

DIE EUROPÄISCHE BALKANPOLITIK SOLLTE SICHERHEITSPOLITISCH ORIENTIERT SEIN

Erich Reiter

In früheren Zeiten hätten der Zerfallsprozess Jugoslawiens und die dabei entstandenen Kriege wohl unausweichlich zu unterschiedlichen Parteinahmen der europäischen Mächte geführt; das hätte seinerzeit die Stabilität Europas beeinträchtigt und wahrscheinlich zu gegnerischen Koalitionen der größeren Mächte und vielleicht zu einem europäischen Krieg geführt. Dass das in den Jahren 1991 (Sezessionskriege Sloweniens bzw. Kroatiens) bis 1999 (Bürgerkrieg im Kosovo) nicht geschah, ist zweifellos der Existenz der EU mit ihrer (in Ansätzen schon vorhandenen) Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu verdanken. Dazu trug und trägt auch die NATO das ihre bei, weil sie gegnerische Koalitionen unter den Westeuropäern erschwerte und Russland keine Chance zu eigenständigem Eingreifen oder zu einer Koalition mit einer westeuropäischen Macht lässt.

Für die Beibehaltung der europäischen Stabilität war der Umstand von entscheidender Bedeutung, dass es eine gemeinsame Politik der EU hinsichtlich Südosteuropas gab bzw. dass es zumindest nicht zu gegeneinander gerichteten Politiken innerhalb der EU kam. Letzteres konnte die GASP bislang praktisch immer erreichen. Ob die EU-Politik gut oder schlecht ist, spielt dabei kurzfristig nur eine nachgeordnete Rolle.

Längerfristig gesehen genügt es aber nicht, irgendeine Politik gegenüber Südosteuropa zu verfolgen; es muß eine dauerhafte Stabilisierung dieser Region bewirkt werden, in der die Konflikte und Konfliktpotentiale konzentriert sind, die die europäische Stabilität am nachhaltigsten beeinträchtigen können.

Die wesentlichen Epizentren der auch künftig noch möglichen Konfliktausbrüche sind Bosnien und Herzegowina (BuH) (weil die grundlegenden Probleme nicht gelöst wurden), das Kosovo (weil seine Zugehörigkeit zu Serbien ebenso offen ist, wie eine im praktischen Leben zufriedenstellende Regelung für die serbische Minderheit im Kosovo), die Bundesrepublik Jugoslawien selbst (weil – abgesehen von den inneren Entwicklungsproblemen – außer den Konfliktpotentialen Vojvodina und Sandschak das Problem des Abfalls Montenegros entstehen könnte, was schon allein wegen des Verlustes des Zugangs zum Meer nicht ohne serbische Reaktion ablaufen würde) und Mazedonien (das die albanische Frage noch keineswegs gelöst hat) sowie natürlich Albanien (das von der Lösung der albanischen Frage im Kosovo und in Mazedonien nicht unberührt bleibt und auch innenpolitisch noch immer instabil ist).

Zur zielführenden Behandlung dieser Probleme müsste sich die Politik der EU an sicherheitspolitischen Überlegungen orientieren, also bereit sein, Konflikte zu lösen, anstatt – wie bislang sowohl hinsichtlich BuH als auch Kosovo/Serbien – die Konfliktpotentiale nur einzufrieren und auf den Gewöhnungseffekt zu setzen.

Jugoslawienpolitik der EU

Die bisherige Politik war noch geprägt von einerseits der Zuerkennung einer positiven Rolle des ehemaligen Jugoslawiens für die Stabilität am Balkan und andererseits von der alten Strategie des Heraushaltens aus den Balkanaffären. Letztere bestand in einer Abgrenzung des Balkans vom übrigen Europa. Die Devise war, nicht in die Konflikte hineingezogen zu werden. Diese wurden als ständige Wiederkehr uralter Feindschaften und als Resultate der verspäteten Nationsbildungsprozesse interpretiert. So blieb der Westen trotz der Warnungen seit spätestens 1980, dass das Kunstgebilde Jugoslawien in blutigen Auseinandersetzungen zerfallen könnte, auch nach dem Wendejahr 1989 überwiegend passiv und es waren auch die Initiativen zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens äußerst umstritten.

Die unrealistische westliche Vorstellung vom Erhalt des alten Jugoslawiens ist vor dem Hintergrund der alten Strategie der Abgrenzung bzw. des Heraushaltens aus dem Balkanproblem verständlich: Jugoslawien sollte für Ordnung sorgen (egal, welche) und dem Westen das Konfliktmanagement ersparen. (Ähnlich ist es ja auch hinsichtlich der westlichen Sicht der Rolle Rußlands in der GUS. Die russische Politik der Gewaltanwendung im Bereich Rußlands selbst und der GUS wird zwar nicht begrüßt sondern offiziell kritisiert, sie wird in Wahrheit aber keineswegs negativ sondern als Ordnungsrolle gesehen; die Unterdrückungen sollten eben nur ein wenig humaner wirken.)

Statt dem alten Jugoslawien nimmt man heute die derzeit formal existierenden Staaten als Basis der alten Politik: Erhalten der Staaten und keine Änderung der Grenzen. Die Konfliktpotentiale werden dabei wenig bis nicht beachtet. So baut auch der "Stabilitätspakt für Südosteuropa" auf der Erhaltung der bestehenden multiethnischen Staaten auf und sieht in der Erhaltung BuHs und der neuen Bundesrepublik Jugoslawien (mit Kosovo) eine Voraussetzung (!) für eine tragfähige Neuordnung auf dem Balkan. Moralisch unterfüttert, anstatt sicherheitspolitisch analysiert, wird das Ganze durch die Prinzipien der Nichtakzeptanz ethnischer Trennung sowie Homogenisierung gewünschter Staatsgebilde.

Aber es wird sich erst noch erweisen müssen, ob es möglich ist, in demokratisch organisierten Ländern Volks- und Religionsgruppen gegen ihren Willen aneinanderzuschmieden.

Die Anerkennungspolitik der EU

Die Frage einer (gerechten bzw. als gerecht empfundenen) territorialen Ordnung gehört weiterhin zu jenen Konfliktursachen, die zum Krieg führen können, insbesondere dann, wenn weitere Faktoren für Konfliktursachen hinzukommen. Diese Frage trifft am Balkan mit der nach den Einflusszonen zusammen, mit der Problematik des Selbstbestimmungsrechtes und der Sezession, der Desintegration von Landesteilen, mit der Überwindung von autoritären oder diktatorischen Systemen, mit unerträglichen oder zumindest äußerst schlechten sozialen Bedingungen, mit der Menschenrechtssituation, den Minderheitenrechten, sowie letztlich auch der (zumindest vermeintlichen) Aufteilung von Ressourcen und den infrastrukturellen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit (wie z.B. der Zugang zu Mittelmeerhäfen).

Für die EU ergab sich mit dem Zerfall Jugoslawiens das Problem, welche Nachfolgestaaten anerkannt werden sollten. Diesbezüglich und generell gegenüber den südosteuropäischen Konflikten war die Basis der westlichen Politik der Grundsatz der Erhaltung staatlicher Einheit und die Beibehaltung vorhandener Grenzen zum Zweck der Wiederherstellung von Stabilität und Berechenbarkeit. Deshalb folgte die Anerkennungspolitik der EU schließlich dem Prinzip, den früheren Teilrepubliken Jugoslawiens die Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechtes zuzugestehen.

Eine solche Qualifikation als souveräner Staat hatte BuH. Im Falle von BuH hat diese Form der Wahrnehmung der Selbstbestimmung allerdings zu einem großen Konflikt geführt, weil das geographische Staatsvolk des Territoriums BuH kein Zusammengehörigkeitsgefühl besaß und besitzt und auch eine demokratische Bejahung dieses Staates nicht gegeben war und ist. Zwei der drei "Staatsvölker", die bosnischen Serben und die bosnischen Kroaten wollten diesen Staat nicht; jeder der drei Teile führte gegen jeden anderen Krieg. Eine Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechtes nach ethnischen bzw. kulturellen Gesichtspunkten, also durch die Volksgruppen der Muslime/Bosniaken, bosnischen Serben und bosnischen Kroaten, ist nicht ernsthaft erwogen worden; sie wäre allerdings wegen der Gemengelage in BuH überaus kompliziert gewesen und hätte einige Phantasie zur Realisierung benötigt.

Das Kosovo hingegen war aber keine Teilrepublik Jugoslawiens sondern ein autonomes Gebiet innerhalb der Teilrepublik Serbien. Deshalb wurde das Kosovo nicht anerkannt, wohl auch deshalb, weil Serbien dadurch zu sehr herausgefordert worden wäre. Anders als in BuH gab es hier aber eine geschlossene ethnische Gruppe (die Kosovo-Albaner mit 90 % der

Gesamtbevölkerung), deren Menschen- und Minderheitenrechte massiv verletzt wurden und es stand die demokratische Legitimation ihres Unabhängigkeitsstrebens außer Frage. Die Selbstständigkeitsregungen im Kosovo konnten von Serbien letztlich nur mehr gewaltsam unterdrückt werden. Erst als es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kam, begannen ernsthafte Versuche eines westlichen Krisenmanagements und als schließlich die Unterdrückungsmaßnahmen ein unerträgliches Ausmaß annahmen, sah sich der Westen schließlich sogar zur militärischen Intervention veranlaßt.

War es im Fall von BuH der erzwungene Gesamtstaat gegen den Willen von zwei der drei Volksgruppen, der die wesentliche Konflikursache darstellt, so war es im Falle Kosovos der Zwangsverbleib bei Serbien, der die gewaltsame Konfliktaustragung herbeiführte. Sicherheitspolitische Lösungen sind nicht zustande gekommen. Die Konflikursachen sind in beiden Fällen weiterhin gegeben. Sie sind konserviert und werden wieder zum Ausbruch kommen, wenn die SFOR-Truppen aus BuH abgezogen werden und wenn die KFOR-Truppen nicht zu einer ausreichenden Befriedung im Kosovo sowie zur Abschreckung Serbiens imstande sein sollten.

Sicherheitspolitische Erwägungen

Die meisten Länder der EU haben den Zerfall Jugoslawiens nur widerwillig zur Kenntnis genommen. Die Politik der EU war nicht imstande, realpolitische Erwägungen der Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Zögerlich und störrisch setzte man auf die Teilrepubliken Jugoslawiens und ignorierte die ethnischen und kulturell-religiösen Aspekte und damit die Basis der Konflikursachen. Eine an Prinzipien orientierte Politik stellte das Gebot der Erhaltung multiethnischer Staaten auf. Das betraf sowohl BuH als auch Serbien/Kosovo; eine Teilung würde den Nationalisten nachträglich Recht geben und das müsse – auch im Hinblick auf zukünftige Ausrichtungen – unbedingt vermieden werden. Es dürfe nicht akzeptiert werden, dass eine nationalistische Politik, also Politik auf ethnischer Basis, die zu Kriegen und Vertreibungen geführt hat, letztlich legitimiert würde. Es dürfe nicht akzeptiert werden, dass eine nationalistische Politik, also Politik auf ethnischer Basis, die zu Kriegen und Vertreibungen geführt hat, letztlich legitimiert würde.

Dabei wurde offenbar übersehen, dass sich die Nationalisten ja schon durchgesetzt haben. Die ethnisch motivierten Kriege hatten ja stattgefunden und mit ihnen die Vertreibungen. Ein friedliches Zusammenleben kann nach all den Greueln und Verheerungen kurzfristig weder in BuH noch hinsichtlich dem Kosovo und Serbien erwartet werden. Die obige Argumentation erscheint deshalb als eine Realitätsverweigerung.

Wenn es zutrifft, dass das alte Jugoslawien nicht am alten Hass, sondern daran gescheitert ist, dass es nicht möglich war, dem Gesamtstaat demokratische Legitimation zu verschaffen, wie soll man dann das Funktionieren multiethnischer Staaten á la BuH sowie Kosovo/Serbien kurzfristig erwarten können? Demokratisierung, das Funktionieren der Demokratie und die Akzeptanz eines multiethnischen Staates werden nach den jüngsten Ereignissen noch ihre Zeit brauchen. Dazu kommt aber, dass der alte Hass – der möglicherweise nicht dominant war in den Beziehungen der Ethnien – durch die jüngsten Ereignisse von einem neuen Hass ersetzt wurde. So gesehen wäre wohl ein hohes Maß an Demokratie, ein von Toleranz geprägtes Verhältnis zwischen den Völkern sowie ein maßvoller Umgang mit der Macht durch die politischen Eliten für ein gedeihliches Zusammenleben erforderlich. Das kann aber noch Generationen dauern. Bis dahin müsste der Westen eine Fremdverwaltung für BuH und für das Kosovo organisieren und wohl auch finanzieren sowie die innere Ruhe und äußere Sicherheit durch eine Truppenpräsenz absichern. Da es aber fraglich ist, ob der Westen dazu längerfristig bereit sein wird, ist es wohl zweckdienlich, alternative Überlegungen zur bisherigen westlichen Politik zu entwickeln.

Die Unzulänglichkeit der westlichen Politik ist der Umstand, dass mit Grundsatzpositionen vorgegangen wird, anstatt analytisch und pragmatisch. Die Frage aus der Sicht der

Sicherheitspolitik ist aber nicht die, ob wir multiethnische Staaten wollen oder wünschen, sondern die, ob nach all dem, was passiert ist, das Festhalten am Ziel multiethnischer Staat BuH oder Kosovo bzw. der Verbleib Kosovos im serbischen Staatsverband noch realistisch bzw. zumutbar erscheint.

Die grundsätzlichen Positionen (multiethnischer Staat und Beibehaltung der bestehenden Staaten und Grenzen) lassen auch außer Acht, dass die Probleme am Balkan nicht in jedem Konfliktfall die gleichen (gleichsam solche nach demselben Prinzip) sind, sondern dass jeder Einzelfall ein spezieller Fall ist, der einer speziellen und nicht einer grundsätzlichen Behandlung bedarf. Die zentrale Frage zur dauerhaften Konfliktbereinigung in beiden Fällen ist die, ob eine dauerhafte Befriedung ohne Änderung der Grenzen möglich ist (nicht: möglich sein sollte, oder wünschenswert wäre!).

Ein häufiger Einwand gegen die Überlegung, Grenzen zu ändern ist der, dass ein solcher einmaliger Akt gleichsam einem "Dammbruch" gleichkommen könnte: der Wunsch nach Grenzkorrekturen und Sezessionen könnte Auftrieb bekommen, würde sich vielleicht auch in Westeuropa durchsetzen und die aus den Pariser Vorortverträgen und den Friedensschlüssen des Zweiten Weltkrieges resultierende Ordnung bräche zusammen.

Sezessionen und Veränderungen der Grenzen können neue Minderheitensituationen und neue Konfliktpotentiale schaffen. Konkret würde z.B. – so wurde jahrelang argumentiert – die Unabhängigkeit des Kosovos zur Destabilisierung des Balkans führen; man könne dann schwerlich den Serben BuHs den Anschluss an Serbien verwehren (oder den Kroaten den an Kroatien); die Albaner Mazedoniens könnten Sezessionsgelüste bekommen; ein Großalbanien könnte entstehen – und all dies sei schlecht für die Stabilität am Balkan und somit konträr zu den westlichen Sicherheitsinteressen.

Aber es ist eine Tatsache, dass Jugoslawien den Balkan nicht dauerhaft stabilisieren konnte. Es war ein Konglomerat aus einer vordemokratischen Ära und hat es nicht verstanden, sich zu einem Staatswesen weiterzuentwickeln, das auf Basis demokratischer Legitimierung und Gleichheit seiner Völker und Volksgruppen allgemein anerkannt wird. Warum sollten es dann seine Nachfolgemodelle wie Serbien und BuH sein?

Wirkliche Stabilität beruht – in demokratischer Ordnung – sicher auf einem breiten Konsens der Bürger eines Landes. Ist dieser aber in Situationen wie in BuH und im Kosovo zu erreichen bzw. von außen her erzwingbar?

Das Motto müßte sein: anstatt Grundsätze zu pflegen – und dabei die Konflikte zu konservieren – pragmatische Sicherheitspolitik zur Beseitigung der Konflikursachen zu betreiben. Im Falle des Kosovos ist die Basis des Konfliktes die Zugehörigkeit des Kosovos zu Serbien, verbunden mit der kulturellen Marginalisierung (Nichtanerkennung als "Staatsvolk", Behandlung als zweitklassige Menschen) der Albaner und ihrer Unterdrückung nach der Artikulierung des Bestrebens nach Eigenständigkeit. Da die rechtzeitige Gewährung einer weitreichenden Autonomie verabsäumt wurde und die Vertreibungen und die Greuel des Bürgerkrieges nicht mehr rückgängig gemacht werden können, bleibt zur Entschärfung des Konfliktes nur die (zumindest faktische) Lostrennung des Kosovos von Serbien.

Im Sinne langfristiger und dauerhafter Stabilität wird man deshalb um die Unabhängigkeit des Kosovos nicht mehr herumkommen. Wenn sich die NATO schon auf den (von der EU unterstützten) Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien eingelassen hat, sollten NATO und EU doch auch vollendete Tatsachen schaffen, d. h., das Kosovo anerkennen, seine Unabhängigkeit garantieren und damit einen der letzten Kolonialzustände in Europa beenden. Serbien wird das letztlich anerkennen müssen, denn auch andere Länder haben territoriale Verluste akzeptieren müssen. Solange aber die Zugehörigkeit des Kosovos vom Westen anerkannt wird, wird Serbien versucht sein, sich das Kosovo wieder einzuverleiben und der Konflikt entwickelt sich weiter.

Die Situation in BuH ist wesentlich komplizierter als hinsichtlich des Kosovos. Aber vereinfacht kann man konstatieren, dass der Konflikt einerseits ein kroatisch-serbischer um

die Dominanz in der Region und die Zugehörigkeit von Teilen BuHs zu ihren Territorien war und andererseits nur eine der drei Ethnien (die Moslems) diesen Staat wollte. Milošević und Tudjman wären wohl bereit gewesen, BuH aufzuteilen; der Westen hätte das aber nicht akzeptiert. Wenn der Konflikt aber in der Zwangseinheit des Staates besteht und nach einem Abzug der SFOR-Truppen wieder aufleben würde, dann darf diese Zwangseinheit nicht sakrosankt sein.

Hinsichtlich BuH ist eine "radikale" Lösung also schwieriger. Aber man sollte zumindest der serbischen Republik innerhalb von BuH das Selbstbestimmungsrecht geben, sich Serbien anzuschließen – wenn es die Menschen dort wollen. Das alleine wäre bereits eine so große Entschärfung des Konfliktpotentials, dass – gemeinsam mit einer europäischen und amerikanischen Politik zur kroatisch-muslimischen Kooperation in BuH – ein Rückfall in neue Kriege nach dem Abzug der SFOR wenig realistisch sein würde.

Sektionschef HonProf. DDr. Erich REITER

Beauftragter für Strategische Studien

im Bundesministerium für Landesverteidigung Wien