

---

Thomas Brey

## Der Fehlschlag einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in Jugoslawien

---



*Dr. Thomas Brey, geb. 1953 in Bottrop, Studium der Osteuropäischen Geschichte und Politik (Jugoslawistik) in Bochum, Mainz und Münster, ist dpa-Korrespondent in Wien mit Blick auf den Balkan.*

---

Für Christa

Die vielzitierte gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik stellt sich im Test-Fall des früheren jugoslawischen Vielvölkerstaates als eine endlose Liste von Problemverdrängungen, Fehlanalysen und Fehlentscheidungen dar. Daneben hat statt der verbal beteuerten Gemeinsamkeit stets die nationale Rivalität vor allem zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland die Jugoslawien-Politik der Europäischen Union (EU) dominiert. Es begann mit dem Streit um die Anerkennung der Republiken Slowenien und Kroatien, die seit dem Ende der achtziger Jahre auch unter zunehmendem serbischen Druck auf ihr Ausscheiden aus dem jugoslawischen Staatsverband hingearbeitet hatten. Demgegenüber setzte der Westen, das heißt die EU und die Vereinigten Staaten, bis zuletzt auf den Erhalt des Vielvölkerstaates. Unklar ist bis heute, wie diese gemeinsame falsche Einschätzung, die auseinander strebenden Nationalismen seien zu kontrollieren, zustande gekommen ist. War es Wunschdenken, so die aufbrechenden ethnischen Gegensätze besser kontrollieren zu können oder waren es die teilweise beschwichtigenden Berichte westlicher Botschafter aus Belgrad? Bis zu Beginn der kriegerischen Auseinandersetzungen hieß das Credo des Westens unisono: „Die jugoslawische Bundesregierung in Belgrad ist unser Ansprechpartner“.

### **Richtige Analyse blieb ohne Unterstützung**

Dort hatte der letzte Ministerpräsident Ante Markovic schon Monate vorher die richtige Analyse vorgelegt: Der aufwallende Nationalismus liege in einer Strategie der Ablenkung von den drückenden Wirtschaftsproblemen begründet. Damit wollten nationale Politiker ihr Unvermögen zur Lösung dieser lebenswichtigen Fragen kaschieren. Daher solle der Westen großzügige Wirtschaftshilfen gewähren, um diesen neuen Gegensätzen die Spitze zu neh-

men. Zu solchen Wirtschaftshilfen konnten sich die westlichen Staaten aber nicht durchringen. Es blieb bei vollmundigen Solidaritätserklärungen für den Premier. Der zweite Schlüsselpunkt des Markovic-Planes: Durch die Gründung gesamtjugoslawisch ausgerichteter Medien sollten die Medien der einzelnen Republiken konterkariert werden. Denn die waren schon seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf eine Berichterstattungslinie der nationalistischen Indoktrinierung und Volksverhetzung eingeschwenkt, die den „Gegner“ in den anderen Republiken verteufelte und sogar mehr und mehr „entmenschlichte“. Zu diesem Zweck gründete Markovic das jugoslawische Fernsehen JUTEL und wollte die Zeitung „Borba“ zu einem objektiv informierenden Blatt ausbauen. Für beide Projekte erhielt der Ministerpräsident ebenfalls nur vordergründig die Unterstützung des Westens. Die alles entscheidende materielle und finanzielle Aufbauhilfe für diese Medien blieb aus. Erst Jahre später hat der Westen Rundfunk und Presse als Quelle des nationalen Hasses wahrnehmen wollen. Dort wurden immer unglaublichere Lügen und Angstparolen verbreitet, die im Laufe der Jahre vor allem bei den Bürgern in der Provinz – wo noch immer die Mehrheit der Bevölkerung lebt – einer an Gehirnwäsche erinnernden „Gleichschaltung der Köpfe“ gleichkam. Die Gegenstrategie zum Beispiel der Deutschen Welle oder der britischen BBC fiel dennoch mehr als halbherzig aus. Es gelang lediglich, lokale Radiosender mit sehr begrenzter Zuhörerzahl zur Übernahme serbisch-sprachiger Nachrichtensendungen zu bewegen. Ein globales Konzept gegen die nationalistischen Medien in den alten Republiken Jugoslawiens mit deren Eindämmung und flächendeckenden Alternativprogrammen zum Beispiel über Satelliten aus dem Westen gab es nicht. Erst im April 1999 haben die Nato und die USA einen „Großangriff“ auf diese hasspredigenden Medienmonopole gestartet: Die Nato hat am 9. April während ihrer Angriffe auf jugoslawische Ziele erstmals TV-Sendeanlagen zerstört. Die USA haben zur gleichen Zeit angekündigt, sechs UKW-Sendestationen auf den Bergen rund um Jugoslawien zu installieren. Über diese Anlagen sollen Radio Free Europe (RFE) und die Voice of America Nachrichtenprogramme senden, die sich an objektiveren Kriterien orientieren, hat der Leiter des US-Regierungsrundfunks, Marc Nathanson, angekündigt. Daneben hat die US-Armee im April erstmals mit einem Fernsehprogramm experimentiert, dass aus einem zum TV-Studio umgebauten Flugzeug gesendet wurde und in Serbien zu empfangen ist.

### **Uneinigkeit Europas über Souveränität Sloweniens und Kroatiens**

Noch im Juni 1991 waren sich US-Außenminister James Baker und die Außenminister der damals 12 EU-Staaten einig, die bevorstehende Unabhängigkeit der Republiken Slowenien und Kroatien auf keinen Fall diplomatisch anzuerkennen. Nach der Ausrufung der Souveränität (25. Juni 1991) hat – Ironie der Geschichte – zuerst die Ukraine beide Staaten anerkannt. Nach zunehmend heftigeren militärischen Angriffen der Jugoslawischen Volksarmee (JNA) gegen Kroatien entschloss sich dann die EU auf massiven deutschen Druck und gegen den erklärten Willen vor allem Londons und Paris am 17. Dezember 1991, Kriterien für eine Anerkennung jugoslawischer Republiken als selbständige Staaten zu formulieren. Schon zwei Tage später preschte Bonn vor und kündigte zur Überraschung und sogar Verbitterung einiger Verbündeter die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Ljubljana und Zagreb an.

Ein ähnliches Szenarium spielte sich nur fünf Monate später nach dem Beginn des Krieges in Bosnien-Herzegowina ab, obwohl hier die ethnischen Zusammenhänge weitaus

komplizierter waren als in den beiden nördlicheren Republiken. Denn hier gab es keine klare Bevölkerungsmehrheit und eine mehr oder weniger starke Minderheit, sondern drei Völker, die man nicht übergehen konnte: Die Moslems stellten (nach der Volkszählung von 1991) 43 Prozent, die Serben 31 und die Kroaten 17 Prozent aller Bürger. Dennoch erkannte die EU – erneut auf deutschen Druck – den von Moslems und Kroaten bestimmten „bosnischen Staat“ diplomatisch an und schloss damit die Serben aus. Denn die traten zu diesem Zeitpunkt für eine Abspaltung ihrer Siedlungsgebiete an die benachbarte „Mutterrepublik“ Rest-Jugoslawien (mit den Republiken Serbien und Montenegro) ein.

### **Nationale Egoismen in den Schutztruppen**

Nach dem Waffenstillstand zwischen Belgrad und Zagreb entsandte die EU eine Gruppe von Beobachtern, die in Kroatien selbst wegen ihrer Machtlosigkeit und häufigen Unwissenheit aufgrund ihrer schneeweißen Kleidung als „Eisverkäufer“ verspottet wurde. Auch innerhalb dieser Beobachter standen oft mehr die nationalen Eifersüchteleien als die Erkundung der Lage im Vordergrund. Die Deutschen wurden als „Schutzmacht“ der Kroaten verdächtigt, einseitig zu berichten. Frankreich und Großbritannien wurde nachgesagt, als ehemalige Verbündete in den beiden letzten Kriegen zu großes Verständnis für die Serben an den Tag zu legen. Zerstritten waren die Europäer auch über die Entsendung der UN-Schutztruppe UNPROFOR im Frühjahr 1992 nach Kroatien und später auch nach Bosnien-Herzegowina. Hätten die USA nicht innerhalb der Vereinten Nationen das Kommando übernommen, wäre das Zustandekommen dieser Truppe mehr als fraglich gewesen. Dabei hatten die Amerikaner schon zu Beginn der Jugoslawien-Kriege immer wieder angemahnt, es handele sich um einen europäischen Konfliktherd vor der Haustür der EU, der auch von den Europäern mehr oder weniger allein bewältigt werden müsse. Doch dazu waren diese in keiner Phase des Konflikts in der Lage. Auch bei dem von den Amerikanern in der Stadt Dayton in zähen Verhandlungen erzwungenen Frieden in Bosnien spielten die Europäer 1995 nur eine Statistenrolle. Wie in der Vergangenheit so fehlte auch jetzt ein schlüssiges europäisches Gesamtkonzept für die krisengeschüttelte Balkanregion. Der Balkan erschien vielen europäischen Politikern lediglich ein Feld, um sich international und damit auch zu Hause zu profilieren. EU-Sonderbeauftragte für alles und jedes Thema im früheren Jugoslawien wechselten in so schneller Folge, dass die Öffentlichkeit oft nicht einmal die Namen in Erinnerung halten konnte. Was in der europäischen Balkanpolitik bis heute fehlt, sind Erfolg versprechende Lösungsvorschläge, die von allen Ländern unterstützt werden. Stattdessen gibt sich die EU-Balkanpolitik von Anfang an mit kurzfristig angelegten „Feuerwehreinsätzen“ ab. Da die nationalen Gegensätze auf dem Balkan jedoch in Jahrhunderten gewachsen sind, werden zu deren Entschärfung Konzepte benötigt, die über Jahre angelegt sind. Möglicherweise sind westliche Demokratien mit ihrer Ausrichtung auf eine vier- bis fünfjährige Legislaturperiode nicht in der Lage, solche langfristigen Zukunftsvisionen in die Tat umzusetzen.

### **Unberechtigte Bevorzugung Kroatiens**

Auffällig in der Jugoslawien-Politik der europäischen Staaten ist über Jahre auch das Messen mit zweierlei Maß. Während der kroatische Präsident Franjo Tudjman als der Kämpfer für Demokratie und gegen den Kommunismus lange die westliche Unterstützung genoss, wur-

de sein serbisches Gegenüber, Slobodan Milosevic, von Anfang an als abgrundböser und wahnwitziger Großmachtpolitiker verteufelt. Diese Schwarz-Weiß-Malerei wurde erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre korrigiert. Jetzt kam mehr und mehr Kritik am autokratischen Führungsstil Tudjmans auf, der von der Opposition seines Landes ob des von ihm gepflegten Poms als „kleiner Tito“ belächelt wurde. Doch der „Vater der Nation“ hat es bis heute verstanden, seine kleine Heimat fest im Griff zu behalten. Wahlen liefen nicht immer regulär ab, die serbische Minderheit wurde brutal vertrieben, eine kleine Clique mit der Präsidentenfamilie an der Spitze brachte es zu riesigen Reichtümern, während weite Teile der Gesellschaft in Armut versanken. Im benachbarten Bosnien verfolgte Zagreb jahrelang eine extrem nationalistische Politik, die die Abspaltung der Herzegowina und deren Anschluss an Kroatien zum Ziel hatte. Kroaten in Bosnien durften sich sogar an den Parlamentswahlen in der „Mutterrepublik“ Kroatien beteiligen – ein glatter Widerspruch zu allen demokratischen und völkerrechtlichen Prinzipien. Doch trotz allem kam außer lauer Kritik nur wenig Druck von europäischer Seite. Offenbar war man willens, die Ruhe in dieser Region mit der Missachtung aller demokratischen Prinzipien zu erkaufen. Eine ausgewogenere Politik Europas gegenüber Tudjman und Milosevic als den beiden wichtigsten Kriegsherren hätte diese vielleicht zu Kompromissen gezwungen, wohingegen beide bis heute ihren Großmachtträumen anhängen.

### **Kosovo-Krise**

Trotz dieser negativen Erfahrungen wiederholten sich die Fehler Westeuropas in der jüngsten Kosovo-Krise. Lange schauten alle weg in der Hoffnung, Milosevic und die unterdrückte albanische Minderheit in Serbien würden sich schon einmal arrangieren. Hunderttausende Albaner wanderten in den letzten 20 Jahren aus der zu 90 Prozent albanisch bewohnten südjugoslawischen Provinz Kosovo wegen serbischen Drucks nach Deutschland, Österreich und in die Schweiz aus. Ein Kosovo-Konzept wurde dennoch nicht entworfen. Als dann die Kämpfe zwischen der albanischen Rebellenarmee UCK sowie serbischer Armee und Sonderpolizei im Kosovo aufflammten, zeigte sich Westeuropa überrascht, zerstritten und hilflos. Sonderbeauftragte wurden ernannt, immer neue Drohungen und Appelle losgelassen, Krisensitzungen einberufen. Eine Strategie war und ist weit und breit nicht zu sehen. Erst als einmal mehr die USA das Heft in die Hand nahmen, zeichnete sich so etwas wie ein Lösungsansatz ab. Dass in Rambouillet vor den Toren von Paris ungeschickt verhandelt wurde und die Nato in die selbstgestellte Falle eines Krieges gegen Jugoslawien geschlittert ist, steht daneben auf einem anderen Blatt. Denn inzwischen hat sich gezeigt, dass die Nato keineswegs in der Lage ist, Milosevic schnell zur Kapitulation zu zwingen oder das Land in seinen lebenswichtigen Funktionen lahm zu legen. Auch das selbstgesteckte Ziel, die brutale Vertreibung der Albaner aus ihrer Heimat Kosovo zu stoppen, ist nicht erreicht worden. Im Gegenteil: Mehr als ein Viertel der zwei Millionen Kosovo-Albaner sind auf der Flucht und drohen auch die Nachbarländer Mazedonien und die Republik Albanien mit in den Strudel des Krieges zu reißen.

### **Wirkliche Lösungen undenkbar**

Möglicherweise muss der Westen früher oder später einsehen, dass eine Lösung der ethnischen Probleme auf der Balkanhalbinsel nur durch ein Gesamtkonzept zu erzielen ist. Denn

selbst bei einer Bewältigung der Kosovo-Krise, von der weit und breit nichts zu sehen ist, warten in der Region schon neue Konfliktherde: In Mazedonien macht die albanische Minderheit nach unterschiedlichen Angaben zwischen 25 und 40 Prozent der Bevölkerung aus. Dort gärt es schon seit langem. Die benachbarte Republik Albanien liegt wirtschaftlich am Boden, in vielen Landesteilen regiert das tagtägliche Chaos. Bulgarien und Rumänien, zwei Staaten mit großen Minderheitenproblemen, sind praktisch wirtschaftlich zusammengebrochen. Auch hier könnten Nationalisten jederzeit äußere Feinde erfinden, um von den inneren Problemen abzulenken. Die kleine jugoslawische Teilrepublik Montenegro will lieber heute als morgen von Belgrad los. Kroatien droht nach dem Abgang des schwer krebserkrankten Tudjman wegen immer heftigerer Autonomieforderungen einzelner Landesteile der Zerfall mit den daraus resultierenden Unsicherheiten. Ein Gesamtkonzept für den Balkan müsste davon ausgehen, dass die rivalisierenden Volksgruppen getrennt werden. Das ginge nur durch einen vorsichtigen Austausch von Gebieten und die Umsiedlung von Teilen der Bevölkerung. Das wäre natürlich nur mit dem Einverständnis der Betroffenen zu machen. Zusagen könnten durch wirklich großzügige Finanzhilfen aus dem Westen erkaufte werden. Doch solche Überlegungen würde kein westlicher Politiker auch nur theoretisch in die Diskussion einbringen.

Auf der anderen Seite hat sich in Bosnien-Herzegowina gezeigt, dass alle von außen übergestülpten Friedenslösungen zum Scheitern verurteilt sind. Auch vier Jahre nach dem Dayton-Friedensabkommen lassen Moslems, Serben und Kroaten jeden Willen für ein Zusammenleben in einem gemeinsamen Staat vermissen. Das hat zur praktischen Paralyse des Staates und der Kommunen geführt. Bosnien ist faktisch ein westliches Protektorat. Das kann natürlich über Jahrzehnte mit viel Geld aus dem Westen verwaltet und ruhig gestellt werden – doch dem Frieden wird man dadurch auch nicht einen Schritt näher kommen. Die drei Völker haben ihre Mitarbeit weitgehend eingestellt. Sie scheinen nur darauf zu warten, dass der Westen sein Engagement in Bosnien beendet, um dann in einem neuen Waffengang die Gebietsaufteilung noch einmal neu festzulegen. Der europäische Einsatz in Bosnien läuft mit dieser Strategie Gefahr, nur einen kriegslosen Zustand zu garantieren, den wirklichen Frieden aber nicht zu schaffen.

### **Milosevic nimmt Europa nicht ernst**

Die zögerliche, oft zerstrittene Politik Europas in Jugoslawien hat natürlich Slobodan Milosevic dazu verleitet, den Westen als Papiertiger zu verspotten. Der starke Mann des Landes hat westliche Spitzenpolitiker häufig mit Hohn bedacht. So soll er den Vorsitzenden der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den norwegischen Außenminister Knut Vollebäk, in Belgrad als „Laufburschen der Amerikaner“ beschimpft haben, vor dem er nicht den geringsten Respekt habe. Andere Spitzendiplomaten hat Milosevic wie „dumme Jungen“ in Belgrad vergeblich stundenlang auf eine Audienz warten lassen. Der unumschränkt herrschende Milosevic hat in seiner jahrelangen Konfrontationspolitik mit dem Westen immer wieder die Erfahrung gemacht, dass dieser vor dem Äußersten dann doch zurückschrecken wird. Zu dieser Einschätzung mag auch beigetragen haben, dass die beiden als wichtigste Kriegsverbrecher gesuchten Radovan Karadzic und Ratko Mladic in Bosnien immer noch nicht verhaftet worden sind, obwohl UN-Truppen die Lage seit langem kontrollieren. Die Auslieferungsgesuche des UN-Kriegsverbrechertribunals werden von Belgrad daher stets mit höhnischen Antworten bedacht. Auch bei der ausstehenden Verhaftung von Karadzic als politischem Führer der bosnischen Serben und Mladic als deren militäri-

schem Kopf kommen immer wieder Vorwürfe auf, einige europäische Staaten spielten innerhalb der SFOR-Schutztruppe eine Sonderrolle, die den gemeinsamen Zielen abträglich sei. Als Spitze des Eisberges wurde vor einem Jahr bekannt, dass ein französischer Major schon 1997 in persönlichen Treffen Karadzic vor dessen Festnahme gewarnt haben und diese letztendlich vereitelt haben soll.

### **Keine Unterstützung der Opposition**

Einer der entscheidenden Fehler westlicher Jugoslawien-Politik ist die Konzentration auf den Verhandlungspartner Milosevic gewesen. Statt rechtzeitig Alternativen zu unterstützen oder sogar aufzubauen, waren die EU-Länder bis vor kurzem der Meinung, den starken Mann als einzigen Ansprechpartner bei der Lösung aller Probleme zu benötigen. Das hat dazu geführt, dass sich zum Beispiel der inzwischen kaltgestellte serbische Oppositionsführer Zoran Djindjic darüber beklagt, dass die Oppositionsbewegung auch in ihrer Blütezeit ohne massive Unterstützung aus dem Westen geblieben sei. Das gilt offenbar vor allem für die dreimonatigen Massendemonstrationen des Oppositionsbündnisses „Zajedno“ (Gemeinsam) Ende 1996/Anfang 1997 in Belgrad, die Milosevic an den Rand einer Niederlage gebracht hatten. Doch einmal mehr konnte der mit einem geschickten Schachzug seinen Kopf aus der Schlinge ziehen. Er machte der Opposition rein taktische Zugeständnisse. Der damals als Belgrader Bürgermeister amtierende Djindjic hat seinen Posten längst verloren. Das Oppositionsbündnis ist zerfallen. Djindjic wichtigster Partner, der Chef der ehemals oppositionellen Serbischen Erneuerungsbewegung, Vuk Draskovic, saß bis vor kurzem als stellvertretender Ministerpräsident in einer jugoslawischen Regierung von Milosevic' Gnaden. Die gleiche Position bekleidet der früher heftigste Milosevic-Kritiker und Ultranationalist Vojislav Seselj. Milosevic ist es gelungen, die einst machtvolle Opposition zu zerschlagen. Die Menschen haben resigniert. Sie wollen sich mit der Politik auch nicht mehr beschäftigen, weil der Kampf ums tägliche Überleben ihre ganze Kraft verlangt.

Gut ausgebildete und Milosevic-kritische Intellektuelle haben das Land seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zu Tausenden verlassen. Zurückgeblieben sind viele einfache Menschen, die keinen Weg ins Ausland gefunden haben, weil sie weder von ihrer beruflichen Qualifikation her noch durch verwandtschaftliche Bindungen dazu in der Lage waren. Gerade diese Menschen sind für die tagtägliche nationalistische Hasspropaganda in den von Milosevic kontrollierten Staatsmedien besonders empfänglich. Von ihnen werden auch die unglaublichsten „Erklärungen“ für die miserable Wirtschaft in ihrer Heimat gebläut. Stets handelt es sich um eine „Weltverschwörung“ gegen die Serben, die vom Vatikan und den Deutschen angeführt wird. Demgegenüber verstehen sich die Serben aus ihrer Geschichte als „himmlisches Volk“, das zudem Westeuropa mannhaft gegen die Osmanen verteidigt hat. Während Europa also Serbien eigentlich zu immer währendem Dank verpflichtet wäre, hilft es jetzt bei der Bombardierung. Eine Mischung aus der Enttäuschung, missverstanden worden zu sein, Wut und Verzweiflung kennzeichnen die aktuelle Stimmungslage.

### **Ausblick**

Durch die vielen Hunderttausend Flüchtlinge in Jugoslawien hat sich die Bevölkerungsstruktur nachhaltig verschoben. Dadurch habe sich „die Leidensfähigkeit der Bürger deutlich

erhöht“, hat der aus Belgrad stammende Wiener Wirtschaftswissenschaftler Vladimir Gligorov beobachtet. Die meisten Menschen hätten sich bereits mit ihrem miesen Lebensstandard abgefunden. Die Masse der Entwurzelten ziehe in ihrer Sehnsucht nach Sicherheit Milosevic den demokratiepolitischen Experimenten der Opposition vor. „Sicherheit geht vor Lebensqualität“, laute die Devise. Aus diesem Grunde ist ein Volksaufstand wie zum Beispiel gegen den rumänischen Diktator Nicolae Ceausescu Ende 1989 nicht zu erwarten - zumal die Nato-Angriffe auch die letzten regimekritischen Stimmen haben verstummen lassen. Vor dem Hintergrund der zerfallenen Opposition und den regelmäßigen Säuberungen in der Sozialistischen Partei von Milosevic ist weit und breit keine Konkurrenz oder sogar Alternative zum jugoslawischen Präsidenten in Sicht. Nur noch die Armeeführung wäre zu einer Entmachtung von Milosevic in der Lage. Doch durch mehrere große Säuberungswellen hat Milosevic Dutzende wirklich oder nur vermeintlich unzuverlässige Generäle abservieren und durch ihm treu ergebene Offiziere ersetzen lassen. Offen bleibt, was zu erwarten ist, wenn die Nato-Bombardements das Land wirklich zusammenbrechen lassen. Zunächst ist die Position von Milosevic jedoch so hart wie vor den Angriffen. Er werde „fest bleiben“ und sich „nie und nimmer ergeben“, sagte der noch in der zweiten Aprilwoche. „Die Intervention in Jugoslawien wird für die Nato zum Grab werden“. Auf der anderen Seite hat der Westen inzwischen offen eingeräumt, den starken Mann „vielleicht unterschätzt“ zu haben. „Wir müssen zugeben, dass wir möglicherweise zu naiv waren“, gestand der OSZE-Vorsitzende Vollebäk ein. „Wir haben nicht geglaubt, dass Milosevic so brutal sein könnte, wie das nun der Fall ist“. Nur in einem sind sich alle Balkanexperten einig: Jugoslawien besitzt unter Milosevic keinesfalls die Ressourcen, um die Kosovo-Provinz langfristig gegen den Willen der albanischen Bevölkerungsmehrheit unter Kontrolle zu halten.