

121 FAZ 14.1.2002.

Das wird erschwert durch die Hinterlassenschaften der Kriege, die nationale Wunden und nationalistische Ressentiments verschärft und vielfach verursacht haben. Wenn das ethnonationale Morden und Säubern einmal entfesselt ist, wirkt die enthemmte Gewalt ihrerseits als Katalysator des Nationalismus: Der Unterschied zwischen Heroismus und Verbrechen zerfließt, wenn die Existenz der Nation auf dem Spiel steht. Und der „heilige Krieg“ (Ernst Moritz Arndt) im Namen der Nation warf schon immer den unter Friedensbedingungen geltenden Moralkodex über den Haufen. Um so schwieriger ist es, ihn wieder herzustellen.

Haben Sozialwissenschaften und Politik in den Transformationsländern lange auf Zivilgesellschaft und *nation-building* insistiert, so hat sich seit den späten neunziger Jahren ein neuer Konsens herausgebildet, dass gefestigte Staaten mit funktionierenden Institutionen für Demokratie, Minderheitenschutz und Rechtsstaat unabdingbar sind:

„Without a solid institutional framework for the exercise of public power, free and fair elections will not lead to representative or accountable government. Without strong institutions to implement the rule of law, there is little prospect that states will provide effective protection of human and minority rights, whatever laws they adopt or international connections they accede to.“¹²²

Zeigte schon die Rekonstruktionsarbeit in Bosnien, wie Mary Kaldor lapidar formulierte: „ohne Staat gibt es keine Zivilgesellschaft“,¹²³ so hat sich das Bewusstsein für diesen Konnex seit dem 11. September geschärft. Zur Bosnien-Erfahrung gehört auch, zugespitzt formuliert: Die freiheitlich-republikanische Dimension von Selbstbestimmung kommt vor der nationalen.

2. *Die Risiken zwischenstaatlicher Kriege sind zurückgedrängt, die innerstaatlichen Konfliktpotenziale bestehen noch*

Im Vergleich zur Lage nach 1989 sind die Gefahren bewaffneter Konflikte *zwischen* den jugoslawischen Nachfolgestaaten oder staatsähnlichen Entitäten zurückgegangen. Dasselbe lässt sich leider noch nicht von den innerstaatlichen Konflikte sagen, seien sie ethnischer, autoritärer oder krimineller Natur. Die Risiken gewaltsamer Zusammenstöße zwischen ethnischen Gruppen *innerhalb* von Staaten sind noch nicht überwunden, wie sich 2001 zeigte. Der Balkan bleibt weiter geprägt „von dem Widerspruch, dass Stabilität schon aus geographischen Gründen nur durch multiethnische Gebilde erreicht werden kann, die politischen Führungen jedoch zumeist ethnisch homogene Strukturen bevorzugen. Auch breite Teile der Bevölkerung nehmen als Folge der erlittenen Traumatisierung und der von nationalistischen und religiösen Propaganda begleiteten Kriegen die ethnische und religiöse Zugehörigkeit mittlerweile als eine soziale Schlüsselkategorie wahr.“¹²⁴ Deren Stellenwert wieder zu relativieren, erfordert Zeit und sozio-ökonomischen Perspektiven.

Ohne die mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa gebotenen Anreize einer Perspektive der europäischen Integration für die gesamte Region würde das Interesse an interethnischer Verständ-

122 EastWest Institute in partnership with the ESI, Democracy, Security and the Future of the Stability Pact for South Eastern Europe. A Framework of Debate, April 2001, esiweb.org/pdf/ESI_rep_stability03.pdf, S. 20.

123 Mary Kaldor, a.a.O. (Anm. 23), S. 192.

124 Heinrich Böll-Stiftung, Hg., Die Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung in Mittel-, Südost- und Osteuropa, Berlin 2001, S. 6.

gung und Kooperation wahrscheinlich wieder nachlassen. Jedenfalls stimmen Beobachter und Regionalexperten darin überein, dass die internationale Präsenz in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Mazedonien vorerst beibehalten werden muss, sollen bisherige Stabilisierungserfolge nicht zunichte gemacht werden. Es ist noch keine zwei Jahre her, seit Vojislav Kostunica großspurig verkündete: „I am very close to the opinion of Mr. Henry Kissinger in saying that Bosnia and Herzegovina is a state that never had a chance to exist.“¹²⁵ Das rüttelt am Grundstein der gesamten westlichen Balkanpolitik seit 1995. Und im Wahlkampf für das serbische Präsidentenamt entschlüpfte Kostunica unlängst die Formulierung, die Republik Srpska sei nur vorübergehend von Serbien getrennt.

3. *Es kommt auf die Geschlossenheit des Westens an*

Im historischen Vergleich betrachtet, nimmt sich die Sicherheitslage in Südosteuropa heute insofern besser aus als in der Vergangenheit, als diesmal keine rivalisierenden Großmächte in die Konflikte ihrer Klientelstaaten auf dem Balkan verstrickt sind. Es war seit jeher weniger die ethnische Gemengelage als solche, die den Balkan vor 1914 zum sprichwörtlichen Pulverfass Europas gemacht hatte, als vielmehr die Verzahnung einzelner staatlicher oder ethnonationalistischer Akteure mit verfeindeten, materiell wie ideologisch-nationalistisch hochgerüsteten Großmächten. Das wirkte lange nach, wie der Streit um die Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgerepubliken demonstrierte. 1991 schien die historische Konkurrenz des europäischen Mächtekonzerts die Balkanpolitik der maßgeblichen Staaten zu steuern: Jahrzehnten europäischer Integration zum Trotz standen Frankreich und Großbritannien auf der Seite Serbiens, Österreich, Deutschland und der Vatikan auf derjenigen Kroatiens, von der slawisch-orthodoxen „Bruderschaft“ Russlands mit Serbien nicht zu reden.

Seit Dayton jedoch ziehen die westlichen Staaten an einem Strang und lassen sich von nationalistischen Protagonisten auf dem Balkan nicht mehr auseinanderdividieren. Dieser Wandel ist in historischer Perspektive kaum zu überschätzen. Umso wichtiger ist es, diese Gemeinsamkeit zu erhalten und allen Sirenenrufen nach weiterer staatlicher Zerstückelung zu widerstehen. Internationale Einmischungen in Prozesse von Staats- und Nationsbildung sind nichts Neues. Sie waren vielmehr die Regel. Doch anders als im 19. und 20. Jahrhundert agieren freilich seit Dayton nicht mehr die konkurrierenden Großmächte als Garant regionaler Stabilität. Sondern diesmal handelt – trotz des von der NATO 1999 gebrochenen Völkerrechts – in Bosnien ebenso wie im Kosovo die internationale Staatengemeinschaft. Das ist der sprichwörtliche Unterschied ums Ganze. Wer meint, die Anstrengungen der UNO auf dem Balkan als Neokolonialismus denunzieren zu müssen, verharmlost nicht nur Kolonialismus und Imperialismus, sondern denunziert internationale Ordnungspolitik. Nach Bosnien und Afghanistan kann internationale Politik *failed states* nicht mehr sich selbst überlassen.

125 Zit. nach Tim Judah, *Goodbye to Yugoslavia?*, in: *New York Review of Books* 8.2.2001, S. 45.

4. *Die Gemeinsame Außenpolitik der EU auf dem Balkan*

Als die Jugoslawische Volksarmee im Juni 1991 gegen die abtrünnigen Republiken Slowenien und Kroatien vorrückten, verkündete der luxemburgische Außenminister Jacques Poos, Vorsitzender des Europäischen Rates, dies sei die Stunde Europas. Was folgte, war eine Kette von Fehlschlägen. Das europäische Krisenmanagement erwies sich als ein so dissonanter Chor, dass diese vielzitierte Aussage nur noch Hohn auslöste. Es bedurfte einmal mehr der Führung durch die USA, um das zu ändern. Diese Bosnien-Erfahrung hat als Katalysator einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik gewirkt. Erst seit 1995 und verstärkt seit 1999 hat die EU die Voraussetzungen für ihren einheitlichen und konsistenten Kurs geschaffen. Vielleicht schlug die Stunde Europas im Kosovo-Krieg. Wahrscheinlich wird man den mitten in diesem Krieg in Berlin ausgearbeiteten Stabilitätspakt für Südosteuropa einmal als Geburtsstunde europäischer Außenpolitik begreifen.

Seither hat die EU auf dem Balkan einiges zustande gebracht. Das Ohrider Abkommen macht sie zum Schiedsrichter in Mazedonien. Ende 2002 ging die Verantwortung für die internationale Polizei in Bosnien-Herzegowina von der UNO auf die EU über. Bei der UNMIK im Kosovo haben die Europäer die Führungspositionen und auch die KFOR wird mehr und mehr zu einer europäischen Veranstaltung. Für den neuen Staatenbund „Serbien und Montenegro“ hat die EU ähnlich wie in Mazedonien die Patenschaft übernommen. Die Europäer können hier zeigen, dass sie imstande sind, Stabilität zu exportieren. Das gilt es weiter zu entwickeln.

Es gibt zu dem wenig spektakulären, mühsamen, kostspieligen und wohl auch langwierigen Geschäft der Rekonstruktion multinationaler Gemeinwesen auf dem Balkan keine Alternative. Gleichwohl müssen sich die Europäer darauf einstellen, dass seit dem 11. September das Balkan-Engagement der USA abnehmen wird. George W. Bush hatte schon im Wahlkampf mehrfach angekündigt, die Truppen bald abziehen zu wollen. Zwar wird jetzt offiziell beteuert, man habe sich gemeinsam engagiert und werde zusammen abziehen. Doch als im Juli 2002 der Streit zwischen den USA und der EU um den Internationalen Strafgerichtshof seinen bisherigen Höhepunkt erreichte, drohte Washington mit dem Ende der Bosnien-Mission. Das zeigt, dass die amerikanische Bereitschaft nachlässt, sich auf dem Balkan weiter zu engagieren. Die Europäer sollten sich darauf einstellen. Entscheidend ist, dass sie imstande sind, auch künftig auf dem Balkan einmütig zu agieren und auf dem normativen Vorrang der republikanischen Freiheitsrechten vor dem Nationalen zu insistieren. Ihre alten nationalen Gedächtnisse machen ihnen das schwerer als den USA.

5. *Kooperation mit Den Haag unverzichtbar*

Die Bereitschaft der postjugoslawischen Nachfolgestaaten, mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag zusammenzuarbeiten, bleibt der sichtbarste Indikator für ihren Willen zur Veränderung. Bis heute ist es nicht gelungen, der meistgesuchten Kriegsverbrecher Karadzic und Mladic habhaft zu werden. Und in Belgrad teilen viele Reformer und Demokraten die Auffassung intransigentem Nationalisten, das Gericht wolle hauptsächlich Serbien schaden. In der Regel sind jedoch die Staaten immer dann, wenn der Entzug weiterer Finanzhilfen oder neuerliche internationale Isolierung droht, bereit zur Kooperation mit dem UN-Tribunal. Auf diesen Pragmatismus lässt sich setzen. Da die innere Einsicht in die Notwendigkeit einer breiten Aufarbeitung der Vergangenheit noch weit hin fehlt, ist internationaler Druck nötig. Wie der renommierte Slawist Andrew Wachtel auf einer

Balkan-Konferenz in Yale es formulierte: „Glaubt denn irgend jemand, die Deutschen hätten die Nürnberger Prozesse von sich aus gewollt?“¹²⁶

Solange Kriegsverbrecher als Nationalhelden verehrt werden, bleibt die interethnische Verständigung und Zusammenarbeit schwierig. Entgegen aller sozialtechnokratischen Euphorie sind letztlich alle binnenstaatlichen Reorganisationen und Minderheitenschutzarrangements erst dann erfolgreich, wenn die Anerkennung nationaler Differenz in interethnischer Koexistenz praktiziert wird. Erst mit diesem Bewusstseinswandel, mit dem die Minderheit ihre pejorative Konnotation verliert, kann multinationale Demokratie gelingen.

6. Die Rekonstruktion braucht einen langen Atem

Demokratische Institutionalisierungen und Regelungen ethnischer Differenz brauchen Zeit, viel Zeit. Hier geht nichts auf die Schnelle: Funktionierenden Autonomieregelungen, Devolutionserfahrungen und Föderalisierungen gingen fast immer langwierige, Jahrzehnte lange Verhandlungsprozesse voraus. So durchlebte etwa die Schweiz zwischen 1798 und 1848 intensive Verfassungskämpfe, bis sie eine tragfähige Balance zwischen konföderaler Eigenstaatlichkeit und moderner Demokratie gefunden hatte. Auch Belgiens multinationale Föderalisierung dauerte Jahrzehnte. In der noch immer interessantesten Studie über die Nationalitätenkonflikte in der Habsburger Monarchie beschwor Robert Kann mit Recht die „Macht der Zeit“.¹²⁷

Zugleich sind aber seit dem 11. September Zeit und Ressourcen knapper geworden. Und im Zeichen sinkender Staatseinnahmen fallen die Kosten ins Gewicht – allein bei der UNMIK stehen 16.000 Beschäftigte auf der Gehaltsliste. UNMIK-Chef Michael Steiner hat vor kurzem eine Zeitdimension angedeutet. In dem zu bildenden Staat Serbien und Montenegro taucht die Frage eines Unabhängigkeitsreferendums nach drei Jahren wieder auf. Und er fügte hinzu: „Das ist eine Zäsur, die natürlich auch den Albanern im Kosovo gut bekannt ist.“¹²⁸

Rückschläge sind nicht auszuschließen. Resignation bei den internationalen Akteuren ist ebenso wenig auszuschließen wie der *sacro egoismo* lokaler Eliten, die sich nicht um die destabilisierenden Folgen ihres Tuns scheren, sofern es ihrem Machterhalt und ihrer Bereicherung dient. Fast alle Beobachter teilen die Einschätzung, dass ein rascher Abzug der internationalen militärischen und zivilen Präsenz wahrscheinlich neue Gewalt nach sich ziehen würde. Wenn der Balkan seit dem 11. September aus dem Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerückt ist, so gilt es dem im europäischen Interesse entgegenzuwirken.

126 Andrew Wachtel, a.a.O. (Anm. 52).

127 Robert A. Kann, Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918, 2., erweiterte Aufl., Graz-Köln (Hermann Böhlau Nachf.), 1964, Bd. 1, S. 332.

128 FAZ 25.10.2002.