

## **Grundsätze oder Realismus?**

### Zur Problematik westlicher Stabilisierungsmaßnahmen in Südosteuropa

#### **Von der Haltung des „neutralen“ Vermittlers zur „idealistisch“ ausgerichteten Stabilisierungspolitik des Westens**

Das Konfliktmanagement im südslawisch-albanischen Raum ist seit mittlerweile zehn Jahren eine der zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen für die westliche Staatengemeinschaft (EG/EU, USA). Im Laufe dieser zehn Jahre hat sich sowohl das Hauptkonfliktgebiet innerhalb der Konfliktregion von Norden nach Süden verschoben als auch die Form des Krisenmanagements der westlichen Akteure verändert. Während der Slowenienkrise (Juni/Juli 1991), der Hauptkriegsphase in Kroatien (Juli 1991 bis Januar 1992) und der ersten Jahre des Krieges in Bosnien-Herzegowina beschränkte sich das Engagement der westlichen Akteure trotz der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Serbien noch weitgehend auf die Rolle des „unparteiischen Vermittlers“ zwischen den jeweiligen Konfliktparteien. Im militärischen Bereich fand diese Haltung ihren Niederschlag in der Mitwirkung westlicher Staaten an Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen (UNPROFOR-Mission in Kroatien und Bosnien-Herzegowina), die vor allem den Zweck hatten, das Leid der Zivilbevölkerung in den Kriegsgebieten zu lindern sowie Waffenstillstände zu kontrollieren. Darüber hinaus bestand jedoch in den westlichen Staaten eine große Unklarheit über die ordnungspolitischen Ziele auf dem westlichen Balkan. Die politischen Pläne, die damals zur Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen entworfen wurden, waren weniger ein Ausdruck einer klaren handlungsorientierten Politik des Westens, vielmehr standen Friedenspläne mit Ad-hoc-Charakter im Vordergrund. Diese verloren jedoch mit der Veränderung des militärischen Lagebildes wieder an Relevanz<sup>1</sup>.

Mit dem Friedensabkommen von Dayton/Paris (November/Dezember 1995)<sup>2</sup>, das den Krieg in Bosnien-Herzegowina beendet hat, kam es zu einem Paradigmenwechsel in der westlichen Balkan-Politik, der vor allem in zwei Faktoren seinen Ausdruck fand: Unter der Federführung der USA begann die Internationale Gemeinschaft erstens sich aktiv in den Prozess der politischen und territorialen Neuordnung des westlichen Balkans einzubringen und beanspruchte außerdem auch das Recht, die Prinzipien dafür vorzugeben. Zweitens waren die westlichen Staaten am Ende des Bosnien-Krieges erstmals seit Beginn des „Jugoslawien-Konflikts“ auch von ihrem bis dahin gültigen Grundsatz abgewichen, nicht zu Gunsten einer Konfliktpartei militärisch einzugreifen. So kam es kurz vor Unterzeichnung des Dayton-Abkommens zu NATO-Luftangriffen auf bosnisch-serbische Stellungen (Operation

---

1 So sah z. B. ein von den UNO- und EG-Unterhändlern Cyrus Vance und David Owen den Konfliktparteien in der Anfangsphase des Krieges in Bosnien-Herzegowina vorgelegter Friedensplan noch eine Regionalisierung als Lösung vor. Demnach sollte Bosnien-Herzegowina unter Beibehaltung einer gemeinsamen Zentralregierung in zehn autonome, jeweils einer Mehrheitsnation unterstellte, Provinzen geteilt werden. Vgl. Henriette Riegler: Einmal Dayton und zurück. Perspektiven einer Nachkriegsordnung im ehemaligen Jugoslawien. Wien 1999 (=Laxenburger Internationale Studien 13), S. 12.

2 Die Kriegsparteien stimmten dem „General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina“ am 21.11.1995 in Dayton (USA) grundsätzlich zu, am 14.12.1995 wurde das Abkommen in Paris feierlich unterzeichnet.

Deliberate Force, September 1995), die einen wesentlichen Einfluss auf die Umkehr des militärischen Kräfteverhältnisses zwischen den Konfliktparteien hatten<sup>3</sup>. Die militärische Schwächung der bosnischen Serben gab den Ausschlag für ihr politisches Einlenken und somit letztlich für das Zustandekommen des Dayton-Abkommens. Eine noch stärkere Abkehr vom Grundsatz der militärischen Nichteinmischung aus den ersten Jahren des westlichen Balkan-Engagements stellten die NATO-Luftangriffe gegen militärische und zivile Ziele in Serbien und im Kosovo (Operation Allied Force im Frühjahr 1999) dar. Mit dieser Militäroperation hat der Westen erstmals im Zuge der jüngsten Balkan-Konflikte eindeutig zugunsten einer Konfliktpartei (der Kosovo-Albaner) interveniert. Die Maßnahme hatte neben humanitären auch ordnungspolitische Zielsetzungen, wie die Erzwingung des Abzugs serbischer Sicherheitskräfte aus dem Kosovo.<sup>4</sup>

Die Internationale Gemeinschaft hat mit ihrer zivilen und militärischen Präsenz in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo (seit 1995 beziehungsweise 1999) ihren Willen bekundet, eine gestaltende und führende Rolle im Prozess der Stabilisierung der verbliebenen Konflikträume in Südosteuropa einzunehmen. Diese Veränderung der in den frühen neunziger Jahren eher passiven Haltung der USA und der EG/EU gegenüber dem Verlauf der Konflikte auf dem westlichen Balkan ist sicherlich positiv zu bewerten. Trotzdem soll auf ein wichtiges Problem in Zusammenhang mit den westlichen Stabilisierungsmaßnahmen in Südosteuropa aufmerksam gemacht werden: Das (Post)-Konfliktmanagement der Internationalen Gemeinschaft wird dadurch erschwert, dass ihr sehr stark von (moralischen) Grundsätzen und (westlichen) Prinzipien geprägtes Stabilisierungsprogramm mit der tatsächlichen Lageentwicklung in den verbliebenen Konfliktzonen nur schwer in Einklang zu bringen ist. Die Konsequenz ist nicht nur das Ausbleiben wirklich stabilisierender Effekte, sondern teilweise auch die Schaffung neuer Instabilität. In diesem Beitrag soll zur Verdeutlichung dieser Problematik nach einer kurzen Beschreibung der allgemeinen Merkmale des „westlichen“ Stabilisierungsansatzes für Südosteuropa das Spannungsverhältnis zwischen idealistischem Anspruch und von anhaltenden Konflikten geprägter Realität am Beispiel des Friedenprozesses in Bosnien-Herzegowina und der sog. „Albanischen Frage“ mit dem Schwerpunkt Kosovo-Konflikt dargestellt werden.

### **Merkmale des westlichen Stabilisierungsansatzes**

Die westlichen Staaten orientieren sich - weil die Konflikte im südslawisch-albanischen Raum miteinander vernetzt sind, und die Stabilisierung einzelner Konfliktherde deshalb schwierig ist, ohne dass auch gleichzeitig Stabilisierungsmaßnahmen in den anderen Konfliktbereichen ergriffen werden - an einem einheitlichen Stabilisierungsmodell für die gesamte Krisenregion. Die zwei wichtigsten Elemente dieses Modells sind folgende Prinzipien:

1. Durch wirtschaftliche Stabilisierungsmaßnahmen werden längerfristig auch die Sicherheitsprobleme in den Konfliktgebieten gelöst und Voraussetzungen für die Erneuerung der multiethnischen Gesellschaften geschaffen. Bis diese Stabilisierungsphase

---

3 Vgl. Gustav E. Gustenau: Die Rolle der NATO im südosteuropäischen Krisenraum. Möglichkeiten und Grenzen von Friedensoperationen. In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999. Hamburg, Berlin, Bonn 1999, S.724–740, hier S. 727

4 Einen guten Überblick über den politischen und militärischen Verlauf des Krieges im Kosovo bieten die Beiträge in Erich Reiter (Hg.): Der Krieg um das Kosovo 1998/99. Mainz 2000

erreicht ist, soll durch eine internationale zivile und militärische Präsenz der Ausbruch neuer Kampfhandlungen verhindert werden.

2. Neuerliche Grenzänderungen fördern nicht die Stabilität, da sie die Ursache für neue bewaffnete Konflikte sein könnten (sog. „Dominotheorie“). So meint stellvertretend für diese westliche Haltung der spezielle Beauftragte der UNO für den Balkan, Carl Bildt, in einem Beitrag in *Foreign Affairs*<sup>5</sup>: „If ethnic groups break off and form their own countries, the region risks fragmenting even further, bringing new conflicts and further ethnic divisions.“

Das Hauptproblem dieses Stabilisierungsansatzes von USA und EU ist die Vereinheitlichung der verschiedenen Konflikte auf dem westlichen Balkan. Zwar besteht sicherlich eine Verbindung zwischen den einzelnen Konflikten (so ist zum Beispiel Serbien sowohl ein Akteur im Dayton-Prozess als auch im Kosovo-Konflikt), es sind jedoch trotzdem Einzelkonflikte, die spezifische Lösungen benötigen. Die Anwendung einheitlicher Prinzipien kann im Einzelfall die Stabilität sogar noch verringern. Ein Beispiel dafür ist die Haltung der EU, nach der Anerkennung von vier ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken als neue Staaten (1992)<sup>6</sup> keine neuerlichen Grenzänderungen in Südosteuropa mehr zuzulassen. Da die in mehreren Konfliktgebieten des Westbalkans wie etwa im Kosovo vorherrschende Instabilität nicht nur von interethnischen Konfliktpotentialen, der Überhandnahme der organisierten Kriminalität, sozio-ökonomischen Problemen und großen Defiziten im Demokratie- und Rechtsbereich, sondern auch von ordnungspolitischen Problemen verursacht wird, ist zu hinterfragen, ob dieses Prinzip auf Dauer aufrechterhalten werden kann. Ferner muss in diesem Kontext auch die Frage aufgeworfen werden, ob wirtschaftliche Stabilisierungsmaßnahmen, die eines der zentralen Instrumente des von der EU im Juni 1999 initiierten „Stabilitätspaktes für Südosteuropa“ sind<sup>7</sup>, tatsächlich ausreichen, um interethnische und ordnungspolitische Konflikte auf Dauer zu lösen. Auch die Grundidee des „Stabilitätspaktes“, die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit zwischen den südosteuropäischen Staaten zu fördern, um dadurch die schrittweise Einbindung dieser Länder in die EU zu erleichtern, ist zwar sicherlich eine erstrebenswerte Zielsetzung, deren Realisierung jedoch an ungelösten ordnungspolitischen Problemen scheitern könnte. Dieser Gefahr ist sich die Internationale Gemeinschaft bei ihrem Engagement in Südosteuropa einerseits durchaus bewusst. Deshalb setzt sie in den Konfliktgebieten nicht nur auf die klassischen Bereiche der Konfliktverhütung und des Post-Konfliktmanagements, Agenden, die insbesondere von der OSZE wahrgenommen werden (wie zum Beispiel Initiierung von vertrauensbildenden Maßnahmen, Vereinbarung eines Rüstungskontrollregimes, Hilfestellung bei der Durchführung von Wahlen etc.), sondern teilweise auch auf protektoratsähnliche Verwaltungsstrukturen, um den Friedensprozess steuern zu können. Andererseits sind auch die Protektoratsstrukturen ausschließlich auf den „best case“ ausgerichtet, darauf nämlich, dass es zumindest mittel- bis langfristig gelingen wird, die multiethnischen Gesellschaften der Vorkriegszeit wieder herzustellen. Im ordnungspolitischen Bereich wird infolgedessen über keine Alternativmodelle für den Fall nachgedacht, dass diese Option aufgrund einer tendenziell auch weiterhin negativen Lageentwicklung doch nicht realisiert werden kann.

---

5 Carl Bildt: A Second Chance in the Balkans. In: *Foreign Affairs* Januar/Februar 2001, S.148–158, hier S. 155

6 Es handelt sich dabei um Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien.

7 Zu den Zielen und Strukturen des „Stabilitätspaktes“ vgl. Marie-Janine Calic: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 13–14/2001, S. 9–16

## **Bosnien-Herzegowina: Revision des Dayton-Vertrages?**

Die Förderung des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina ist das Herzstück der Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft zur Friedensschaffung auf dem westlichen Balkan. Die Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas ist von besonders großer regionaler Bedeutung – betrifft die politische und militärische Dimension des Friedensprozesses doch nicht nur die drei ehemaligen Hauptkonflikt-Parteien (Serben und Kroaten aus Bosnien-Herzegowina sowie bosnische Moslems/Bosniaken), sondern wegen ihrer Funktion als „Mutterländer“ auch Kroatien und Serbien. Ein Scheitern des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina hätte aus diesem Grunde voraussichtlich negative Effekte auf die Stabilität der gesamten Region.

Bei der Beurteilung des bisherigen Verlaufs des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina muss man positiv hervorheben, dass es durch die internationale Militärpräsenz (zurzeit zirka 20 000 Soldaten der Friedenstruppe Stabilisation Force/SFOR) gelang, die militärischen Bereiche des Dayton-Vertrags zu implementieren. So wurden etwa die Streitkräfte der ehemaligen Konfliktparteien in ein Rüstungskontrollregime eingebunden. Darüber hinaus konnten die Anstrengungen der OSZE, vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Armeen der ehemaligen Konfliktparteien zu initiieren, das Risiko eines Ausbruchs neuer Kampfhandlungen signifikant reduzieren.<sup>8</sup> Ihrem Hauptziel, in Bosnien-Herzegowina vor allem durch wirtschaftliche Impulse einen „sich selbst tragenden“ Friedensprozess einzuleiten, der es den internationalen Akteuren ermöglicht, sich schrittweise aus dem einstigen Konfliktgebiet zurückzuziehen, scheint die Internationale Gemeinschaft aber auch sechs Jahre nach Kriegsende nicht wirklich näher gerückt zu sein. Zwar kommt es über die Grenzen der Gebiete der einzelnen nationalen Gruppen hinweg wieder zu wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Kontakten, wenige Anzeichen sprechen jedoch dafür, dass die Mehrheit der bosnischen Bevölkerung für die Idee einer bosnischen Staatsnation gewonnen werden kann.

Das von der Internationalen Gemeinschaft verfolgte ordnungspolitische Ziel in Bosnien-Herzegowina ist die Wiederherstellung einer multiethnischen Gesellschaft mit funktionsfähigen gesamtstaatlichen Institutionen. Die Implementierung dieser Staatskonzeption ist der Versuch der Internationalen Gemeinschaft, die Folgen der „ethnischen Säuberungen“ während des Krieges, die erst durch das passive Verhalten der westlichen Akteure möglich wurden, zumindest teilweise rückgängig zu machen. Negativ für den laufenden Friedensprozess in Bosnien-Herzegowina wirkt sich in diesem Zusammenhang aber der Umstand aus, dass die Konzeption eines einheitlichen und multiethnischen Staates von einer großen Mehrheit der bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Bevölkerung auch nach dem Ende des Krieges weiterhin abgelehnt wird, wie der anhaltende Wahlerfolg der nationalistischen Parteien bei diesen beiden Volksgruppen zeigt. Nur die Bosniaken als Hauptopfer des Krieges unterstützen mehrheitlich die westliche Staatskonzeption für Bosnien-Herzegowina und sind in größerer Zahl bereit übernational ausgerichtete Parteien zu wählen. Auch die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in Gebiete, in denen sie seit dem Ende des Krieges nationalen Minderheiten angehören (sog. „minority returns“), ist in dem von Bosniaken kontrollierten Teil Bosnien-Herzegowinas eher möglich als in Gebieten,

---

8 Zur Thematik Rüstungskontrolle auf dem westlichen Balkan vgl. Heinz Vetschera: Die Verhandlungen zur Regionalen Rüstungskontrolle unter Annex 1-B, Artikel V des Dayton-Abkommens. In: Österreichische Militärische Zeitschrift, 2/2001, S. 221–224. Peter Dixon: Unterstützung der Rüstungskontrolle für Südosteuropa. In: Europäische Sicherheit, 3/2001, S.38–40

die unter der Kontrolle von Kroaten und Serben stehen. In den letzten beiden Jahren stieg zwar die Zahl der „minority returns“ in bosnisch-serbische und bosnisch-kroatische Gebiete.<sup>9</sup> Der folgende Jubel in Bosnien-Herzegowina tätiger internationaler Akteure über einen „Durchbruch“ in dem für die Implementierung des zivilen Teiles des Dayton-Abkommens zentralen Bereich der Flüchtlingsrückkehr<sup>10</sup> erscheint jedoch verfrüht: Diese Rückkehrer sind vor allem ältere Menschen, die vorwiegend in entlegene, nicht-urbane Gebiete zurückkehren und von der Mehrheitsbevölkerung deswegen nicht als „Bedrohung“ empfunden werden<sup>11</sup>.

Aufgrund der mangelnden Akzeptanz der von ihr geförderten Staatskonzeption bei der bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Bevölkerung sieht sich die Internationale Gemeinschaft entgegen ihren ursprünglichen Intentionen zusehends veranlasst, in Bosnien-Herzegowina protektoratsähnliche Strukturen aufzubauen. So macht der Hohe Repräsentant der Internationalen Gemeinschaft, der für die Implementierung der zivilen Teile des Dayton-Vertrags zuständig ist (zurzeit der Österreicher Wolfgang Petritsch), verstärkt von seiner Kompetenz Gebrauch, bosnische Politiker aus ihren Ämtern zu entfernen. In den meisten Fällen wurde den abgesetzten Politikern vom Hohen Repräsentanten vorgeworfen, eine gegen den „Geist von Dayton“ ausgerichtete Politik zu vertreten. Der Hohe Repräsentant versucht zudem, die bisher regierenden nationalistischen Eliten durch die Schaffung politischer Bündnisse aus übernationalen bosnischen Parteien von der Regierungsbildung sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene als auch auf dem Niveau der beiden bosnischen Entitäten (Serbische Republik, bosniakisch-kroatische Föderation) auszuschließen. Das führte im Frühjahr 2001 zu einem offenen Konflikt mit der führenden bosnisch-kroatischen Partei Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ). Die Führungsspitze dieser Partei drohte damit, in den mehrheitlich von Kroaten bewohnten Gebieten separate Verwaltungs- und Armeestrukturen zu errichten.

Der Konflikt zwischen dem Hohen Repräsentanten und der nationalistischen HDZ offenbart das Grund-Dilemma, in dem sich die Internationale Gemeinschaft bei ihren Stabilisierungsmaßnahmen in Bosnien-Herzegowina befindet: Soll sie auch weiterhin einem Stabilisierungskonzept folgen, das große Teile der betroffenen Bevölkerung als von außen aufgezwungen empfinden und dessen nicht garantierter Erfolg mit einer langfristigen und kostenintensiven militärischen und zivilen Präsenz der Internationalen Gemeinschaft im Konfliktraum verbunden ist, oder passt man das Stabilisierungskonzept stärker an die Lageentwicklung an und macht damit Konzessionen an die nationalistischen Eliten? Um dieses Dilemma zu überwinden, könnte man einerseits die Instrumente des bisherigen Stabilisierungskonzeptes weiterhin einsetzen, die eine durch Manipulationen extremistischer Kräfte ausgelöste neuerliche Konflikteskalation in Bosnien-Herzegowina verhindern sollen, andererseits im ordnungspolitischen Bereich jedoch eine stärkere Anpassung an die Lageentwicklung vornehmen. Zu den Instrumenten, deren Beibehaltung im Sinne der Schaffung einer zivilen Gesellschaft in Bosnien-Herzegowina sinnvoll erscheint, gehören sicherlich die Verfolgung mutmaßlicher Kriegsverbrecher durch das Internationale Kriegsverbrecher-Tribunal in Den Haag sowie – bis zur tatsächlichen Einleitung eines sich selbst tragenden Friedensprozesses – gewisse Steuerungskompetenzen und Eingriffsrechte für

---

9 In den ersten drei Jahren nach Kriegsende gab es insgesamt ca. 60 000 „minority returns“; in den Jahren 1999 und 2000 kehrten zusammen etwa 108 000 Personen aus dieser Flüchtlingsgruppe in ihre Heimatgebiete zurück. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 26.3.2001, S. 5

10 Vgl. z. B. den Bericht der International Crisis Group: Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? vom 30.5.2000

11 Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 26.3.2001, S. 5

den Hohen Repräsentanten. Letztere sollen vor allem die Fortsetzung des bisher positiv verlaufenen Prozesses der Rückgabe von im Kriege enteigneten Vermögens beziehungsweise entsprechende Entschädigungszahlungen garantieren<sup>12</sup> und die weitere Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen ermöglichen. Damit die subjektive Fremdbestimmung nicht Teile der bosnischen Bevölkerung radikalisiert und damit auch wieder die Bereitschaft zur Gewalt gegen Angehörige anderer Ethnien, Angehörige der Friedenstruppen und zivile Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft wächst, sollten diese Eingriffsrechte aber zurückhaltend genutzt werden. Dies gilt besonders für die Beeinflussung von Regierungsbildungen durch den Hohen Repräsentanten.

Als Anpassung der ordnungspolitischen Struktur Bosnien-Herzegowinas an die tatsächliche Lageentwicklung bietet sich die Umwandlung dieses Staates in eine aus drei Teilstaaten bestehende Konföderation an. Die Realisierung dieser Option wäre aber mit der Schaffung einer dritten Entität in Bosnien-Herzegowina und damit auch mit einer Revision des Dayton-Vertrages verbunden<sup>13</sup>. Während die bosnischen Serben mit der Republika Srpska schon über eine eigene nationale Entität innerhalb Bosnien-Herzegowinas verfügen und ihre nationalen Ambitionen im Rahmen der Erhaltung Bosnien-Herzegowinas als Staat damit realisiert haben, müssten aus der bisherigen bosniakisch-kroatischen Entität zwei neue Entitäten mit jeweils mehrheitlich bosniakischer beziehungsweise kroatischer Bevölkerung gebildet werden. Die gemischt kroatisch-bosniakischen Gebiete wie zum Beispiel Mostar oder Teile Zentralbosniens sollten, um nicht wie in den Jahren 1993 und 1994 wegen konträrer Gebietsansprüche wieder Anlass für neue bewaffnete Kampfhandlungen zwischen den beiden Volksgruppen zu geben, aus der Entitätsverwaltung ausgegliedert und unter internationale Verwaltung gestellt werden. Aus der Sicht vieler Kroaten in Bosnien-Herzegowina und nicht nur ihrer nationalistischen politischen Elite ist der von außen „erzwungene“ Verzicht auf eine eigene Entität im Dayton-Vertrag eine Diskriminierung. In dieser Perzeption ist die kroatische Volksgruppe in Bosnien-Herzegowina heute als Minderheit in der mehrheitlich bosniakischen Föderation eine benachteiligte Nation, deren Rechte durch die Maßnahmen der internationalen Repräsentanten sukzessive reduziert werden. Die Umwandlung Bosnien-Herzegowinas in eine Union aus drei weitgehend autonomen Gebieten würde dieser Perzeption die Grundlage entziehen und brächte wahrscheinlich eine sukzessive Entsolidarisierung der einfachen bosnisch-kroatischen Bevölkerung mit der teilweise in kriminelle Machenschaften verwickelten nationalistischen Elite. Dies wäre auch im Sinne der in Bosnien-Herzegowina tätigen internationalen Akteure, die bisher durch ihre konfrontative

---

12 Bis zum März 2001 wurden im Zuge der Umsetzung des „Property Law Implementation Plan“ durch den Hohen Repräsentanten, die OSZE, die UNO-Mission in Bosnien-Herzegowina sowie UNHCR 20 Prozent der eingeleiteten Verfahren abgeschlossen. Damit erhielten bis dahin ca. 50 000 Bürger Bosnien-Herzegowinas ihr während des Krieges aberkanntes Eigentum zurück oder wurden finanziell entschädigt. Vgl. die Angaben des Leiters des UNHCR-Büros in Sarajewo, Werner Blatter, in einem Interview für die bosnische Tageszeitung Oslobodjenje vom 17.3.2001.

13 In der bisher vorwiegend im akademischen Bereich in den USA sowie im Bereich der in Bosnien-Herzegowina tätigen Nichtgouvernementalen Organisationen geführten Diskussion über eine Revision des Dayton-Abkommens dominieren vor allem radikale Positionen: So stehen die Befürworter der Abschaffung der Entitäten zur Förderung eines einheitlichen und multiethnischen Staates Befürwortern der Teilung Bosnien-Herzegowinas und des Anschlusses der kroatischen und serbischen Gebiete an ihre „Mutterländer“ gegenüber. So spricht sich z. B. der Direktor des Londoner Institute for War and Peace Reporting, Tony Borden, in der Zeitschrift NATO review (Winter 2000–2001, S. 22–27) für eine Revision des Dayton-Abkommens durch die Abschaffung der Entitäten aus. Argumente der Befürworter der Teilung Bosnien-Herzegowinas findet man im Artikel „Not Happening“ von Thomas L. Friedmann, der am 23.1.2001 in The New York Times veröffentlicht wurde.

Politik gegenüber der bosnisch-kroatischen Führung die Solidarisierung der Bevölkerung mit den politischen „Hardlinern“ sowie die nationale Homogenisierung eher verstärkt haben.

Bei Erhaltung Bosnien-Herzegowinas als Völkerrechtssubjekt würden die gemeinsamen Angelegenheiten der drei Entitäten auf die im gemeinsamen Interesse aller drei konstitutiven Völker liegenden Bereiche wie die Erhaltung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes reduziert. Da sich die strategische Lage der Bosniaken in einer aus drei nationalen Entitäten zusammengesetzten Konföderation wegen der erwartbaren Intensivierung der Sonderbeziehungen der bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Führung zu ihren „Mutterländern“ verschlechtern würde, könnte man den Bosniaken als „Kompensation“ einen privilegierten Status in den Beziehungen mit der EU gewähren. Von einer Teilung Bosnien-Herzegowinas wären im Gegensatz zur Umwandlung dieses Staates in eine Konföderation keine stabilisierenden Effekte im Konfliktraum zu erwarten. Diese Option würde zwar aller Voraussicht nach von der Mehrheit der politischen Repräsentanten der kroatischen und serbischen Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina ihrem Ziel entsprechend begrüßt werden, bei den Bosniaken jedoch auf große Ablehnung stoßen. Da eine „gerechte Teilung“ Bosnien-Herzegowinas wegen zahlreicher nur schwer lösbarer territorialer Fragen kaum möglich ist, würde die Realisierung dieser Option das Risiko eines neuen Krieges insbesondere zwischen Bosniaken und bosnischen Kroaten signifikant erhöhen.

### **Die ungelöste Kosovo-Frage als Faktor der Instabilität**

Neben den geringen Fortschritten im Friedensprozess in Bosnien-Herzegowina erschwert besonders der ungelöste Kosovo-Konflikt die politische Stabilisierung Südosteuropas. Noch stärker als für Bosnien-Herzegowina drängt sich hier die Frage auf, ob die Stabilisierungsmaßnahmen der Internationalen Gemeinschaft bisher wirklich realistisch ausgerichtet waren oder nicht doch zu optimistische Prämissen als Grundlage hatten. Die Lösung der Kosovo-Frage ist vor allem deshalb von großer Relevanz, weil die Entwicklung in diesem Gebiet entscheidenden Einfluss auf die Lage in den benachbarten Ländern mit ebenfalls hohem albanischen Bevölkerungsanteil (Mazedonien, Preševo-Tal in Südserbien, Montenegro) hat. Das politische Vakuum im Kosovo, das in einem direkten Zusammenhang zum ungeklärten Status dieses Gebietes steht, wirkt sich wegen des „Exports“ ehemaliger Guerillakämpfer der „Befreiungsarmee des Kosovo“ (UÇK) negativ auf die interethnischen Beziehungen zwischen slawischer und albanischer Bevölkerung in den Nachbarländern aus. Da in einem anderen Beitrag dieses Buches relativ ausführlich auf die Vernetzung der verschiedenen paramilitärischen albanischen Gruppen im Raum Kosovo-Südserbien-Mazedonien eingegangen wird<sup>14</sup>, soll dieser Aspekt hier keine weitere Erläuterung finden. Es ist aber hervorzuheben, dass ein Aufschieben der Lösung der Kosovo-Frage sich nicht nur nachteilig auf die interethnischen Beziehungen im Kosovo auswirkt, sondern auch die Stabilität der Nachbarregionen beeinträchtigt, wie die bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen teilweise aus dem Kosovo eingesickerten albanischen Guerillakämpfern und mazedonischen Sicherheitskräften zeigen.

Im Kosovo selbst gibt es auch zwei Jahre nach Installierung der UNO-Übergangsverwaltung (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo/UNMIK) und der Stationierung der unter NATO-Kommando stehenden Friedenstruppe Kosovo Force/ KFOR noch immer gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen der albanischen Mehrheitsbevölkerung (zirka

---

14 Siehe den Beitrag von Stefan Troebst: „Gross-Kosovo“?

95 Prozent der Gesamtbevölkerung) und der verbliebenen serbischen Bevölkerung (zirka 5 Prozent der Gesamtbevölkerung) . Aus der Sicht vieler Kosovo-Albaner sind die serbischen Kosovaren mitverantwortlich für die von serbischen Sicherheitskräften in der Vergangenheit begangenen Verbrechen. Wegen der folgenden Racheakte hat seit Sommer 1999 etwa die Hälfte der ursprünglichen serbischen Bevölkerung<sup>15</sup> den Kosovo verlassen. Die verbliebenen 100 000 Serben<sup>16</sup> sind mehrheitlich im nördlichen Teil des Kosovo an der Grenze zu Serbien konzentriert. Die übrige serbische Bevölkerung lebt unter besonderem Schutz der KFOR in der Hauptstadt Priština sowie in kleineren Enklaven im Süden und Osten. Sie ist bei Verlassen dieser Gebiete ständig von albanischen Extremisten bedroht. Auf der anderen Seite haben radikale Serben in der geteilten im Norden des Kosovo gelegenen Stadt Kosovska Mitrovica bisher mit Erfolg die Rückkehr von Albanern in den von ihnen kontrollierten nördlichen Stadtteil verhindert.

Während in Bosnien-Herzegowina aufgrund der ethnischen Verwandtschaft zwischen den konstitutiven Völkern, vieler Mischehen und einer ähnlichen Alltagskultur ein Näherrücken der ehemaligen Konfliktparteien doch möglich erscheint, ist im Kosovo auch langfristig keine kooperative Entwicklung zwischen den verfeindeten und auch hinsichtlich ihrer nationalen Herkunft und Sprache sehr unterschiedlichen Volksgruppen zu erwarten. Noch weniger realistisch erscheint aus heutiger Sicht die Möglichkeit einer Wiedereingliederung des Kosovo in den jugoslawischen Staat, wie sie in Form einer Autonomielösung in der UNO-Resolution 1244 unter Hinweis auf den Entwurf des sog. Rambouillet-Abkommens über eine politische Lösung für den Kosovo-Konflikt<sup>17</sup> vorgesehen ist. Ausnahmslos alle politischen Parteien der albanischen Kosovaren treten für die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo ein. Auch die fehlende Kontinuität in der Verwaltungsstruktur spricht gegen eine „Reintegration“ des Kosovo in den jugoslawischen Staat: Schon vor der bewaffneten Konflikteskalation im Kosovo zwischen 1990 und 1998 gab es parallele albanische Verwaltungsstrukturen die keine Berührungspunkte mehr mit denen des serbischen Staates hatten, der für fast alle Kosovo-Albaner unabhängig davon, ob es sich um Anhänger des „gemäßigten“ oder „radikalen“ politischen Flügels handelt, das Feindbild schlechthin ist.

Hauptleidtragende der Haltung der Internationalen Gemeinschaft, die Entscheidung über den endgültigen Status des Kosovo auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben, sind die im Kosovo verbliebenen Serben. So dürften die auch zwei Jahre nach Kriegsende anhaltenden Anschläge gegen serbische Einrichtungen und Personen nur teilweise auf den Wunsch der jahrelang von serbischer Polizei malträtierten albanischen Volksgruppe nach Vergeltung zurückzuführen sein. Die Gewaltakte radikaler Kosovo-Albaner gegen Mitglieder nicht-albanischer Volksgruppen sollen vermutlich der Internationalen Gemeinschaft und der jugoslawischen Regierung signalisieren, dass jede andere Lösung für den Kosovo als dessen Unabhängigkeit auf den Widerstand der albanischen Bevölkerung stoßen wird. Die Internationale Gemeinschaft sollte deshalb, auch wenn dabei das Ziel der Wiedererrichtung einer multiethnischen Gesellschaft aufgegeben werden muss, eine an bestimmte Bedingungen

---

15 Nach der letzten jugoslawischen Volkszählung aus dem Jahre 1991 lebten 194 000 Serben im Kosovo.

16 Vgl.: 2001 Global Appeal. Hg. vom UNHCR. S. 199

17 Vom 6. bis 23.2. und 15. bis 19.3.1999 fand im Rambouillet bei Paris sowie in der französischen Hauptstadt selbst eine internationale Konferenz zur friedlichen Lösung des Kosovo-Konflikts statt. Die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens, das eine „substanzielle Autonomie“ für den Kosovo innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien vorsah, scheiterte jedoch an der serbischen Ablehnung.



geknüpfte Anerkennung des Kosovo als unabhängiger Staat erwägen<sup>18</sup>. Zwei notwendige Bedingungen sind die Zustimmung zu einer befriedigenden Lösung für die serbische Minderheit (zum Beispiel durch die Abtretung des mehrheitlich von Serben bewohnten nordkosovarischen Raumes an Serbien oder die Schaffung eigener serbischer Kantone im Kosovo mit speziellem Status) und die Unterbindung jeglicher Unterstützung für die albanischen Separatisten in den Nachbarländern.

Das einzige realpolitisch relevante Argument gegen eine Unabhängigkeit des Kosovo ist aus heutiger Sicht die Befürchtung, dass die auch unter internationaler Verwaltung nur schwer zu bekämpfende organisierte Kriminalität (Menschen-, Drogen-, und Waffenhandel) in diesem Gebiet nach der internationalen Anerkennung der Selbständigkeit für die Nachbarstaaten und die EU noch bedrohlichere Dimensionen annehmen könnte. Auf der anderen Seite ist es durchaus möglich, dass nach der Realisierung des ordnungspolitischen Zieles die „Solidargemeinschaft“ zwischen der einfachen Bevölkerung und extremistischen/kriminellen Kräften ihr Ende finden wird. Die Voraussetzung dafür wäre jedoch die Fortsetzung der internationalen Wirtschaftshilfe auch für ein unabhängiges Kosovo, bis dieses im (ökonomischen Sinne) lebensfähig ist.

## Fazit

Die Internationale Gemeinschaft setzt nach den Balkan-Kriegen des vergangenen Jahrzehnts bei ihren Bemühungen zur Stabilisierung Südosteuropas insbesondere auf eine regionale Integrationsstrategie: Mit westlicher Hilfe sollen die Länder des westlichen Balkans zu wirtschaftlicher und politischer Kooperation angehalten werden, mit dem Ziel, die dort vorherrschenden interethnischen, ökonomischen und sozialen Probleme sukzessive zu verringern, um diese Region mittel- bis langfristig „reif“ für die Teilnahme am euro-atlantischen Integrationsprozess zu machen. Diese aus westlichem Werte- und Politikverständnis folgerichtige Modernisierungsstrategie zur Stabilisierung von Konflikträumen kann jedoch im Falle der noch bestehenden Konfliktherde auf dem westlichen Balkan nur sehr eingeschränkt erfolgreich sein. Wie anhand des bisherigen Verlaufs des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina und Kosovo zu zeigen versucht wurde, führt die Unzufriedenheit eines Teils der Bevölkerung in den Konfliktgebieten mit den „von der Internationalen Gemeinschaft vorgegebenen“ ordnungspolitischen Strukturen zu neuer Instabilität. Deshalb ist eine dauerhafte Stabilisierung der Konfliktgebiete sowie eine Verankerung integrativer Prozesse in der gesamten Region nach Ansicht des Autors nur dann möglich, wenn die Internationale Gemeinschaft auch im ordnungspolitischen Bereich ernsthafte Anstrengungen zum Abbau von Konfliktpotenzialen unternimmt. Durch eine Anpassung der ordnungspolitischen Struktur an die soziale und politische Realität würde der Agitation nationalistischer Kräfte die Grundlage entzogen und der Weg für kooperative Beziehungen in der Region frei gemacht. Allerdings hätte eine Kursänderung hin zu einer realistischeren Politik auch zur Konsequenz, dass die Internationale Gemeinschaft ihre idealistische Zielsetzung aufgeben müsste, in allen Konfliktgebieten des westlichen Balkans

---

18 Der Vorschlag einer „an bestimmte Bedingungen geknüpften Unabhängigkeit“ für den Kosovo findet sich auch im „Kosovo-Report“ der Independent International Commission on Kosovo vom Oktober 2000; vgl. <<http://www.kosovocommission.org>>. Die vom Südafrikaner Richard Goldstone geleitete Kommission spricht sich in diesem Bericht für den UNO-Generalsekretär für eine wirkliche Selbstverwaltung des Kosovo außerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien aus. Die internationale Gemeinschaft sollte gemäß diesem Vorschlag jedoch auch weiterhin im Kosovo präsent sein und bis zu dessen Stabilisierung vor allem die Wahrung der Rechte der Minderheiten garantieren.

unabhängig von der jeweils vorherrschenden Konfliktintensität wieder multiethnische Gemeinwesen errichten zu wollen. Die Internationale Gemeinschaft müsste ein Tabu brechen, indem sie die Trennung von früher zusammenlebenden Volksgruppen und die Anerkennung neuer Staaten als Instrument zur Stabilisierung nicht mehr ausschließt, wenn – wie im Falle des Kosovo – langfristig keine Verbesserung der interethnischen Beziehungen erwartbar ist.

Mag. Petrag Jureković  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Militärwissenschaftlichen Büro  
beim Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien