

Krieg und Frieden in Jugoslawien und die internationale Staatengemeinschaft

Prof. Dr. Othmar Nikola Haberl, geb. 1943 in Sarajevo, Studium der Geschichte und Politikwissenschaft in Münster, Heidelberg, Berlin, Belgrad und Zagreb, lehrt Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität Gesamthochschule Essen.

Bis zum Erscheinen dieses Beitrags wird der ungemein grausam geführte Bürgerkrieg in Jugoslawien allein in Bosnien-Herzegowina rund 250000 Opfer gefordert haben; dennoch hat nicht die große Zahl der Todesopfer (die höchste Zahl von Opfern infolge eines einzigen, regional sehr begrenzten Konfliktes in Nachkriegseuropa) die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf diesen blutigen Bürgerkrieg gelenkt (was im übrigen auch der ungleich blutigere Bürgerkrieg in Rwanda gleichfalls nicht vermocht hat). Vielmehr waren es amerikanische, nicht zuletzt wahltaktisch bestimmte Motive, die am 21. Oktober 1995 zur Paraphierung eines Friedensvertrags für Kroatien und Bosnien-Herzegowina in Dayton geführt haben. Die Schlußthese dieses Beitrags lautet also nicht, wie seit dem 21. Oktober in manch einem Kommentar voreilig suggeriert wurde, die Menschen und die kriegführenden Parteien auf allen Seiten seien des Krieges müde, seien ökonomisch möglicherweise derart geschwächt, daß sie zum Frieden förmlich gezwungen waren. Zeigen doch die ungewöhnlich erfolgreiche kroatische Blitzoffensive im Frühjahr und der nicht weniger erfolgreiche, gemeinsame kroatisch-bosnische Gegenstoß im Sommer 1995, daß genau die Seiten, die seit 1991 bzw. 1992 militärisch geradezu hoffnungslos unterlegen schienen, zwischenzeitlich so weit aufgerüstet haben, daß sie den strategischen Gegenschlag gegen die bis dahin als unbesiegbar geltenden Serben erfolgreich wagen konnten. Die Schlußthese lautet vielmehr: die 1991/1992 Unterlegenen und 1995 Siegreichen wurden unter Anwendung von psychischem Druck und mit politisch-ökonomischen Versprechungen (staatliche Existenzgarantien, Hilfsmaßnahmen) und die 1991/1992 Siegreichen, 1995 aber Unterlegenen mit der Aussicht der Beendi-

gung der Wirtschaftsblockade an den Daytoner Verhandlungstisch und zur Unterschriften unter einen Vertrag veranlaßt, der innenpolitisch vor allem dem Garanten dieses Vertrages nützen müßte, dem außen- und innenpolitisch angeschlagenen amerikanischen Präsidenten im Vorwahlkampf.

Folglich ist auch ein gerüttelt Maß an Skepsis angebracht, wenn über die Realisierungschancen dieses Vertrages spekuliert wird — denn letztendlich hat keine der drei kriegführenden Parteien (wenngleich mit unterschiedlicher Gewichtung) ein nachhaltiges Interesse an einem Frieden: die Serben nicht, weil sie sich mit einem „Großserbien“ begnügen müssen, obwohl seit 1992 militärisch ein „Größtserbien“ realisiert war; die Kroaten nicht, weil sie sich wenigstens in die temporäre Besetzung eines Teils ihres Territoriums fügen sollen; und die bosnisch-herzegowinischen Muslime nicht, weil sie gleich zu Beginn ihrer erfolgreichen Gegenoffensive zum Einlenken gezwungen wurden. Das heißt aber auch: ohne einen innen- und außenpolitisch angeschlagenen amerikanischen Präsidenten kein Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina. Und: mit einem innen- und außenpolitisch handlungsfähigeren Präsidenten vielleicht eine wesentlich ausgewogenere, vor allem den Interessen der eigentlichen Verlierer deutlicher entgegenkommende Friedenslösung. Der Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina scheint also *eher Abfallprodukt amerikanischer Innenpolitik* denn ein auf die langfristige politische Stabilität des Balkans hin angelegtes Projekt zu sein. Und da für keinen europäischen Staat ein ähnlicher Kontext nachweisbar ist, darf es auch nicht verwundern, daß es eben nicht die Europäer waren, denen es vergönnt gewesen wäre, den zumindest vorläufigen, medienträchtigen Schlußstrich unter den Krieg in Bosnien zu ziehen.

Im nachtitoistischen Jugoslawien - während des Kalten Krieges direkt an der Nahtstelle zwischen den Blöcken gelegen und damit immer im Scheinwerferlicht nicht nur der europäischen Politik - war schon während der achtziger Jahre eine explosive Situation entstanden, die schließlich im erfolglosen militärischen Einsatz der Jugoslawischen Volksarmee gegen Slowenien und im Krieg aller gegen alle in Kroatien und Bosnien-Herzegowina ausartete. Die Zuspitzung der innerjugoslawischen Krise lief an der europäischen und außereuropäischen Öffentlichkeit sträflich unbemerkt vorbei, weil diese gleichzeitig durch andere Ereignisse viel mehr in Anspruch genommen war. Denn seit Herbst 1989 galt die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit dem mittlerweile scheinbar Jahrzehnte zurückliegenden demokratischen Umbruch in Osteuropa einerseits und der seit Sommer 1990 schließlich unter Anwendung von Gewalt betriebenen Zurückdrängung der irakischen Truppen aus dem Kuwait andererseits. Und kaum daß diese beiden politischen Ereignisse einigermaßen verarbeitet bzw. umgesetzt worden waren, wurde die Weltöffentlichkeit mit einer neuen Krise konfrontiert, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts für Europa ein zweites Mal innerhalb kürzester Zeit neue Weichenstellungen und neue Sorgen mit sich brachte: der Auflösung der Weltmacht Sowjetunion. Jugoslawien geriet dabei notwendi-

gerweise aus dem politischen Blickfeld Europas, sozusagen dahin, wo es geographisch schon immer und politisch bis Ende des 19. Jahrhunderts lag: an den Rand Europas. Die historische Wende der Jahre 1989/1991, die die Teilung Europas beendete, versperrte also den kritischen politischen Blick nicht nur Westeuropas auf Jugoslawien und schuf damit gleichzeitig die Voraussetzung für die Beschleunigung und schließlich blutige Zuspitzung der jugoslawischen Tragödie. Nachdem in Folge des Machtantritts einer neuen politischen Führung unter Slobodan Milosevic Serbien die innerjugoslawische Autonomie der Kosovo-Albaner noch vor der Wende von 1989/1991 hatte rückgängig machen können, waren die dramatischen Ereignisse der Jahre 1989 bis 1991 ein geradezu idealer Rahmen für den Versuch, das konföderative Jugoslawien in Richtung einer serbisch kontrollierten Föderation oder gar eines serbisch kontrollierten Zentralstaates umzugestalten.

Ohne Gewaltanwendung gegen Zyniker der Gewaltanwendung - die gescheiterten Friedensbemühungen

Nachdem die einseitige Unabhängigkeitserklärung Sloweniens und Kroatiens am 25. Juni 1991 mit einer letztendlich unentschlossen durchgeführten Intervention der Jugoslawischen Volksarmee beantwortet worden war, wurde unübersehbar, daß eine friedliche Lösung der jugoslawischen Krise kaum noch möglich war. Es war diese Einsicht (in Brüssel ebenso wie in New York, Paris oder Bonn), die die internationale Staatengemeinschaft auf den Plan rief, die ihrerseits über das Wunderheilmittel für die umgehende Lösung der Krise zu verfügen glaubte: sozusagen aus dem Nähkästchen gezauberte *politische Modelle*, für deren umgehende Durchsetzung es nur *der Autorität internationaler Organisationen* bedarf - der Europäischen Gemeinschaft, der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder aber der Vereinten Nationen — deren Umsetzung also nicht die Drohung und erst recht nicht die Anwendung von Gewalt erfordert. Denn von Anfang an war klar, daß trotz gelegentlich gegenläufigem öffentlichen Diskurs niemand an eine militärische Intervention nach dem Vorbild des Golf-Krieges auch nur im entferntesten gedacht hat. Die Devise der internationalen Staatengemeinschaft lautete also: Wahrung von Jugoslawiens staatlicher Einheit, aber keinerlei Blutvergießen um dieser Einheit willen. Und das nicht nur, weil allem Ermessen nach die Zahl der einzukalkulierenden eigenen Opfer unvergleichlich höher gewesen wäre als im Golf-Krieg, sondern auch, weil in Jugoslawien - im Gegensatz zum erdölreichen Vorderen Orient — niemand handfeste Interessen gehabt hätte, derentwegen Menschenleben hätten riskiert werden sollen. Eine Anerkennung der nach Selbständigkeit strebenden Republiken Slowenien und Kroatien kam also anfänglich für niemanden in Frage. Ebenso wenig aber auch eine militärische Gewalt einschließende ausländische Garantieerklärung für Jugoslawiens staatliche Einheit.

Es waren zuerst die Europäischen Gemeinschaften, die glaubten, die jugoslawische Krise gleichsam „en passant“ lösen zu können. Sie entsandten ihre

„Trojka“ - den amtierenden Vorsitzenden des EG-Außenministerrates sowie dessen Vorgänger und präsidenten Nachfolger - schon am 28. Juni 1991 mit dem Auftrag nach Jugoslawien vermittelnd einzugreifen. Woher sie schon tags darauf unverrichteter Dinge zurückkehrten, obwohl die EG gedroht hatte, ihre Trojka-Intervention mit einem Junktim (Mißerfolg der Intervention = Ende der EG-Wirtschaftshilfe für Jugoslawien) zu verknüpfen - allerdings ohne bereit zu sein, nach dem nächsten, ebenfalls erfolglosen Einsatz der Trojka (30. Juni 1991) den Worten auch Taten folgen zu lassen.

Im Gegensatz zur EG, die sich das Mandat eines gesamteuropäischen Konfliktministers weitgehend selbst erteilt hatte, benutzte die KSZE, die sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts überlebt hatte, weil sie während dieses Konfliktes die teilnehmenden Parteien disziplinieren sollte, ohne den Konflikt selbst aus den Angeln heben zu können, die Jugoslawien-Krise als Beweis für ihre Existenzberechtigung auch in der Zeit nach dem Kalten Krieg. Anhand ihres Jugoslawien-Engagements entwickelte die KSZE die durchaus plausibel erscheinende, gleichwohl in der Praxis nicht durchsetzbare Formel der x-1-Beteiligung bzw. der Beteiligung aller ohne Hinzuziehung des „Angeklagten“ bei der Lösung eines bestimmten Konfliktes. Die KSZE-Vertreter übersahen dabei allerdings geradezu geflissentlich, daß für eine wirkungsvolle Anwendung dieses Prinzips immer zwei wichtige Voraussetzungen gegeben sein müssen:

- Zunächst müssen die x-1-Staaten Europas konsensfähig sein, was sich in Jugoslawien sehr bald als schiere Utopie herausstellen sollte, weil die größeren Staaten Europas nicht weniger als die kleineren in ihrer Balkan-Politik in das sich gegenseitig blockierende Politik-Muster des 19. Jahrhunderts zurückfielen und damit jeglichen Konsens im Ansatz verhinderten.
- Zweitens aber setzt selbst etwaig vorhandene Konsensfähigkeit der übrigen europäischen Staaten die Bereitschaft des „Angeklagten“ voraus, sich diesem außenpolitischen „Diktat“ zu beugen.

Dabei setzte auch die KSZE wie die EG und ihre Mitgliedstaaten und die internationale Staatengemeinschaft überhaupt auf den weiteren Bestand der staatlichen Einheit Jugoslawiens, weil sich noch niemand vorzustellen vermochte, daß mit dem Zusammenbruch des Sowjetblocks nicht nur das Ende für die nach dem Zweiten Weltkrieg installierte europäische Friedensordnung, sondern auch für die Auflösung des letzten europäischen imperialistischen, multinationalen Großreiches Sowjetunion ebenso eingeläutet war wie für das multinationale Jugoslawien und die binationale Tschechoslowakei. Weil das KSZE-Krisenmanagement für die Regelung zwischenstaatlicher und eben nicht innerstaatlicher Auseinandersetzungen konzipiert war, konnte es in Jugoslawien nicht greifen. Erfolgreicher war die KSZE dagegen bei Versuchen, mögliche neue Konfliktherde (Kosovo, Mazedonien) im Vorfeld durch die Entsendung von Beobachter zu entschärfen, so daß dort trotz der nach wie vor latent explosiven Situation Blutvergießen bislang jedenfalls verhindert werden konnte.

Nachdem sich gezeigt hatte, daß die europäischen Institutionen außerstande waren, der Krise in statu nascendi Herr zu werden, obwohl sie auf allen Seiten erfolgreich den Eindruck erweckt hatten, daß es nur ihres Machtwortes bedürfe, damit der „Spuk“ ende, nachdem mit anderen Worten die Einsicht gereift war, daß die Jugoslawien-Krise keine politische Eintagsfliege war, besannen sich die europäischen Hauptstädte der Mittel der klassischen Diplomatie: der notfalls auch langwierigen Verhandlungen, die im Falle von Nicht-Erfolgen im Gegensatz zum direkten Eingreifen nach dem Muster der EG bzw. KSZE nicht notwenigerweise mit Gesichtsverlust verbunden sind. Anfang August 1991 jedenfalls kündigte die EG an, daß sie, falls Jugoslawiens kollektives Staatspräsidium nicht selbst multilaterale Verhandlungen über die Zukunft Jugoslawiens initiieren sollte, eine solche Konferenz einzuberufen bereit sei. Tatsächlich wurden, nachdem Serben und Kroaten die Zustimmung zu einer solchen Konferenz abgerungen worden war, unter dem Vorsitz des ehemaligen britischen Außenministers und NATO-Generalsekretärs Carrington im September und Oktober einige Sitzungen der nach ihrem Tagungsort sogenannten „Haager Konferenz“ abgehalten, bei denen wiederholt sogar schriftliche Vereinbarungen zwischen den zerstrittenen Parteien erzielt werden konnten - die allesamt jedoch nie auch nur ansatzweise eingehalten wurden. Obwohl das Haager Projekt durch die Bildung von Arbeitsgruppen weiter ausdifferenziert wurde (so wurden noch im März 1992 Arbeitsgruppen gebildet, deren eine sich mit dem nicht nur jugoslawischen Schlüsselproblem der Minderheitenfragen beschäftigen sollte), war doch schon im Oktober 1991 die Konferenzarbeit in einer Sackgasse gelandet, was durch die erstmalige Teilnahme des Jugoslawien-Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, des ehemaligen US-Außenministers Cyrus Vance, an den Beratungen der EU-Konferenz sehr deutlich markiert wird.

Damit aber wurde die Verantwortung für die Lösung des Jugoslawien-Konflikts nicht nur ein weiteres Mal weitergeschoben - auch die Zielsetzung der Vermittlungsbemühungen änderten sich jetzt entscheidend: Wollten die Europäer sozusagen mit einem Streich Frieden in Jugoslawien stiften, verfolgte die UN die viel pragmatischere und daher zunächst einmal auch aussichtsreichere Linie, die zerstrittenen Parteien zu trennen und weiteres Blutvergießen zu verhindern - ohne einen konkreten Friedensplan im Auge zu haben. Mit anderen Worten: die Initiative ging an die Institution über, die als einzige legitimiert ist, Gewalt anzuwenden, um Frieden zu erhalten bzw. zu schaffen - so sie denn will. Doch auch die Vereinten Nationen fanden sich bald in derselben ausweglosen Situation, aus der sich gerade die EG und die KSZE förmlich herausgestohlen hatten. Denn angesichts der offensichtlichen Aversion gegen einen Militäreinsatz blieb auch der internationalen Staatengemeinschaft, wollte sie einem weiteren Blutvergießen wirklich einen Riegel vorschieben, nichts anderes übrig, als dem eigentlichen militärischen Sieger politisch entgegenzukommen, ohne das Gesicht vollends zu verlieren. So zeigt das Ergebnis dieser Verhandlungen: Bei Beteiligten, die im Umgang mit Gewalt keine Skrupel haben, hilft das biblische Wort von Matthäus „Wer dich

schlägt auf die rechte Wange, dem halte auch die andere hin" nicht weiter. Gegen Zyniker der Gewaltanwendung scheint vielmehr nur Gegengewalt angebracht.

Der mögliche Lichtblick: Europäische Minderheitenpolitik

Dennoch scheinen nicht von Anfang an alle Bemühungen der EG um eine Lösung der Jugoslawien-Krise zum Scheitern verurteilt gewesen zu sein. Wenngleich auch für das Moment, auf das jetzt einzugehen ist, gilt, daß die Erfolglosigkeit der Vermittlungs- bzw. Verhandlungsbemühungen nicht zuletzt auch Folge der Inkonsistenz der europäischen Politik ist. Denn in dem in der Tat potentiell zukunftsweisenden Beschluß des EG-Außenminister-rates vom 16. Dezember 1991, vorbereitet von der EG-Schieds-(Badinter)-Kommission, waren neben einigen, eher nach diplomatischer Routine aussehenden Punkten zwei Momente aufgeführt, die eine politische Einflußnahme der EG nicht nur auf dem Balkan auf lange Sicht hätten ermöglichen können; in den EG-„Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion" hieß es nämlich u. a.: Die EG und die EG-Mitgliedstaaten fordern „Garantien für die Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten im Einklang mit den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen"; und sie „werden Gebilde, die das Ergebnis von Aggression sind, nicht anerkennen".¹

Da dieselbe Kommission gleichzeitig festgestellt hatte, daß Kroatien die Minderheitenrechte nicht im notwendigen Umfang garantiert, während sie in Mazedonien und Slowenien als gewährleistet eingestuft wurden, hätte konsequentes politisches Handeln bedeutet, daß Mazedonien und Slowenien anerkannt werden, daß Kroatiens Anerkennung jedoch hinausgezögert wird, bis entsprechende Garantien erfüllt waren. Indem das vereinte Deutschland und in seinem Windschatten die übrigen EG-Staaten genau umgekehrt verfahren, wurde diese potentiell zukunftsweisende politische Weichenstellung schon bei der ersten Nagelprobe desavouiert. Nicht ganz so schnell, aber nicht weniger eindeutig wurde auch die zweite Bestimmung außer Kraft gesetzt. Denn die Weigerung, Folgen von Aggressionen anzuerkennen, hätte jegliche Konzessionsbereitschaft gegenüber zumindest den bisher siegreichen bosnischen Serben im Keime ersticken müssen; statt dessen müssen wir heute konstatieren, daß im Rahmen der Verhandlungen über Bosnien und Herzegowina die internationale Staatengemeinschaft und die EG den militärischen Status quo immer mehr hingenommen, „das Ergebnis von Aggression" also Stück für Stück anerkannt hat.

Maßnahmen und Sanktionen der UNO

Deutlicheren humanitären, gleichwohl sehr zweifelhaften politischen Erfolg dagegen versprach das anfängliche Engagement der UN-Blauhelme in Kroatien. Nachdem am 23. November 1991 in Genf sowie am 2. Januar 1992

¹ Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994, Köln 1994, S. 852 f.

in Sarajevo Waffenstillstandsvereinbarungen für Kroatien unterzeichnet worden waren, und nachdem es zunächst den Anschein hatte, daß der Waffenstillstand wenigstens leidlich halten könnte, beschloß der UN-Sicherheitsrat am 21. Februar 1992 die Entsendung einer UN-Friedenstruppe in die umkämpften Gebiete Kroatiens. Tatsächlich konnten die örtliche serbische Bevölkerung und die serbische Führung in Belgrad mit diesem Beschluß entschieden besser leben als der neue Staat Kroatien. Die kroatischen Serben mußten zwar ihre schweren Waffen an die Blauhelme abgeben; indem diese aber nicht unbrauchbar gemacht wurden (was im UN-Mandat auch nicht vorgesehen war) und indem sie förmlich vor der Haustür eingemottet waren, wo sie relativ einfach zu reaktivieren waren, war die Entwaffnung der kroatischen Serben Stückwerk geblieben. Kroatien dagegen verzichtete — zumindest temporär - auf die politische Kontrolle über ein Drittel seines Staatsgebietes. Sollte die Blauhelm-Stationierung demnach gar zu einer Dauereinrichtung werden oder sollte der militärische (und immer mehr auch politische) Status quo nicht von kroatischer Armee außer Kraft gesetzt werden können, war Kroatien auf dem besten Weg, nach von serbischer Seite vorgezeichneten Grenzen geteilt zu werden. Die Zeit jedenfalls arbeitete - nicht zuletzt auch dank des ursprünglichen, höchst unzulänglichen, weil nur auf Anwendung friedlicher Mittel beschränkten UN-Mandats - bis Mai 1995, als es eben Kroatien gelang, aus eigener Kraft den seit 1991 geltenden militärischen Status quo zu eigenen Gunsten zu verändern, für Serbien und die Serben.

Das zweite Mittel, zu dem die UNO mit dem Ziel einer - allerdings nur auf längere Sicht hin spürbaren - Disziplinierung der Konfliktparteien griff, war die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien. Zwar hatte der UN-Sicherheitsrat schon am 25. September 1991 mit seiner Resolution 713, in der auch betont wurde, gewaltsam durchgesetzte Grenzänderungen seien inakzeptabel, ein Waffenembargo gegen Jugoslawien verhängt, das freilich bei der jugoslawischen Armee nur Hohngelächter nach sich zog, weil Jugoslawien waffentechnisch immer weitgehend autark war, so daß das Waffenembargo den impliziten Verbündeten Kroatien (später auch Bosnien-Herzegowina) traf, nicht aber Serbien bzw. Restjugoslawien. Mit der Verhängung druchgreifender ökonomischer Sanktionen gegen die im April 1992 neugeschaffene Bundesrepublik Jugoslawien, die nunmehr nur noch aus den höchst ungleich gewichteten Föderationsteilen Serbien und Montenegro bestand, dagegen wartete die UNO noch ab. Erst die Ausdehnung des Krieges auch nach Bosnien-Herzegowina im April 1992 und die immer wieder vorgebrachte Forderung nach einer direkten militärischen Intervention in Bosnien-Herzegowina, womit auf die Unzulänglichkeit des Waffenembargos hingewiesen wurde, führten zu umfassenderen, immer weiter verschärften Wirtschaftssanktionen. Mit der Resolution 757 verhängte der UN-Sicherheitsrat (bei Stimmenthaltung des blockfreien Zimbabwe und Chinas) am 30. Mai 1992 ein Embargo gegen Jugoslawien, das nur für Einfuhren von Nahrungsmitteln und Medikamenten sowie für humanitäre Aktionen nicht gelten

sollte. Zusätzlich verfügte der Sicherheitsrat, daß alle Wissenschafts-, Kultur- und Sportbeziehungen zu unterbrechen sind sowie - um die Diskontinuität zwischen dem ehemaligen sozialistischen Jugoslawien und der neuen Bundesrepublik Jugoslawien zu dokumentieren - das Personal der Botschaften in Belgrad reduziert werden soll. Am 16. November 1992 schließlich wurden mit der Resolution 787 eine Seeblockade und eine schärfere Kontrolle der Donauschifffahrt verhängt. Ein knappes halbes Jahr später (am 18. April 1993) beschloß der Sicherheitsrat weitere Verschärfungsmaßnahmen, sollte die serbische Seite die Friedensbemühungen weiterhin unterlaufen - Maßnahmen, die nach dem Daytoner Friedensabkommen vom UN-Sicherheitsrat am 23. November 1995 wieder suspendiert wurden, die allerdings erst nach der Durchführung freier Wahlen in Bosnien-Herzegowina vollständig aufgehoben werden sollen.

Das hinsichtlich seines Umfangs von restjugoslawischer Seite als in der Geschichte der UNO bislang beispiellos charakterisierte Wirtschaftsembargo (wobei jugoslawische Kritiker offenbar das Wirtschaftsembargo gegen Südafrika geflissentlich übersehen) hat - gekoppelt mit den von Serbien bzw. von den serbisch bewohnten Regionen Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas zu finanzierenden Kriegsanstrengungen - die Bundesrepublik Jugoslawien ökonomisch sehr hart getroffen. Doch obwohl ökonomisch Jugoslawien damit möglicherweise bis in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurückgeworfen wurde, obwohl also das ökonomische Schwellenland Jugoslawien möglicherweise in ein nur auf Selbstversorgung basierendes Agrarland zurückverwandelt wurde, sind die mit dem Embargo intendierten politischen und militärischen Folgen bislang ausgeblieben. Der serbische Staatspräsident Slobodan Milosevic sitzt so fest im Sattel wie eh und je; und eine auch nur graduell meßbare politische DeStabilisierung Serbiens infolge des sich abzeichnenden ökonomischen Kollapses ist bislang nicht nachzuweisen.

Drittens hat die UNO zu einem Mittel gegriffen, das seit Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr praktiziert worden ist. Denn die von der UNO unter großer internationaler Beteiligung im August 1992 in London durchgeführte Jugoslawien-Konferenz hat eine Folge gezeitigt, die den innerjugoslawischen Bürgerkrieg (zwischenzeitlich auch den Bürgerkrieg in Rwanda) nicht folgenlos bleiben lassen muß. Wegweisend nicht nur für den Jugoslawien-Konflikt heißt es nämlich in den Londoner Beschlüssen über „Humanitäre Angelegenheiten“, die beiden Co-Vorsitzenden der Jugoslawien-Konferenz (der UN-Generalsekretär und der britische Premierminister) würden „eine Untersuchung über die Schaffung eines internationalen Gerichtshofes für Strafsachen durchführen“² - ein Auftrag, der mittlerweile Folgen nach sich gezogen hat. Denn am 25. Mai 1993 hat der UN-Sicherheitsrat mit der einstimmig verabschiedeten Resolution 827 die Errichtung eines „Internationalen Gerichts zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße

² Vgl. Europa-Archiv 12/1992, S. 587.

gegen das humanitäre Völkerrecht" mit Sitz in Den Haag beschlossen, das nach der Wahl der Richter und des Chefanklägers zwischenzeitlich seine Tätigkeit aufgenommen hat. Sollte dieser Gerichtshof seine ihm zugedachte Funktion wirklich erfüllen - und seit Arbeitsaufnahme im November 1993 sieht es durchaus danach aus - könnten die jugoslawischen Bürgerkriegsverbrechen auch ohne eine von außen bewirkte Lösung eine international nachhaltig positive Wirkung haben: Wer sich des Verbrechens gegen die Menschlichkeit strafbar macht, darf nicht mehr auf Straffreiheit hoffen, selbst wenn er sich auf die innerstaatliche Souveränität beruft. Für die eine Viertelmillion zählenden Toten und die rund zwei Millionen zählenden Vertriebenen wäre das sicherlich nur ein schwacher Trost - die Drahtzieher des jugoslawischen Massenterrors und künftiger ähnlicher Verbrechen dürften bei konsequenter Anwendung der Resolution 827 ihres Lebens dennoch nicht mehr ganz froh werden.

Bosnien-Herzegowina auf dem Weg zur Auflösung

Während die Konzeptionslosigkeit von EG und UNO im Falle Kroatiens „nur“ zu einer faktischen politischen Anerkennung der militärisch erzwungenen Teilung des Landes führte, dafür aber immerhin einen relativen Friedenszustand bewirkte, den Kroatien mittlerweile mit militärischer Gewalt zu eigenen Gunsten grundlegend, gleichwohl nicht vollständig verändert hat, führte die Ausdehnung des Krieges nach Bosnien-Herzegowina die internationale Staatengemeinschaft in eine Sackgasse. Zwar ist Bosnien-Herzegowina ein international anerkannter Staat, dessen Grenzen daher als sakrosant gelten dürfen. Doch das über Jahrhunderte osmanisch-muslimisch geprägte Bosnien-Herzegowina, das sich dank österreichisch-kroatisch-serbischer Einflußnahme spätestens seit dem Berliner Kongreß immer stärker nach Europa und eben nicht mehr nach Mekka oder Medina orientiert hatte, wird es nach diesem Krieg wohl kaum noch geben. So bemerkte am Rande einer ersten, nach Aufhebung des Verbotes der wissenschaftlichen Kontakte zum Ausland durchgeführten Konferenz „Der Balkan seit dem Zweiten Weltkrieg“ ein Teilnehmer aus dem serbischen Bosnien zum Autor dieser Zeilen, daß in diesem Krieg jede Seite die kulturellen Wurzeln und Symbole der Gegner bis zu den Fundamenten zerstört, damit nach dem Krieg absolut nichts mehr an die Zeit vor dem Krieg erinnert - handele es sich um orthodoxe oder um katholische Kirchen oder eben Moscheen. Da nach allem, was zwischenzeitlich bekannt geworden ist, diese Behauptung den Tatsachen entspricht, heißt das, daß es nach dem Krieg eine rein kroatisch-katholische und eine ebenso rein serbisch-orthodoxe Region im dann ehemaligen Bosnien-Herzegowina geben wird. Ein sich logisch aufzwingender Schluß, daß es zwischen diesen beiden Regionen ein ebenso rein muslimisches Gebiet geben müßte, wird zwar mit den Daytoner Vereinbarungen suggeriert, entbehrt jedoch meines Erachtens jeglicher realistischer Grundlage. Denn zwischen der kroatischen Skylla und der serbischen Charybdis wäre ein muslimischer Klein(st)staat weder politisch noch ökonomisch längerfristig überlebensfähig. Aus dem ehe-

maligen multinationalen, multikulturellen, multireligiösen Bosnien-Herzegowina sind drei national, kulturell, religiös homogene Teile entstanden, von denen vermutlich jedes für sich die Möglichkeit des Zusammenlebens mit den beiden anderen strikt leugnet.

Dennoch machte und macht sich die internationale Staatengemeinschaft (in jüngster Zeit vor allem die USA) anheischig, die kleiner und kleiner werdenden Überlebenschancen eines bosnisch-herzegowinischen Staates durch immer neue Vorschläge zu untermauern, obgleich in allen diesen Versuchen nicht nur ein Wurm steckte. Abgesehen davon, daß alle diese zwischen 1992 und 1994 unternommenen Lösungsversuche folgenlos blieben und daß selbst hinter dem Daytoner Vertrag etliche Fragezeichen gesetzt werden müssen, sind ihnen noch zwei weitere Momente gemeinsam:

— Die unter der Schirmherrschaft von UNO und EG bei Konferenzen in Sarajevo, London, Genf, New York, Washington und Dayton erarbeiteten Vorschläge gehen von einer immer weitergehenden Dezentralisierung des bosnisch-herzegowinischen Staates aus. Der bosnisch-herzegowinische Staat verschwindet also immer mehr von der Bildfläche, so daß es nur eine Frage der Zeit ist, bis seine Existenz generell zur Disposition gestellt wird. - Von mindestens einer der drei beteiligten Konfliktparteien (Kroaten, Serben und Muslime) war von Anfang an bekannt, daß sie den jeweiligen Vermittlungsvorschlag vehement ablehnen würde, so daß die anderen beiden ohne jegliches Risiko jedem Kompromiß vor schlag zustimmen konnten. Oder anders gesagt: den internationalen Akteuren ist es bislang nicht gelungen, ein Kompromißpaket so zu schnüren, daß alle Konfliktparteien gleichermaßen tangiert gewesen wären, so daß eigentlich alle ebenso Anlaß gehabt hätten, das Paket abzulehnen, weshalb wahrscheinlich keine Partei den Mut aufgebracht hätte, wirklich Nein zu sagen (so sinngemäß ein emeritierter kroatischer Staatsrechtler gegenüber dem Autor).

Noch bevor Bosnien-Herzegowina seinerseits Kriegsschauplatz geworden war, aber schon unter dem Eindruck des Ergebnisses der bosnisch-herzegowinischen Volksbefragung über eine etwaige staatliche Selbständigkeit Bosnien-Herzegowinas (am 29. Februar/1. März 1992), die von den Serben boykottiert wurde, während die Kroaten und Muslime fast einstimmig für die Unabhängigkeit plädierten, d. h. bereits unter dem Eindruck eines sich nach ethnischen Kriterien ausdifferenzierenden Bosnien-Herzegowina, war im März 1992 unter der Vermittlung der EG zwischen den politischen Repräsentanten der drei Nationen eine *grundsätzliche Vereinbarung über das künftige politische System Bosnien-Herzegowinas* erzielt worden. Danach sollte der bosnisch-herzegowinische Staat als Föderation aus drei national geformten Kantonen (einem muslimischen, einem kroatischen und einem serbischen) mit einem aus zwei Kammern bestehenden Parlament (wovon das eine nach Föderationseinheiten paritätisch besetzt werden sollte) bestehen bleiben. Da jedoch über die jeweilige territoriale Ausdehnung der Föderationseinheiten nichts gesagt war, wurden von den einzelnen Kriegs-

parteien sofort Vorschläge unterbreitet, mit denen für die jeweils vorschlagende Seite der Löwenanteil gefordert wurde. Und wenn über diese Vorschläge kein Konsens ohne Gewaltanwendung möglich war, dann war die militärisch jeweils stärkste Seite geradezu aufgerufen, sich mit Gewalt den Löwenanteil zu sichern. Das heißt nicht, daß der Krieg unvermeidbar war; das heißt aber sehr wohl, daß es zu verlockend war, mit Gewalt die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Nicht nur aus der Restrospektive wissen wir, daß dazu unmittelbar allein die bosnischen Serben in der Lage waren.

Das Scheitern dieses Planes, kaum daß er das Licht der Öffentlichkeit erblickt hatte, führte dazu, daß sich der UN-Sicherheitsrat schon im Juni 1992 gezwungen sah, das Blauhelmmandat für Kroatien (UNPROFOR I) um eines zugunsten von Bosnien-Herzegowina (UNPROFOR II) zu erweitern, und daß der seit August tagenden, gemeinsam von der UNO und der EG präsierten Jugoslawien-Konferenz im Januar 1993 der nach beiden Vorsitzenden (David Owen für die EG, Cyrus Vance für die UNO) benannte *zweite Bosnien-Herzegowina-Plan* vorgelegt wurde. Die beiden Politiker, nach der Öffnung der nationalistischen Pandorabüchse zu spät klüger geworden, versuchten mit diesem Plan, die vorprogrammierten Konfliktebenen des ersten auszugleichen. Bosnien-Herzegowina sollte danach in zehn weitgehend autonome, zwar nationale, jedoch national nicht homogene Provinzen aufgeteilt werden. Sarajevo als Hauptstadt sollte zunächst unter UNPROFOR-Schutz gleichsam entnationalisiert werden, wurde aber später als weitere muslimische Provinz umdefiniert. Obendrein sollten die Provinzgrenzen so gezogen werden, daß auf keinen Fall größere, territorial zusammenhängende nationale Gebiete hätten entstehen können, womit der Zwang zur interethnischen Kooperation gleichsam institutionalisiert worden wäre. Vielleicht hätte dieses Modell, weit vor dem Krieg ins Spiel gebracht, wirklich eine Chance gehabt, umgesetzt zu werden; angesichts der entfesselten nationalistischen Furie, die von Bosnien-Herzegowina Besitz ergriffen hatte, hatte er nur auf der bosnisch-kroatischen Seite Zustimmung gefunden, weil er für sie noch insgesamt günstig schien. Dagegen sahen die Muslime angesichts der Zerstückelung der für sie bestimmten Territorien längerfristig für ihr Gebiet keine Überlebenschancen, so daß sie gegen den Plan stimmten, während von den bosnischen Serben erwartet wurde, daß sie auf erhebliche kriegsbedingte Territorialgewinne verzichten würden, so daß sie im Falle ihrer Zustimmung den militärischen Sieg in eine politische Niederlage verwandelt hätten. Der *dritte Bosnien-Herzegowina-Plan* sah vor, daß drei Konföderationselemente nach ethnischen Kriterien gebildet werden sollten. Die herzegowinische Hauptstadt Mostar sollte unter E G-Verwaltung, der größte Teil von Sarajevo unter die der UNO gestellt werden. Die drei Konföderationseinheiten sollten nach einer Übergangsfrist sogar das Recht haben, sich anderen Staaten anzuschließen, so daß dieser Plan nicht auf die Rettung des bosnisch-herzegowinischen Staates zielte, sondern auf dessen Auflösung. Folgerichtig stimmten ihm die Serben und die Kroaten zu, während die Muslime allen Grund hatten, ihn abzulehnen. Der Staat Bosnien-Herzegowina, Mitglied der UNO und der

KSZE und weltweit anerkannt, war damit von niemandem anderen als der internationalen Staatengemeinschaft selbst zur Disposition gestellt. Wenn die Nachrichten, die über den in Dayton paraphierten Vertrag gegenwärtig erhältlich sind, stimmen - der Wortlaut war bei Redaktionsschluß dieser Zeitschrift noch nicht bekannt -, dann kann den bosnischen Muslimen die Zustimmung zu genau diesem Teilungsplan nur unter erheblichem Druck abgerungen worden sein. Mit anderen Worten: der in Dayton paraphierte Friedensvertrag kaschiert nur, daß die internationale Staatengemeinschaft sich mit der baldigen Auslösung des bosnisch-herzegowinischen Staates abzufinden begonnen hat.

Perspektiven Ende 1995

Fünf Thesen und einen sechsten trotzigen, wenngleich vielleicht völlig irrigen Hoffnungsschimmer setze ich an den Schluß dieser ernüchternden Kurzanalyse:

1. Mit der Behauptung, ein Völkerrechtssubjekt Bosnien-Herzegowina habe keinerlei Überlebenschancen, hätte ich meine Ausführungen eigentlich beenden müssen, wenn zwischenzeitlich nicht etwas eingetreten wäre, was noch im Frühjahr in Belgrad als völlig unvorstellbar hingestellt wurde. Auf die Frage nämlich, wie sich in Belgrad lebende, selbsternannte politische Vertreter der bosnischen bzw. der kroatischen Serben die überaus erfolgreiche kroatische Offensive im Nordslawonien erklären, da Kroatien doch militärisch als völlig ohnmächtig gegolten habe, wurde nur geantwortet: „Wir haben uns seit den Siegen 1991 in Kroatien und 1992 in Bosnien-Herzegowina etwas einlullen lassen; wir sind überrascht worden. Doch ein zweites Mal wird uns das nicht passieren.“ Kaum ein Vierteljahr später aber erfolgte Anfang August 1995 die zweite kroatische, ungleich massivere Offensive - dieses Mal gegen die Krajina-Serben - und zeitigte einen noch durchschlagenderen Erfolg. Und in deren Folge wagten selbst die militärisch vermutlich immer noch deutlich schwächeren bosnisch-herzegowinischen Muslime einen Vorstoß gegen die bosnischen Serben - und hatten damit Erfolg, bis die jüngste amerikanische Initiative die bisherigen eindeutigen Verlierer erneut faktisch auf die Verliererseite zurückzwang. Und bis dieselbe Friedensinitiative auch die Kroaten zwang, von der vermutlich fest geplanten militärischen Befreiung des letzten serbisch kontrollierten kroatischen Gebiets Abstand zu nehmen. Beiden erfolgreichen Offensiven ist aber eines gemeinsam: Militärisch krümmte das eigentliche Serbien nicht den kleinsten Finger, um ihren in Bedrängnis geratenen Landsleuten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zu helfen. Außenpolitisch scheint Serbien den Plan eines „Größtserbien“ aufgegeben zu haben - womit sich offensichtlich unwidersprochen auch die politischen Vertreter der kroatischen wie der bosnischen Serben in Belgrad abgefunden haben. Das könnte gegenüber Kroatien zu einer Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen, d. h. zu einer völkerrechtlichen Anerkennung Kroatiens durch die Bundesrepublik Jugoslawien führen; das könnte aber auch für Bosnien-Herzegowina zumindest marginale Überlebenschancen

eröffnen, wenn es nicht nur zu einer auf Dauer instabilen Koexistenz von Muslimen und Kroaten, sondern zu einer nachhaltigen Zusammenarbeit dieser beiden Bevölkerungsteile Bosnien-Herzegowinas kommen sollte.

2. Was bisher aus Washington bzw. Dayton bekannt geworden ist, veranlaßt nicht zur Annahme eines wirklich allseits akzeptablen Friedens, bei dessen Realisierung alle Seiten Federn lassen müßten. Vielmehr geht es um die möglichst schnelle Umsetzung eines eindeutig ebenso prokroatischen wie proserbischen Waffenstillstands und Friedens, der den im Sommer eingetretenen neuen militärischen Status quo sanktionieren soll: auch bei diesem Modell bleiben die bosnischen Muslime auf der Strecke - und auch bei diesem Modell scheinen die Überlebenseaussichten eines bosnisch-herzegowinischen muslimischen (gleichwohl keinesfalls fundamentalistischen) Staates ausgesprochen marginal. Der von den USA vermittelte Waffenstillstand vom Oktober dieses Jahres und die ebenfalls von ihnen durchgesetzten friedensvertraglichen Vereinbarungen sind daher eher Folge von Clintons wahltaktischen Überlegungen, weniger aber eines die Interessen aller Kriegsparteien gleichermaßen berücksichtigenden Friedenskonzeptes für den Balkan.

3. Es darf nicht überraschen, daß die ehemalige Großmacht Sowjetunion bzw. die Atommacht Rußland hier mit keinem einzigen Wort vorgekommen ist. Der Grund liegt nicht darin, daß in Moskau überhaupt keinerlei Aufmerksamkeit dem Balkankrieg gewidmet würde. Der Grund liegt vielmehr darin, daß Moskau seinerseits mit höchst widersprüchlichen Positionen in der Minderheitenfrage operiert - einerseits nach außen weitestgehende Rechte für die russischen Minderheiten in allen ehemals sowjetischen Republiken fordert, andererseits innerstaatlich ausgesprochen rigide mit entsprechenden Forderungen nicht-russischer nationaler Minderheiten umgeht. Das heißt: Rußland hat sich selbst dazu verurteilt, bei der Entwicklung überzeugend klingender Lösungen für den Jugoslawien-Krieg abseits zu stehen. Und selbst ohne diesen inhärenten Widerspruch russischer Innenpolitik ist die russische Außenpolitik gegenwärtig dergestalt tiefgreifenden Verwerfungen unterworfen, daß bei bestem Willen keine in sich schlüssigen außenpolitischen Strategien herausfilterbar sind. Insofern stellt die jüngste, durch Jelzins Erkrankung kurzfristig erfolgte Absage eines serbisch-kroatisch-bosnischen Gipfeltreffens unter russischer Schirmherrschaft keinen strategischen Einbruch der russischen Balkanpolitik, sondern nur die auch bildliche Bestätigung der Außenseiterrolle Rußlands nicht nur bei den Bemühungen um eine Jugoslawien-Lösung dar.

4. Für künftige europäische Minderheitenpolitik erscheint mir bedenklich, daß sich nicht zuletzt am Beispiel des blutigen Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien (ähnlich aber auch in der Rußländischen Föderation bzw. in der ehemaligen Sowjetunion insgesamt) nachweisen läßt, daß die von der Badinter-Kommission im Dezember 1991 entworfene Konzeption einer tendenziell gesamteuropäischen Minderheitenpolitik, an die auch der Europarat im vergangenen Jahr mit seiner minderheitenpolitischen Empfehlung eigent-

lieh hätte anknüpfen sollen, auf der Strecke geblieben ist. Wer über militärische und politische Stärke verfügt (Serbien und Rußland, mit Einschränkungen aber auch Kroatien), braucht sich demnach an Minderheitskonventionen nicht zu orientieren. Wer, wie die bosnischen Muslime, über dieses Moment nicht verfügt, muß zusehen, wo er bleibt. Alternativen zur auch physischen Liquidierung lauten da nur: Assimilation oder Flucht. Das jugoslawische Beispiel lehrt also: Multikulturalität oder die Gewährung weitläufiger kultureller Autonomierechte für nationale Minderheiten sind in Europa nicht gefragt, ganz oben auf der Tagesordnung steht vielmehr die Schaffung ethnisch reiner Territorien - auch wenn dabei Hunderttausende auf der Strecke bleiben. Schaffung ethnisch homogener Territorien scheint demnach eine neue, bedenkliche Maxime europäischer Politik zu sein - und sei es selbst unter Anwendung des „Unwertes“ des Jahres 1993 - der „ethnischen Säuberung“.

5. Umgekehrt: Nicht weniger bedenklich ist, daß die sich gegenwärtig abzeichnende politische Lösung auf die Anerkennung der militärisch gesetzten Fakten hinausläuft. Zugespißt heißt das für Europa nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes: Es lohnt sich wieder, um territorialer Gewinne willen Krieg zu führen.

6. Trotz aller Vorbehalte, die hier gemacht werden mußten, ein Stück vielleicht vollends unbegründete Hoffnung will ich als jemand, der selbst aus dem im Kriege schwer gezeichneten Sarajevo stammt, nicht verhehlen: die Hoffnung nämlich, daß vielleicht auch im jugoslawischen Fall das eintreten möge, was einst der russische Dissident Lev Kopelev auf Gorbatschows Perestrojka bezogen als Wunder bezeichnet hat, daß es auch in der Politik gelegentlich Wunder gibt; und warum sollte dem mehr als wackeligen Daytoner Frieden nicht auch ein Wunder widerfahren, und warum sollte dieses Wunder nicht meine eigene Skepsis Lügen strafen?³

³ Zur Situation im ehemaligen Jugoslawien und zu den Perspektiven einer friedlichen Konfliktbeilegung siehe auch folgende grundlegenden Beiträge: Amnesty international. Jahresbericht 1995, Frankfurt /M. 1995; Lidija Basta-Posavec, u. a. Inter-Ethnic Conflict and War in Former Yugoslavia, Beigrade 1992; Henrik Bischof, Perspektiven für ein Groß-Serbien. Studie der Abteilung Außenpolitikforschung im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1993; Marie-Janine Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegovina. Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche, Frankfurt/M. 1995; Viktor Meier, Wie Jugoslawien gespielt wurde, München 1995; Radmila Nakarada (Ed.), Europe and the Disintegration of Yugoslavia, Beigrade 1994; Erich Rathfelder (Hrsg.), Krieg auf dem Balkan. Die europäische Verantwortung. Reinbek 1992; Nenad Stefanov/Michael Werz (Hrsg.), Bosnien und Europa. Die Ethnisierung der Gesellschaft, Frankfurt/M. 1994; Christian Tomuschat, Ein Internationaler Strafgerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung, in: Europa-Archiv 3/1994, S. 61-70, sowie im Anhang über den Statut des Internationalen Gerichts D89-D98 ; Angelika Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Der Krieg auf dem Balkan. Die Hilflosigkeit der Staatenwelt. Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv, Bonn 1994; Momcilo Zecevic/Bogdan Lekic, Frontiers and Internal Territorial Division in Yugoslavia, Belgrade 1991.