



Auswärtiges Amt

C.A.P



Arbeitsgruppe Balkan

*„Neuordnung von Staat und Nation in Jugoslawien“*

Berlin, 26. März 2001

**Gutachten**  
***Überlegungen zur***  
***binnenstaatlichen Reorganisation der BRJ***

von Dr. Bruno Schoch

---

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
Centrum für angewandte Politikforschung, München  
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

---

## **Möglichkeiten der binnenstaatlichen Neugliederung der BRJ**

*„ With a little bit of luck and a great deal of international engagement, ethnic conflict's heyday will belong to the last century.“ (Ted Robert Gurr, S. 64)*

### **1. Die Domino-Metapher ist keine Schimäre**

Im Frühling 2001 hat die Sorge, die staatliche Zersplitterung auf dem Balkan – die sogenannte Balkanisierung – könnte weiter um sich greifen, neue Nahrung erhalten. Die im Kontext des blutigen Zerfalls Jugoslawiens und teilweise auch seiner Nachfolgerepubliken in ethnische Bestandteile gängig gewordene und inzwischen ziemlich abgedroschene Metapher von der prekären Stabilität von Dominosteinen ist offenbar doch mehr als eine Schimäre. Nach den beiden unterschiedlichen Interventionen von USA und NATO, dem von Belgrad und Zagreb zumindest unterstützten ethnopolitischen Morden in Bosnien-Herzegowina Einhalt zu gebieten und vier Jahre später mit aller Gewalt zu verhindern, dass sich Ähnliches im Kosovo wiederholen könnte, wurden Bosnien-Herzegowina und das Kosovo zu *de facto*-Protektoraten der UNO. Damit schienen die beiden brisantesten Konfliktherde auf dem Balkan *manu militari* zumindest stillgestellt, wenn auch noch keineswegs befriedet. In Gestalt von SFOR (anfangs rund 30.000 Mann), und KFOR (rund 45.000 Mann) sorgen zwei veritable Armeen, von der UNO mandatiert und militärisch von der NATO geführt, dafür, dass dort die Waffen schweigen. Damit schien eine gewisse Stabilität verbürgt.

Doch wie prekär die Lage auf dem Balkan noch immer ist, manifestierte sich auch nach dem Bombenkrieg der NATO immer wieder darin, dass ethnopolitische Gewalt in anderen, zuvor ruhigen Gebieten aufzuflackern begann. Im letzten Jahr spitzte sich der Konflikt zwischen dem Milosevic-Regime und der auf Kooperation mit dem Westen und Reformen setzenden Djukanovic-Regierung in Montenegro zu und beschwor die Gefahr einer Belgrader Intervention herauf. Außerdem kam es vor allem in Mitrovica und im südserbischen Presevo-Tal zu ethnopolitischen Gewaltausbrüchen. In Mitrovica rächten sich die Serben im Norden der Stadt dafür, dass unmittelbar nach dem Rückzug der jugoslawischen Armee im Juni 1999 die Albaner alle Serben aus dem Süden der Stadt gejagt hatten und vertrieben nun ihrerseits die Albaner aus dem nördlichen Teil. Irredentistische Serben in Mitrovica wollen den an Serbien angrenzende Norden und Nordwesten des Kosovo wieder unter serbische Herrschaft bringen und reden einer territorialen Teilung der Provinz nach ethnischen Gegebenheiten das Wort. Ebenfalls schon im Jahr 2000 machen im Presevo-Tal im Südserbien, wo albanischen Zählungen zufolge rund 100.000 Albaner leben (Brunnbauer, 374) bewaffnete albanische Freischärler unter dem Namen UCPMB mit Anschlägen auf jugoslawische Polizisten und Soldaten von sich reden.

Im Frühjahr 2001 flackerten an zwei für die gesamte Region strategisch höchst sensiblen Punkten neue Kämpfe auf. Bewaffnete Albaner starteten zum einen eine neue Offensive im Presevo-Tal und eröffneten zum anderen den bewaffneten Kampf in Mazedonien, der einzigen jugoslawischen Nachfolgerepublik, die aus dem Zerfall Jugoslawiens ohne Gewalt und Blutvergießen hervorgegangen ist. Das Vorgehen ähnelte sich in beiden Fällen. Die nationalrevolutionären Freischärler kopierten das Vorbild der von der UCK 1998/99 im Kosovo verfolgten Strategie, deren Kalkül aus der Sicht der meisten Kosovo-Albaner letzten Endes aufgegangen war: Es hatte den NATO-Einsatz bewirkt, der wiederum den Abzug der jugoslawischen Sicherheitskräfte erzwungen hatte. Die überwältigende Mehrheit der Kosovo-Albaner versteht den jetzigen Zustand eines de facto Protektorats als – unvermeidliches und zu duldendes – Transitorium auf dem langen Weg zur eigenen staatlichen Unabhängigkeit. Unmittelbares Ziel der bewaffneten Angriffe im Presevo-Tal und in Mazedonien war die Provokation von Repressalien, die wiederum zur Solidarisierung der Bevölkerung mit den Freischärlern führen und dadurch die ethnopolitischen Gegensätze radikalisieren und emotional aufladen sollte. Zugleich wiederholt diese Taktik ein „balkanisches Politikmuster“ (Stefan Troebst): Politische und militärische Schwäche soll mit bestimmten Formen der Provokation und Gewalteskalation kompensiert werden, um die Machtressource der internationalen Öffentlichkeit für die eigenen Ziele zu mobilisieren und zu nutzen.

## 2. Veränderte Bedingungen als „zweite Chance“

Bei ihrer Imitation des Vorgehens der UCK 1998/99 übersahen und übersehen indes die albanischen Freischärler, dass sich inzwischen die regionalen und internationalen Rahmenbedingungen von Grund auf verändert haben. Binnen eines Jahres sind die drei wohl wichtigsten Protagonisten der seit zehn Jahren anhaltenden jugoslawischen Erbfolgekriege von der politischen Bühne abgetreten. Franjo Tudjman starb, der greise Alija Izetbegovic trat ab, schließlich verlor Slobodan Milosevic zuerst wider eigenes Erwarten die Präsidentschaftswahlen und wurde dann in einer „letzten Revolution“ im Oktober (T. Garton Ash) von der Macht gefegt. Inzwischen ist er verhaftet worden und es wird darum gerungen, ob und wann er sich vor dem von der UNO geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verantworten hat. Nur fünf Jahre nach dem Abkommen von Dayton existiert damit – nach zehn verlorenen Jahren der Kriege, Massaker und „ethnischen Säuberungen“ – nicht nur für Kroatien und Restjugoslawien und für Bosnien-Herzegovina, sondern letztlich für die gesamte Region eine „zweite Chance“ (Carl Bildt).

Gewiss sind die Demokratisierungsprozesse in allen betroffenen Staaten noch längst nicht abgeschlossen, doch haben immerhin die extremen Nationalisten erstmals seit langem in drei Schlüsselstaaten auf dem Balkan empfindliche Niederlagen erlitten. Besondere Bedeutung kommt fraglos dem Sturz des autoritären Milosevic-Regimes zu. Damit ist ein *window of opportunity* geöffnet für den nachholenden Beginn jener politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Systemtransformation zu Demokratie und Rechtsstaat, Marktwirtschaft und bürgerlicher Gesellschaft, die anderswo in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte gemacht hat. Auch was die Regelung ethnischer Konflikte angeht, sind mit dem Belgrader Machtumschwung die Karten neu gemischt. Denn trotz der weit gefächerten politischen Bandbreite der neuen Regierungskoalition zeigt sie sich im Blick auf Montenegro wie auf das Kosovo gesprächs- und verhandlungsbereit. Auch das ist ein Novum nach zehn Jahren autoritärer ethnopolitischer Repression und ethnonationalistischer Mobilisierung, die handfeste Interessenkonflikte allemal zu unverhandelbaren *essentials* nationaler

„Identitätspolitik“ stilisiert hatte, das kaum hoch genug bewertet werden kann. Nicht zuletzt funktionierte deshalb das „balkanische Politikmuster“ diesmal im Frühling 2001 nicht so, wie es die nationalrevolutionären Aktivisten erwartet hatten. Sie haben sich, was die Haltung der internationalen Öffentlichkeit angeht, verschätzt.

Die politische Elite in Mazedonien hat sich in den letzten Jahren im Westen ein gerüttelt Maß an internationaler Achtung erworben. Sie hat es als einzige aller jugoslawischen Nachfolgerepubliken verstanden, den Weg in die eigene staatliche Unabhängigkeit ohne Blutvergießen zu gehen. Dazu haben glückliche Umstände, eine von der UNO auf US-amerikanisches Betreiben zustande gekommene symbolische Stationierung internationaler Truppen – vielleicht die erfolgreichste Präventionsmaßnahme der letzten Jahre überhaupt – sowie das politische Geschick der Elite gleichermaßen beigetragen. Im Oktober 1999 gewann der konservative Boris Trajkovski mit den Stimmen der albanischen Minderheit in Skopje die Präsidentschaftswahl. Seither bemüht sich die mazedonische Regierung sichtlich, die albanische Minderheit durch Partizipation an der Macht einzubinden. Dieses *power sharing* soll dazu beitragen, die ethnische Kluft zwischen mazedonischer Mehrheit und albanischer Minderheit zu überbrücken. Gemessen an allem, was in den letzten Jahren in dieser Region zu beobachten war, ist dies eine ziemlich singuläre Anstrengung. Und auch wenn die Konfliktkonstellation noch weit von einer Regelung entfernt ist, die eine Gewalteskalation nach bekanntem Muster definitiv ausschließt und ein erträgliches Nebeneinander zwischen mazedonischer Mehrheit und albanischer Minderheit sowie deren staatsbürgerliche Loyalität garantiert, so war Skopje damit doch leidlich erfolgreich. Schon gar im Vergleich mit seinen Nachbarn.

Auch der Machtwechsel in Belgrad ist kein Zauberstab, mit dem alle Probleme wie von selbst gelöst wären, aber er hat die Haltung gegenüber Oppositionellen und Minderheiten im ganzen Land fundamental verändert. Im Kosovo konnten die Protagonisten der UCK, als sie 1998 zum bewaffneten Kampf übergingen, auf ein fast zehn Jahre langes Apartheid-Regime und auf die unbefriedigenden Resultate von fast zehn Jahren gewaltfreiem Protest und Widerstand sowie einer unerträglichen Schattenorganisation des gesamten Schul- und Bildungssystems verweisen. Das trug mit dazu bei, dass der Westen ihren Kampf als legitim erachtete – ganz zu schweigen von den anhaltenden Nachwirkungen des moralisch-politischen Desasters westlichen Krisenmanagements in Bosnien-Herzegowina. An das *appeasement*-Trauma anknüpfend, hatten viele seit langem im Westen den Vorwurf erhoben, wieder einmal sei man völkischen Diktatoren mit ihren Terrorpraktiken der Umsiedlung, Vertreibung und Massenmorde nicht rechtzeitig in den Arm gefallen, weshalb sich am Ende des Jahrhunderts zu wiederholen drohe, was bereits an seinem Anfang gestanden hatte: „Der Zerfall vordemokratisch verfasster multinationaler Imperien erzeugt die Bildung moderner Nationen, die mit aller Gewalt nach ethnischer Homogenität trachten. Nationale Minderheiten werden dabei zwangsassimiliert, ausgerottet oder vertrieben. Menetekel für die kommenden Schrecken war nicht allein Sarajevo 1914, sondern waren auch die Balkankriege von 1912/13 und der türkische Genozid an den Armeniern. Neben den Weltkriegen bildet entfesselte ethnonationalistische Gewalt, die Menschen einzig und allein deshalb verfolgt, vertreibt oder vernichtet, weil sie anders sind, das Signum unseres Säkulums. Auf den kategorischen Imperativ, dass sich ethnische Vertreibungen und Völkermord nicht ungehindert fortsetzen dürfen, berufen sich die Befürworter einer Intervention im zerfallenden Jugoslawien seit der Belagerung Vukovars, den Artillerieangriffen auf Dubrovnik und erst recht seit dem monatelangen Beschuss Sarajevos.“ (Friedensgutachten 1999)

Da es aber seit dem Ende des Belgrader Regimes objektiv andere Mittel und Wege gibt, um für politische Anliegen und Interessen zu kämpfen, stießen die militärischen Offensiven der

nationalrevolutionären albanischen Kämpfer zu Beginn dieses Jahres diesmal auf wenig Verständnis. Jedenfalls dort im Westen nicht, wo man der Demokratie unzweideutig Priorität vor ethnozentrisch verengter Nationsbildung beimisst. Binnen kurzem erwies sich, dass sich die Aufständischen die Reaktionen des Westens gründlich falsch eingeschätzt hatten. In der entschiedenen Verurteilung der albanischen „Terroristen“ waren sich Politiker der westlichen Staaten und Öffentlichkeiten bis in die Terminologie hinein nach einigen anfänglichen Unsicherheiten rasch ungewohnt einig. Unmissverständlich sicherte Javier Solana, der EU-Beauftragte für Außenpolitik, dem mazedonischen Präsidenten Unterstützung zu: „Es ist ein Fehler, mit Terroristen zu sprechen.“ (FAZ 21.3.01) Zugleich bliesen die EU-Außenminister und NATO-Generalsekretär Lord Robertson ostentativ ins selbe Horn: Jeder Versuch, die Grenzen mit Gewalt zu ändern, müsse mit allen Mitteln vereitelt werden; es gelte, die albanischen Extremisten zu isolieren und die Regierung in Skopje zu Reformen zu veranlassen, die den Zündstoff zwischen Minderheit und Mehrheit entschärfen können.

Man muss sich erinnern an die Kontroversen zwischen den maßgeblichen westlichen Staaten über die Modalitäten und Bedingungen für die staatliche Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgerepubliken (Schoch 1993) zum einen und an die widersprüchlichen, mitunter gegenläufigen Interessen beim Krisenmanagement und den verschiedenen Mediationsvorschlägen und Teilungsplänen (Giersch 2001). Erst vor dieser doppelten Folie vermag man den Stellenwert zu ermessen, den diesmal die einstimmige Reaktion der internationalen Staatenwelt hatte. Sie trug entscheidend dazu bei, dass die neuerliche Initialzündung einer „neuen UCK“ zu Beginn des Jahres 2001 das „balkanische Politikmuster“ in Südserbien und Mazedonien nicht in Gang zu bringen vermochte, sondern verpuffte. Das Gewicht des westlichen Vetos gegen alle ethnisch motivierte Grenzverschiebungen wurde in diesem Fall noch dadurch verstärkt, dass es auch von Russland und China, den beiden ständigen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat unterstützt wurde, sowie von den beiden aufgrund der komplizierten Balkangeschichte des letzten Jahrhunderts politisch wichtigsten Nachbarn Mazedoniens, Bulgarien und Griechenland. Mazedonien erfreut sich im Moment einer singulären äußeren Stabilität, sei es vor dem Hintergrund seiner Geschichte, sei es im internationalen Kontext: Es dürfte keinen anderen Kleinstaat geben, für dessen Stabilität und territoriale Integrität sich zur Zeit derart mächtige Interessenallianzen zusammenfinden.

### **3. Die Lehre aus vier Kriegen: Absage an weitere staatliche Zersplitterung**

Diese Einhelligkeit in der internationalen Reaktion der internationalen Staatenwelt hat damit zu tun, dass die albanischen Aufstandsversuche im Presevo-Tal und in Mazedonien alle ihre seitherigen Bemühungen um Stabilität in Südosteuropa aufs neue gefährden. Mazedonien, seit 1991 gern als Beispiel für das friedliche ethnische Nebeneinander genannt, ist ein allzu fragiles politisches Gemeinwesen, als dass es eine innere Zerreißprobe lange aushalten könnte. Es bildete am Beginn des letzten Jahrhunderts ebenso den herausragenden Zankapfel der Balkankriege, wie es im griechischen Bürgerkrieg dazu beitrug, „die Fronten des Bürgerkriegs ethnisch zu konvertieren“ (Dan Diner). Muss man daran erinnern, dass die slawischen Mazedonier erst in Titos Jugoslawien als eigene Nation anerkannt wurden, mit deren Existenz viele Bulgaren, Griechen und Serben sich bis heute nur schwer abfinden?

Vor diesem Hintergrund zeigt sich einmal mehr, dass die staatlich-territoriale Integrität viel mehr ist als ein überkommenes, gar obsoletes völkerrechtliches Prinzip: Sie ist von herausragender stabilitätspolitischer Bedeutung. War es einst *conditio sine qua non* für die Entspannungspolitik in Europa und einer der ehernen KSZE-Grundsätze, so haben die

Balkankriegen am Ende des 20. Jahrhunderts seinen Stellenwert unsanft in Erinnerung gerufen. Nicht nur Michael Ignatieff hat herausgearbeitet, dass die gewaltsam betriebene Ethnisierung aller sozialen Beziehungen weniger uralten Hasskonserven als vielmehr jener allgemein um sich greifenden Furcht entspringt, die mit dem Wegbrechen aller vertrauten gesellschaftlichen Verhältnisse und vor allem mit dem Zerfall aller staatlichen Autorität und einhergeht. Im Rückfall in den Hobbes'schen Naturzustand des *homo homini lupus* erhält ethnische Zugehörigkeit so etwas wie eine letzte Zuflucht und eine substitutive Schutzfunktion.

Sofern man die teleologischen Kontinuitätskonstruktionen nationaler Historiographie und das aus der Epoche des Nationalismus im 19. Jahrhundert überkommene Ideal nationaler Homogenität nicht teilt, sondern – wofür nach den Erfahrungen mit den „ethnischen Säuberungen“ auf dem Balkan seit 1989 noch weniger Grund besteht als ohnehin – als nationalistischen Irrweg ablehnt, so gibt es keine Alternative dazu, das Recht der Minderheiten binnenstaatlich und multinational zu schützen. Daraus bezieht die ausdrückliche Zielvorstellung des Stabilitätspaktes, den „Erhalt der multinationalen und multiethnischen Vielfalt der Länder der Region“ (Art. 10) zu erhalten, ihre unverminderte Aktualität und Dringlichkeit. Das Ziel des Multikulturalismus wird zumal hierzulande von Autoren, die der Kulturnation verhaftet sind, gerne als frommes westliches Wunschdenken abgetan, wenn nicht gar als „verhängnisvoll“ gebrandmarkt. Es widerspricht ihrem unbeirrbaren, auch von der Tragödie in Bosnien-Herzegowina nicht zu erschütternden Glauben an „die Unabwendbarkeit (...) der nationalstaatlichen Entwicklung“, der „Nationalstaatlichkeit für eine notwendige, nicht zu überspringende Entwicklungsstufe moderner Territorialherrschaften“ hält. (Georg Brunner S. 68) Und Felix Ermacora, einer der bekanntesten deutschsprachigen Völkerrechtsspezialisten für Minderheitenfragen, hielt den Begriff der Minderheit, vom Staat geprägt, für eine „künstliche“ Kategorie, „während der Begriff des Volkes ein natürlich gewachsener Begriff ist.“ (1993, S. 35)

In Wirklichkeit entspringt das Ziel des Multikulturalismus der Einsicht, dass die vier Kriege auf dem Balkan seit 1991 die multiethnischen Gegebenheiten als solche weniger verändert denn immer wieder reproduziert haben. Die mit aller Gewalt betriebene Angleichung von Territorium und Bevölkerung, die zu den blutigsten Kriegen in Europa seit 1945 führten, ist gescheitert. Genauer gesagt: Ihr Fortgang mittels „ethnischer Säuberungen“ ist, wenn auch zu allzu spät, von den maßgeblichen westlichen Staaten *manu militari* unterbunden worden.

Indem die westlichen Staaten aus menschenrechtlichen Gründen *und* ordnungspolitischen Interessen militärisch interveniert haben und in Bosnien-Herzegowina und Kosovo *contre coeur* zwei *de facto*-Protektorate errichtet haben, erteilten sie jeder ethnonational-teleologischen Vorstellung von Nationsbildung eine Absage. In Bosnien ging es darum, die schon allzu weit gediehene ethnische Zwangshomogenisierung zu stoppen. Trotz seiner weitgehenden Zerstörung und trotz aller furchtbaren Erfahrungen mit Massakern und Vertreibungen besteht die Staatengemeinschaft unter amerikanischer Führung seit Dayton darauf, das politische Gemeinwesen Bosnien-Herzegowina mit internationaler Hilfe, militärisch gestützter Autorität und mit innerstaatlichen Arrangements zu rekonstruieren und zu reorganisieren. Im Kosovo griff die NATO ein, um Belgrads Politik ethnischer Säuberungen im grossen Stil zuvorkommen und den zehn Jahre lang währenden Ausnahme- oder Belagerungszustand, ein regelrechtes Apartheid-Regime, in der Provinz zu beenden.

Ausdrücklich schließt die UN-Resolution 1244 die staatliche Abspaltung und Unabhängigkeit des Kosovo aus und schreibt seine Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Jugoslawien fest, an

deren territorialem Bestand nicht gerüttelt werden soll. *Faute de mieux* bekräftigt mithin das gesamte seitherige internationale Krisenmanagement zumindest seit Dayton den Grundsatz des territorialen Status quo. Daraus folgt, dass der Weg zu immer kleineren ethnisch homogenen Staaten versperrt ist. Niemand hat das so unverblümt formuliert wie Strobe Talbott, der stellvertretende amerikanische Außenminister, der am 24. August 1999 vor dem Aspen Institute ausführte: „Es gibt also einen gemeinsamen Nenner bei unseren beiden wichtigsten Unternehmungen auf dem Balkan: In Bosnien wie auch in Kosovo griffen wir nicht lediglich zur Beendigung des Abschlachtens von Menschen, sondern auch zur Beendigung der gewalttätigen Aufteilung von Staaten ein.“ (zit. in Internationale Politik 7/2000, S. 90) Und der mazedonische Präsident Boris Trajkowski bezeichnete den Verzicht auf ethnonationale Staatsbildung geradezu als kategorischen Imperativ für das Überleben der Region, als er auf dem ersten Treffen der Präsidenten nach den Oktoberereignissen in Belgrad sagte: „We cannot redraw borders and boundaries, making smaller units of ever purer ethnic states. We cannot survive as a region if ethnicity becomes the sole defining justification of statehood.“ (zit. nach Carl Bildt, Foreign Affairs 80/1, S. 155)

Da die nationale Gemengelage auf dem Balkan auch nach vier jugoslawischen Erbfolgekriegen nicht den Staatsgrenzen entspricht, Nationen vielfach ineinander verzahnt bleiben und nach wie vor zahlreiche nationale Minderheiten existieren (Schoch 2001) ergibt sich daraus für alle Friedensvorschläge als stabilitätspolitischer Kompass, dass Optionen der innerstaatlichen Reorganisation und des interethnischen Ausgleichs prinzipiell zu bevorzugen sind gegenüber Sezession und weiterer staatlicher Zersplitterung. Alle Abstriche vom Ziel binnenstaatlicher friedlicher ethnischer Koexistenz – wozu wir angesichts bewusst und unbewusst wirkender Vorstellungen von der naturwüchsigen Kraft des Nationalen nur allzu schnell bereit sind – gefährden den mühsamen Stabilisierungs- und staatlichen Rekonstruktionsversuch in Bosnien-Herzegowina und wirken *nolens volens* als Präzedenzfall. Vielleicht liegt die Ironie der Geschichte darin, dass die nationalrevolutionären Rebellen der „neuen UCK“ in Mazedonien dem Prinzip territorialer Unverletzbarkeit staatlicher Grenzen neuerlich sakrosankten Charakter verleihen.

Mit dem Abkommen von Dayton wird, nachdem Millionen – rund die Hälfte der gesamten Bevölkerung – von Haus und Hof vertrieben worden sind, den Menschen in Bosnien-Herzegowina ein schier unvorstellbares Maß an Bereitschaft zur Kooperation und Fähigkeit zur Versöhnung mit den Todfeinden von gestern abverlangt. Das muss herausgestrichen werden, weil im Kontext der Frage nach der Möglichkeit einer Reintegration des Kosovo in einen wie auch immer neu gestalteten Gesamtstaat zusammen mit Serbien immer wieder die Einschätzung auftaucht, nach den Erfahrungen ihrer systematischen Unterdrückung seit 1989 und nach den systematischen Massenvertreibungen des Jahres 1999 sei den Kosovo-Albanern eine solche Koexistenz unter keinen Umständen mehr zuzumuten. (so argumentierte neben vielen anderen auch die Goldstone-Kommission) Man sträubt sich unwillkürlich gegen jeden Versuch, das Ausmaß erlittenen Leides auf beiden Schauplätzen des Krieges und der „ethnischen Säuberungen“ quantifizieren und damit gegeneinander aufrechnen zu wollen, das mutet zynisch an. Gleichwohl ist an die Anhänger dieser Position die Frage zu richten, ob und wenn ja, welche sachlichen und überzeugenden Gründe es dafür gibt, dass sie meinen, den Kosovo-Albanern nicht ansinnen zu dürfen, was das Abkommen von Dayton den Bosniern zumutete.

Gegen die hier vorgenommene Akzentuierung des Prinzips staatlicher Souveränität könnte der Einwand erhoben werden, es sei doch gerade vom Bombenkrieg der NATO in Jugoslawien grundlegend in Frage gestellt werden. Fraglos verstieß die von keinem Beschluss des UN-Sicherheitsrats ermächtigte oder legitimierte Intervention der NATO im Kosovo

gegen den Grundsatz der territorialen Unverletzlichkeit Jugoslawiens. Dazu ist zweierlei zu bemerken: Zum einen standen sich in den noch keineswegs abgeschlossenen Kontroversen über Fragen der völkerrechtlichen Legalität und der möglichen oder gebotenen moralischen Legitimität sowie politischen Zweckmäßigkeit der NATO-Intervention zwei Grundprinzipien diametral gegenüber, die in der UN-Charta als unauflösbarer Widerspruch angelegt sind und sich immer wieder geltend machen. In ihr ist nämlich nicht nur das Prinzip des Schutzes staatlicher Souveränität festgeschrieben, sondern auch der Schutz der Menschenrechte verbindlich verankert. Beide Grundsätze stehen *in praxi* in einer unauflösbaren Konkurrenz zueinander, solange die Welt nicht aus lauter Staaten besteht, die die Menschenrechte respektiert, und solange der Sicherheitsrat der UNO zwar als einzige Instanz militärische Gewalt legitimieren kann, aber das materielle Gewaltmonopol eben nach wie vor nicht bei ihr, sondern bei den Staaten liegt. Massenhafte, mittels blutigem Terror systematisch betriebene organisierte Vertreibungen von Menschen aus dem einzigen Grund, weil sie „anders“ sind, sind qualitativ mehr als grobe Verletzungen von Menschenrechten; die Grenze zu Praktiken des Völkermords zerfließt. Deshalb ist die konservativ-etatistische Interpretation des Völkerrechts, die in der unvermeidbaren Rechtsgüterkonkurrenz zwischen dem Schutz staatlicher Souveränität und dem der Menschenrechte sich für jenen entscheidet und unbeirrbar wiederholt, die NATO habe ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrats und deshalb völkerrechtswidrig gehandelt, nicht die einzig mögliche. Vor allem die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina lieferten beleibe genug Gründe dafür, an ihr nicht einfach unbeirrbar festzuhalten und sich damit abzuschotten gegen alle moralisch-politischen Zweifel, ob derartigen Massakern und Massenvertreibungen dann, wenn man kann, nicht auch dann entgegenzutreten sei, wenn der Sicherheitsrat durch ein Veto blockiert ist.

Gewiss hat der Westen mit seinen militärischen Interventionen am Vorabend des Abkommens von Dayton in Bosnien und erst recht mit seinem Luftkrieg gegen Jugoslawien das Prinzip der territorialen Integrität und staatlichen Souveränität fraglos relativiert. Doch kann die so erfolgte Relativierung nicht als Einwand gegen die hier vertretene stabilitätspolitische Relevanz dieses Grundsatzes angeführt werden. Denn die Bereitschaft, das Prinzip der staatlichen Souveränität auch ohne ein UN-Mandat zu verletzen gewinnt moralische und politische Legitimität daraus, dass Menschen bloß deshalb, weil sie „anders“ sind, massenhaft getötet und vertrieben werden. Um es zu wiederholen: Diese Praktiken der „ethnischen Säuberungen“ als grobe Menschenrechtsverletzungen zu bezeichnen, ist ein Euphemismus. Gerade das aber hat sich mit der Oktoberrevolution in Belgrad verändert. Die „zweite Chance“ oder das *window of opportunity* besteht gerade darin, dass es seit der Oktoberrevolution auf dem Balkan zwar nach wie vor eine Reihe längst nicht befriedigend gelöster Minderheitenprobleme und -konflikte gibt, aber keine Völkermordpraktiken mehr. Das ist der sprichwörtliche Unterschied ums Ganze.

Deshalb bleibt es dabei: Seit Dayton beruht das gesamte Krisenmanagement des Westens auf dem stabilitätspolitischen Prinzip, dass staatliche Grenzen gegen gewaltsame ethno-politische Grenzveränderungen verteidigt werden müssen. Und dass sie dazu beigetragen haben, dieses Prinzip zu befestigen, gehört zu den nicht-intendierten Folgen der nationalrevolutionären Aufstands- und Destabilisierungsversuche der „neuen UCK“ in Ostserbien und Mazedonien.

#### **4. Die Konsequenz: Eindämmung ethnischer Konflikte durch innerstaatliche Reorganisation**

In Übereinstimmung mit der bisherigen „Generallinie“ des internationalen Krisenmanagements seit Dayton besteht die elementare Aufgabe einer langfristig angelegten



Stabilitäts- und Friedenspolitik auf dem Balkan darin, institutionelle Arrangements, Regeln und Institutionen zur friedlichen Koexistenz unterschiedlicher Nationalitäten innerhalb der bestehenden Staatsgrenzen zu entwickeln und zu implementieren. Es gibt weder für Minderheiten noch für Mehrheiten eine Alternative dazu, in mühsamen Verhandlungsprozessen verbindliche Verfahren und institutionelle Garantien für das inter-ethnische Auskommen auszuhandeln und praktisch zu erproben. Die Chancen dazu sind seit dem Ende der autoritären Regime und dem Beginn demokratischer Transformationen in Zagreb und Belgrad besser als je zuvor. Zu diesen Regelungen gehören: bilaterale und multilaterale Minderheitenarrangements, Minderheitenrechte, territoriale Lösungen sowie Modelle des *power sharing*.

Traditionellerweise lösen solche Regelungen, die der umstandslosen Geltung der demokratischen Mehrheitsregel widersprechen, bei der Mehrheit Ängste vor Souveränitätseinbussen aus. Autonomie, Föderalisierung oder gar Konföderalisierung werden meist als erste Stufe zur Sezession und damit zum Staatszerfall beargwöhnt. Diesen Ängsten kann die internationale Einbettung aller binnenstaatlichen Dezentralisierung um so wirksamer entgegenwirken, je unzweideutiger sie zugleich die territoriale Unverletzlichkeit der bestehenden staatlichen Grenzen gegen alle ethnonationalen Teleologien und Irredentismen verbürgt. Die Bestandsgarantie der äußeren Grenzen kann die innerstaatliche Reorganisation erleichtern.

Außerdem lässt sich in einem regionalen, nicht punktuellen Ansatz der Umstand nutzen, dass manche Nationalitäten auf dem Balkan mal in der Mehrheits-, mal in der Minderheitsposition sind. Was sie als Mehrheit ihren Minderheiten konzедieren, kann ihnen als Minderheit zugute kommen. Dass Ungarn vergleichsweise früh unter den mittelosteuropäischen Staaten eine Minderheitenschutzgesetzgebung ausgearbeitet hat und eine Minderheitenpolitik praktiziert, die heute von der EU-Kommission in ihrem letzten Bericht über den Stand der EU-Annäherung als vorbildlich bezeichnet werden, hat viel damit zu tun, dass man hofft, damit die Lage der grossen externen ungarischen Minderheiten, die der Vertrag von Trianon geschaffen hat, verbessern zu können.

Die Anstrengungen zu binnenstaatlichem und internationalem Minderheitenschutz auf dem Balkan sind nicht singulär, sondern fügen sich ein in einen weltweit seit Mitte der neunziger Jahre zu beobachtenden Trend. Unmittelbar nach dem welthistorischen Umbruch von 1989 mochte es zunächst scheinen, als nähmen gewaltsame ethnonationale Konflikte und Bürgerkriege überall unaufhaltsam überhand. Namhafte Intellektuelle wie Hans Magnus Enzensberger und Wolfgang Sofsky entwarfen für die verschreckten Zeitgenossen geradezu apokalyptische Zukunftsbilder, die ethnonationale Konflikte, Bürgerkriege und Kriege nicht als Ausnahme zeigen, sondern als anthropologische Konstante der Geschichte, *condition humaine* schlechthin. Das schien sich nicht zuletzt in Europa zu bestätigen, wo zu Beginn der neunziger Jahre die Zahl ethnopolitischer Kriege und gewalttätig ausgetragener Konflikte dramatisch emporschnellte. Inzwischen ist sie jedoch weltweit rückläufig, wie ein ausgewiesener Experte diagnostiziert hat. Kosovo und Tschetschenien, so Ted Robert Gurr, sind in Wirklichkeit die Ausnahmen, die den Blick auf diese eindeutige Tendenzwende verstellen. Er führt sie zurück auf „eine neue Globalstrategie, ethnische Konflikte einzudämmen“, bestehend aus drei Elementen: Erstens würden Drohungen, ein Land zu spalten, vielfach durch die Devolution staatlicher Macht aufgefangen, zweitens weiche allmählich das im Missbrauch durch die Völkischen gründende Misstrauen nationalen Gruppenrechten gegenüber, drittens schließlich würden Minderheiten zunehmend mittels unterschiedlicher Formen von *power sharing* staatlich erfolgreich eingebunden.

Der Rückgang ethnischer Kriege steht Gurr zufolge in direktem Zusammenhang mit einer veränderten internationalen Politik des Krisenmanagements. Die maßgeblichen westlichen Staaten unternehmen ebenso wie die internationalen Organisationen beträchtliche Anstrengungen, um ethnische Differenz anzuerkennen, Minderheiten zu schützen und ethnopolitische Auseinandersetzungen in hergebrachte politische Auseinandersetzungen zu kanalisieren. Der Westen beharrt auf dem ordnungsstiftenden Prinzip der territorialen Integrität der Staaten, drängt aber zugleich auf international verbürgten Minderheitenschutz sowie auf binnenstaatliche Garantien des Rechts der Minderheiten.

Ob die Rede von „einer neuen Globalstrategie“ zur Eindämmung ethnischer Gewaltkonflikte gerechtfertigt ist, sei dahingestellt. Doch fällt zumindest im Blick auf Europa zweierlei auf. Zum einen hat sich die Politik der westlichen Staaten verändert. Als sie zu Beginn der neunziger Jahre von der Explosion ethnonationaler Gewalt auf dem Balkan überrumpelt worden waren, machten sich wie von einer *invisible hand* gezogen alte historische Bündniskonstellationen wieder geltend – die Westmächte auf Seiten der Serben, Deutschland, Italien und der Vatikan auf derjenigen der Kroaten. (Schoch 1993) Trotzdem sind die Staaten nicht zurückgefallen in die Praktiken des europäischen Mächtekonzerts, Grenz- und Ethnokonflikte, Sezessionismen und territoriale Revirements vorab zur Mehrung der eigenen nationalstaatlichen Macht zu instrumentalisieren. Spätestens mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa, auf deutsche Initiative unmittelbar nach dem Bombenkrieg der NATO aus der Taufe gehoben, zieht die EU an einem Strang. An die Stelle unterschiedlicher machtpolitischer Interessen und entgegengesetzter nationaler Gedächtnisse ist das gemeinsame Engagement für die gleichen Werte getreten – ein Novum, das vielleicht eines Tages als Geburtsstunde einer europäischen Außenpolitik gilt.

Zum anderen scheinen die Europäer die Lektion von Dayton gelernt zu haben. Eines der herausragenden Ziele des Stabilitätspaktes besteht darin, „entwickelte demokratische Prozesse voranzubringen (...), einschließlich der Rechte von Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören.“ Und, um es zu wiederholen: Die Teilnehmer sollen zusammenarbeiten, um „die multinationale und multiethnische Verschiedenheit der Länder in der Region zu erhalten und Minderheiten zu schützen“. (Art. 10) Dieses Ziel weist die hierzulande noch immer in Wissenschaft und Publizistik geläufige Vorstellung dezidiert zurück, dass es im gesamten postkommunistischen Raum in einer Art nachholendem *nation-building* um die Schaffung homogener Nationen gehe. Dass alle involvierten Staaten sich darauf verpflichtet haben, versteht sich nach den Gräueln auf dem Balkan und nach der mit der deutschen Vereinigung einhergehenden Wiederkehr des objektiven Nationsbegriffs nicht von selbst.

Dem seit dem 19. Jahrhundert verbreiteten Ideal homogener Nationalstaaten gelten nationale Minderheiten als minderwertig. Sie zeugen vom „unvollendeten“ Charakter des jeweiligen Nationalstaates – so jedenfalls im Prisma des nationalistischen Leitbildes, Staat und Nation sollten sich decken. Den Protagonisten einheitlicher Nationalstaaten sind Minderheiten nichts als Fremde, die für Ungemütlichkeit im eigenen Haus sorgen; Petöfi, der nationalrevolutionäre ungarische Dichter und Held von 1848, nannte sie einmal „Geschwüre auf dem Körper des Vaterlandes“ (zit. n. Anderson, S. 108). Nationale Minderheiten machen sich den Makel nicht selten zu eigen. Da sie nie richtig dazugehören, akzentuieren sie ihr Anderssein und fühlen sich oft als „verhinderte Nationen“. Mitunter fordern sie, staatliche Grenzen zu verschieben, bis sie mit den ethnischen übereinstimmen, und streben sezessionistisch nach einem eigenen Nationalstaat.

Wer komplizierte geschichtlich-gesellschaftliche Realitäten und multiple Identitäten durch die Ethnobrille betrachtet, sieht immer nur das eine: Nationale Minderheiten erscheinen per se als Ursache von Konflikten, Gewalt, Bürgerkrieg und Krieg. So meinten nicht wenige zu Beginn der neunziger Jahre, nachdem der Realsozialismus implodiert und das sozialistische Lager zerbröckelt war, ersetzen nun allenthalben ethnische Konflikte die alten Frontlinien. Jugoslawische Erbfolgekriege und postsowjetische Kriege in Transnistrien und im Kaukasus wollten und wollen sie als Rückkehr zum ganz normalen Lauf der Geschichte verstanden wissen: als historische Wiederaufnahme des säkularen Prozesses der Nationalstaatsbildung, den die Bolschewiki nur unterbrochen und lange blockiert hätten. Im Eis des Ost-West-Krieges festgefroren, so diese Interpretation, machen sich nun „verspätete Nationen“ wieder auf den Weg. In der vielgelesenen und -zitierten Studie von Georg Brunner heißt es: „Der Nationalismus ist eine *natürliche* Erscheinung, der in der Form des Patriotismus eine bedeutende Hilfe bei der Bewältigung der (...) Transformationsprobleme leisten könnte. *Unvermeidlich* ist er allemal, da bei allen Völkern (im postkommunistischen Raum, B.S.) ein *nationalstaatlicher Nachholbedarf* besteht.“ (Georg Brunner, S. 66) Und Karl Otto Hondrich zufolge glich der Versuch der NATO, sich mit allen Mitteln in Jugoslawien gegen die Herstellung ethnischer Homogenität im Rahmen von Prozessen nachholender Nationsbildung zu wenden, dem Kampf Don Quichottes gegen Windmühlenflügel. Nicht die NATO, sondern die Akteure der „ethnischen Säuberungen“ haben in dieser Lesart einen übermächtigen Verbündeten: die „Entwicklungslogik einer Weltgesellschaft, die im Inneren auf stabile Nationalstaaten angewiesen ist.“ (Hondrich 1999)

Dieser zumindest in Deutschland noch immer gängigen Deutung haftet ein apologetisches Moment an: Der gleichsam normale Umstand, dass auch zu den westeuropäischen Nationalstaaten eine lange Blutspur führte, nimmt den postsozialistischen ethnonationalen Kriegen etwas von ihrem Schrecken, indem er sie in einen zielgerichteten historischen Prozess einfügt. Damit werden die Kontinuitätskonstruktion nationaler Historiographie und die Entstehung der Nationalstaaten geschichtsphilosophisch überhöht. In Wirklichkeit waren aber die nationalistischen Mobilisierungen seit dem 19. Jahrhundert nirgends ein raum- und zeitloser Selbstläufer, sondern allemal an spezifische politische, gesellschaftliche und ökonomische Entstehungsbedingungen gebunden. Hinzu kommt, dass die Ausbreitung des Nationalstaates seit je wesentlich von der Kontingenz handfester Interessen der Großmächte abhängt, was die selbstgefällige nationale Sichtweise der Dinge verdrängt. An der Gründung Griechenlands im Jahr 1830 lässt sich dies exemplarisch studieren. Doch gilt generell: Alle Nationen, „die im 19. Jahrhundert ihre Selbständigkeit errangen, gelangten zu diesem Ziel nicht aus eigener Kraft, sondern nur dadurch, dass ihre Lage Gegenstand der internationalen Politik und vor allem von einigen der europäischen Großmächte wirksam verändert wurde.“ (Baumgart S. 370)

Der von der Nationalgeschichtsschreibung konstruierte und mit anhaltendem Erfolg in Umlauf gebrachte teleologische Stufengang vom ersten „nationalen Erwachen“ zum Nationalbewusstsein und Nationalismus bis hin zum eigenen Nationalstaat blendet die äußeren Machtkonstellationen aus und verengt gesellschaftliche Modernisierungsprozesse auf die nationale Entwicklung. Trotz dieser verbreiteten Deutung erzeugen indes ethnische Differenzen als solche keineswegs zwangsläufig Konflikte und Gewalt. Und umgekehrt garantiert nationale Homogenität per se mitnichten inneren Frieden, wie die „Volksgemeinschaft“ insinuiert.

## **5. Optionen der binnenstaatlichen Reorganisation Jugoslawiens**

Der seit der Sezession Sloweniens, Kroatiens, Bosniens und Mazedoniens im Grunde obsoletere Name Jugoslawien für das aus den beiden Republiken Serbien und Montenegro gebildete Staatswesen müsste geändert werden. Denn er exkludiert die mehr als zwei Millionen zählenden albanischen Kosovaren, zu schweigen von den anderen Minderheiten. Möglichkeiten wären beispielsweise: Republik der Serben, Kosovaren und Montenegriner, Staatengemeinschaft Serbien, Montenegro und Kosovo, Balkan-Konföderation. Hier ist von BRJ nur aushilfsweise die Rede.

Außerdem würde ein Verbleib Montenegros im bisherigen Staatenverband die Chancen für dessen gesamte Reorganisation erhöhen. Zum einen, weil von einer wirklich konföderativen Reorganisation der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro auch das Kosovo profitieren könnte. Zum zweiten, weil das kleine Montenegro eine Chance als Vermittler zwischen Serben und Albanern haben könnte. Zum dritten schließlich, weil eine montenegrinische Sezession das Begehren der Kosovo-Albaner auf einen eigenen souveränen Nationalstaat aller Wahrscheinlichkeit nach verstärken würde. Gewiss können sich die Anhänger eines unabhängigen Montenegro verfassungsrechtlich darauf berufen, dass man dasselbe Recht wie die anderen ehemaligen Republiken des ehemaligen Jugoslawiens habe und in Anspruch nehmen wolle. Kosovo kann sich juristisch nicht darauf berufen. Gleichwohl dürfte es schwierig zu sein, den Kosovo-Albanern plausibel zu machen, warum man den 650.000 Montenegrinern etwas gewährt, was man den mehr als zwei Millionen Kosovo-Albanern vorenthält. Zumal der verfassungsrechtliche Unterschied zwischen einer ehemaligen Republik und einer ehemals autonomen Provinz in der Verfassung von 1974 im alten Jugoslawien keineswegs über alle Zweifel erhaben ist: „Im Ergebnis verfügte damit das Kosovo/a über den Status einer Territorialautonomie innerhalb der Republik Serbien, föderativ und institutionell war das Kosovo/a aber den Republiken als staatsrechtliche Einheiten – und damit auch Serbien – völlig gleichgestellt.“ (Marko 1999, S. 234)

Die nachstehend genannten Analogien können selbstredend nicht als fertige Modelle „angewendet“ werden, sondern verstehen sich als Denkanregungen. Wie ich am Beispiel der Schweiz (Schoch 1998) *en détail* zu zeigen versucht habe, können Staaten, in denen das Nebeneinander unterschiedlicher Sprachgruppen oder Nationalitäten friedlich organisiert ist, nicht als fertige Blaupausen oder Modelle zur Regelung von anders gearteten Konfliktkonstellationen „angewendet“ werden. Dazu sind meist die konkreten historischen Bedingungen ihrer Entstehung zu verschieden. So hat der über alle Sprachgrenzen existierende Integrationswille in der Schweiz alte und nicht zuletzt starke konfessionelle Gründe, ist doch nicht nur Genf, sondern die Mehrheit der Romands calvinistisch. Und so legen etwa Konzepte einer „Kantonalisierung“ Bosnien-Herzegovinas nach Schweizer Vorbild, die in den verschiedenen internationalen Vermittlungs- und Teilungsplänen der neunziger Jahre auftauchten, das Missverständnis nahe, die Kantone in der Schweiz seien ethnische Größen. Das waren sie in der Schweiz weder historisch, noch sind sie es in der Gegenwart, wie u.a. die Existenz von mehrsprachigen Kantonen bezeugt. Das heißt nicht, dass man aus den verschiedenen internationalen Erfahrungen mit der Regelung ethnischer Konflikte nicht eine Menge lernen könnte und einzelne Fälle nicht unter der Fragestellung ihrer Übertragbarkeit analysiert und systematisiert (vgl. Schneckener, unveröff. Diss.) werden können und sollen, im Gegenteil.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass alle Institutionalisierungen und Regelungen ethnischen Konfliktmanagements Zeit brauchen, viel Zeit. Hier geht nichts auf die Schnelle: Allen bestehenden Autonomie- und Dezentralisierungsregelungen gingen in der Regel langwierige, jahrzehntelange Verhandlungsprozesse voraus. Am längsten waren sie vielleicht in der Schweiz (Verfassungskämpfe von 1798 bis 1848, vom früheren Staatenbund nicht zu reden),

am kürzesten wohl in Spanien, das 1975 den Weg der Demokratisierung beschritt und überraschend schnell die konstitutionelle regionale Dezentralisierung zustande brachte – schon 1983 wurde das letzte Autonomiestatut verabschiedet.

### **(1) Fortsetzung des Status quo**

„*C'est le provisoire qui dure*“ – nach dieser Redeweise bleibt Kosovo auf nicht absehbare Dauer staatsrechtlicher Bestandteil Serbiens und hat zugleich eine substantielle Autonomie als *de facto*-Protektorat der UNO. Im Kosovo können KFOR und UNMIK mit ihrem quasi-staatlichen Gewaltmonopol mit Nachdruck auf Verhandlungen und Kooperationsbereitschaft der kosovarischen Vertreter mit Belgrad bestehen. Es ist vielleicht auch eine unfreiwillige Ironie der Geschichte, dass die Freischärler im Presevo-Tal die Kooperation zwischen KFOR und jugoslawischer Armee bewirkt und das Bewusstsein im Westen für den Nutzen Belgrads als regionaler Ordnungsmacht gestärkt haben.

Wenn den gewichtigen Unterschied zwischen der türkischen Armee und einer von der UNO legitimierten und unter der NATO agierenden Streitmacht vernachlässigt, könnte man in der „Turkish Republic of Northern Cyprus“ eine gewisse Analogie sehen. Diese ist zwar faktisch von der Türkei okkupiert, verfügt aber gleichwohl einen gewissen eigenen politischen Handlungsspielraum. **Außerdem verfügt das UN-peace keeping-Regime seit den sechziger Jahren, in der heutigen Gestalt seit 1975 und wird inzwischen zumindest teilweise von Athen und Ankara finanziert.**

Die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates ist insofern ein „Zwitter“ (Goldstone-Kommission), als sie die Spannung zwischen dem Prinzip der staatlichen Integrität einerseits und dem Recht der Kosovo-Albaner auf *self government* in der Schwebelage belässt. Letzteres ist nicht identisch mit dem nationalen Selbstbestimmungsrecht, zumal nicht in einer ethnisch verengten Gestalt. Entsprechend den beiden Konnotationen des modernen Volksbegriffs, *demos* und *ethnos*, sind demokratische Selbstbestimmung und nationale nicht exakt dasselbe und fielen auch in der historischen und ideengeschichtlichen Entstehungsgeschichte auseinander, was sich in der Differenzierung zwischen *self government* und *self determination* in der angelsächsischen Terminologie bis ins 20. Jahrhundert noch lange erhalten hat. (Kluke 1963) Dem entsprechend mochte es sinnvoll sein, angesichts zweier unvereinbaren Zielbestimmung die Definition des Endstatus‘ zunächst offen zu lassen, wie es die Res. 1244 tut. Um so mehr, als der NATO nach dem von der UNO nicht mandatierten Jugoslawienkrieg alles daran gelegen sein mochte, wenigstens für die Nachkriegsordnung ein UN-Mandat zu bekommen.

Inzwischen haben sich freilich die Bedingungen verändert. Seit dem Machtwechsel signalisiert Belgrad Gesprächsbereitschaft für staatsrechtliche Reformen und Regelungen, die den Interessen der Kosovo-Albaner und den Anforderungen der internationalen Staatengemeinschaft entgegenkommen. Der internationalen Staatengemeinschaft, Belgrad und den Kosovo-Albanern scheint daran gelegen zu sein, den Provisoriumscharakter zu beheben und über Übergangsformen, aber auch über den Endstatus des Kosovo zu verhandeln. Jetzt hat der Chef der UNMIK, Hans Häckerup, für Ende Oktober/Anfang November dieses Jahres allgemeine Wahlen im Kosovo angekündigt. Zweifellos wird eine demokratische Wahl, aus der eine demokratisch legitimierte Vertretung des Kosovo hervorgehen wird, den Druck, das Provisorium zu beenden. (FAZ 17.4.01)

Die Bedingung Häkkerups, dass alle seit Juni 1999 aus der Provinz vertriebenen Serben zurückgekehrt sein sollen, verweist auf einen empfindlichen Pferdefuss seiner Ankündigung. Denn erstens ist das ziemlich unwahrscheinlich, und zweitens waren es bisher die im Kosovo gebliebenen Serben im Kosovo, die alle Beratungen über ein vorläufiges Statut für die Provinz, die UNMIK zusammen mit den politischen Führern der Kosovo-Albaner verfolgt, boykottiert haben. Sie sind jedenfalls am meisten am bisherigen Provisorium interessiert, so lange ihre Sicherheit nur von den Streitkräften der internationalen Staatengemeinschaft schlecht und recht gewährleistet werden kann.

## **(2) Kulturelle und territoriale Autonomie des Kosovo**

Anknüpfend an den Staus der früheren jugoslawischen Verfassung könnte das Kosovo zurückkehren zu einer in vielen Bereichen autonomen Teilstaatlichkeit. Dabei könnte das Maß an politischer Selbstverwaltung noch über das von 1974 hinaus gesteigert werden und vollständige politische und kulturelle Autonomie vor allem im Erziehungs- und Bildungsbereich realisiert werden, verbunden mit innerem Minderheitenschutz. In Analogie zur Gesetzgebungskompetenz der Schweizer Kantone, die über diejenigen der deutschen Bundesländer hinausgeht, könnte das Kosovo in weiten Bereichen eines eigenen *self government* alle diejenigen staatlichen Kompetenzen übernehmen, die nicht expressis verbis dem Bundesstaat übertragen werden. Das reicht von der Sprach- und Erziehungshoheit bis zur universitären Ausbildung, von der Organisation der Polizei bis zu weitreichenden Elementen der Steuerhoheit. Voraussetzung dafür ist, dass Serbisch im Kosovo als Minderheitensprache anerkannt wird, inklusive des muttersprachlichen Grundschulunterrichts, während Albanisch im Gesamtstaat zu einer gleichberechtigten offiziellen Staats- und Amtssprachen erhoben wird.

Zugleich müssten dem Kosovo zur Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Ebene (gesamtstaatliche Symbole und Ausweise, Armee, Grenzkontrolle, u.ä.) mittels anderswo erprobter Formen von *power sharing* Mitsprachemöglichkeiten gewährt werden. Das Spezifische einer solchen territorialen Autonomieregelung besteht in einem hohen teilstaatlichen Maß an Selbstverwaltung und *self government*, aber einer vergleichsweise geringen Mitsprache auf der zentralen Ebene. Dies fiele um so weniger negativ ins Gewicht, je weniger Kompetenzen beim Gesamtstaat belassen werden. Bei der Devolution staatlicher Macht im Kosovo bietet sich eine internationale Beteiligung an den Verhandlungen über die konkreten staatsrechtlichen und praktischen Regelungen angesichts der UNMIK-Präsenz geradezu von selbst an.

Sucht man nach erprobten Analogien und Vorbilder, so fallen einem zum einen die Kantone der Schweiz ein, v.a. die französischsprachigen, der italienischsprachigen und die mehrsprachigen. Außerdem können die fünf Regionen mit *statuto autonomo* herangezogen werden, die schon in der italienischen Verfassung von 1948 festgeschrieben worden sind (Sizilien, Sardinien, Aostatal, Friuli-Venezia-Giulia sowie Trentino-Alto Adige). Der interessanteste Vergleich ist fraglos der mit Südtirol, weil die überwältigende Mehrheit es als ungerecht empfand, dass man von Tirol abgespalten und von den Alliierten nach dem Ersten Weltkrieg zu Italien geschlagen wurde. Außerdem war dieser Entscheidung, die Italien für seinen späten Kriegseintritt an der Seite der Entente belohnte, der Erste Weltkrieg vorausgegangen, die „Mutterkatastrophe“ (George Kennan) aller Katastrophen des 20. Jahrhunderts. Seinerzeit hatten sich Südtiroler und Italiener als Feinde gegenüberstanden, wovon die heute grotesk anmutenden Kriegsanlagen in den Dolomiten bis heute zeugen. Die Versöhnung zwischen beiden Seiten erschien Jahrzehnte lang als ein Ding der Unmöglichkeit,

was zum großen Teil noch die Mehrheit der Optanten für die Umsiedlung ins Reich erklärte, zu der es aufgrund bürokratischer Unzulänglichkeiten in Italien und aufgrund der Kriegswirren dann nicht im vollen Umfang kommen sollte. Erst als von Seiten der italienischen Demokratie die Bereitschaft wuchs, die von De Gasperi vorgenommene Zwangsehe Südtirols mit dem Trentino in einer einzigen Region, in der die deutschsprachigen Südtiroler sich in einer Minderheitensituation befunden hatten, aufzulösen und ein hohes Maß an staatlichen Kompetenzen von der Region auf die Provinz Südtirol zu übertragen, begann sich die Lage nach und nach zu entspannen, bis sie mit dem *Statuto autonomo* schließlich so weit befriedet war, dass der Konflikt, den Österreich vor die UNO gebracht hatte, auf internationaler Ebene beigelegt wurde.

Die Schul- und Sprachregelungen Südtirols ließen sich ebenso auf das Kosovo übertragen wie die komplizierten Quoten für den Zugang zum gesamten öffentlichen Dienst. Vergleichsweise überproportionale Subventionen aus Rom und aus den Regionalförderungstöpfen der Europäischen Union haben zweifellos ebenso dazu beigetragen, dass sich die ursprüngliche Feindschaft in ein erträgliches Nebeneinander der italienischen, der deutschsprachigen sowie der ladinischen Volksgruppe gekommen ist, wie der anhaltende ökonomische Boom und v.a. die enormen Wachstumsraten im Tourismus während der Jahrzehne des „golden age“, wie Eric J. Hobsbawm die Nachkriegszeit im Westen genannt hat.

Was freilich bei diesem Vergleich ins Auge springt, ist die extreme Langwierigkeit einer vergleichbaren Autonomieregelung. Das zumindest stellt die Analogie mit dem Kosovo radikal in Frage, ganz abgesehen davon, dass derzeit wenig für einen auch nur annähernd vergleichbaren ökonomischen Aufschwung spricht, der imstande wäre, der überschüssigen Landbevölkerung eine materielle Perspektive zu bieten, wie das in Südtirol der Fall war.

### **(3) Ethnische Konföderalisierung**

Es ist durchaus nicht ausgeschlossen nach dem letzten Wahlergebnis und den deutlichen Interessenbekundungen und Warnungen von Seiten der westlichen Staaten, dass Montenegro in nächster Zeit Abstriche an seinem politischen Unabhängigkeitskurs vorzunehmen bereit ist. Dann dürfte es versuchen, im Rahmen einer Reorganisation des gemeinsamen Gesamtstaates möglichst weitgehende teilstaatliche Kompetenzen zu erringen. Unter dieser Voraussetzung könnte die bisherige Provinz Kosovo zu einer gleichberechtigten Teilrepublik mit demselben staatsrechtlichen Status wie Serbien und Montenegro erhoben werden. Die Teilstaaten entscheiden in eigener Souveränität alles, was nicht ausdrücklich der Bundesebene übertragen wird. Während sichergestellt sein müsste, dass sie auf der einen Seite in Sachen Kultur- und Bildungshoheit nicht überstimmt werden dürften, empfiehlt es sich auf der anderen nach der selbstblockierenden Erfahrung mit dem jugoslawischen Modell von 1974, für Bundesangelegenheiten jedes Vetorecht der Teilrepubliken auszuschließen.

Als Analogien könnte man zum einen auf die stufenweise Konföderalisierung des Zentralstaates in Belgien verweisen, die in mehreren verfassungsrechtlichen Schüben vor sich gegangen ist. Sie stellt ein Beispiel für die erfolgreiche Devolution eines Zentralismus dar, die mit wachsenden Sprachkonflikten und einer entgegengesetzten ökonomischen Entwicklung verknüpft ist. Noch näher liegt vielleicht die asymmetrische Regionalisierung Spaniens, einer der ganz seltenen Fälle, in der Demokratisierung und Föderalisierung gleichzeitig gelangen. Dort handeln die „autonomen Gemeinschaften“ in Spanien ihre unterschiedlich weit gehenden Kompetenzen durch bilaterale Abkommen mit der Zentralinstanz aus. Beide Vergleiche hinken insofern, als es in beiden eine vergleichsweise

lange historischer Tradition gemeinsamer Staatlichkeit gibt: Spanien ist einer der ältesten Territorialstaaten Europas und Belgien existiert als moderner zentralistischer Nationalstaat seit 1830, von älteren Gemeinsamkeiten seiner Regionen nicht zu reden.

Naheliegender ist auch die Analogie mit Bosnien-Herzegowina seit dem Abkommen von Dayton 1995. Aus internationalen Stabilitätsabwägungen ließ die internationale Staatengemeinschaft den weiteren Zerfall in ethnische Einheiten, der die muslimische Minderheiten zwischen Serben und Kroaten, die beide den Anschluss an ihre „Mutternationen“ erstrebten, zerrieben hätte, nicht zu. Zugleich hatte sie aber zu diesem späten Zeitpunkt keine Mittel mehr, die bereits weit gediehenen „völkischen Flurbereinigungen“, wie die Nationalsozialisten einst die Praktiken der „ethnischen Säuberungen“ genannt hatten, rückgängig zu machen. Also gab es in Bosnien-Herzegowina keine andere Möglichkeit mehr als einen Kompromiss. Einerseits beharrte Dayton auf der bisherigen Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas, andererseits musste der Westen *contre coeur* die ethnisch geprägten „Entitäten“ als ihre materielle Grundlage anerkennen und setzte darauf, im Lauf der Zeit deren Gewicht zugunsten eines staatsbürgerlich verstandenen Gesamtstaates nach und nach zurückdrängen zu können. Trotz vieler nach wie vor vorhandener Probleme haben sich fünf Jahre nach Dayton die Bedingungen für die Stabilisierung des nach wie vor prekären Gemeinwesens deutlich verbessert. Vor allem haben seit dem letzten Jahr Belgrad und Zagreb den Irredentisten in Bosnien die äußere Unterstützung entzogen. Sie kooperieren stattdessen mit den Institutionen des bosnischen Gesamtstaates, was dem Vertreter der UNO und den Institutionen der internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien einen deutlichen Machtzuwachs bescherte, der sich wiederum auf die Stärkung des Gesamtstaates auswirkt.

Die entscheidende Differenz besteht darin, dass die UNO-Präsenz in der BRJ sich nur auf die Provinz Kosovo erstreckt. War dieser Unterschied bis Oktober 2000 ausschlaggebend, so relativiert sich seither seine Bedeutung. Denn seit auch in Belgrad die Uhren auf Reformen und Kooperation mit dem Westen umgestellt worden sind, kann die Europäische Union das Gewicht einsetzen, um Einfluss zu nehmen, das ihr ihre ökonomische Stärke verleiht. Erst in dem Moment, in dem die autoritären Regime beseitigt sind und Demokratisierungsprozesse initiiert werden, steht ihr jener archimedische Punkt zur Verfügung, den sie zuvor vergebens gesucht hatte: Den Wunsch und die handfesten Interessen der Mehrheit in diesen Staaten nach einer „Rückkehr nach Europa“, wie man in Ostmitteleuropa unmittelbar nach 1989 den Wunsch nach Anschluss an die reichen westeuropäischen Gesellschaften vielfach zusammengefasst hat. Erst sofern dieser Wunsch die Politik zu bestimmen beginnt, beginnen die von der EU formulierten Bedingungen und Auflagen zu greifen.

#### **(4) Umfassende Föderalisierung oder Kantonalisierung**

Eine Reorganisation der BRJ könnte eine über Serbien, Montenegro und Kosovo weit hinausgehende Föderalisierung des Gesamtstaates anstreben. Dabei würden nicht nur den ehemals autonomen Provinzen Vojvodina und Sandzak, sondern auch anderen Regionen teilstaatliche Kompetenzen übertragen werden. Diese Teilstaaten oder Kantone besitzen die Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit über alles, was nicht *expressis verbis* der Bundesebene übertragen wird.

Eine Analogie dafür sind die Kantone im Schweizerischen Bundesstaat, die keine ethnische Größen, sondern in ihrer Mehrheit alte historische Subjekte sind, mit denen die Bürger ein hohes Maß an Identifikation verbinden. Ihr vergleichsweise hohes Maß an Souveränität und



legislativer Kompetenz schlägt sich in dem als zweite Kammer gleichberechtigten Ständerat und im Erfordernis doppelter Mehrheiten bei der Gesetzgebung und bei allen Volksabstimmungen nieder. Man kann aber auch die bundesstaatliche Organisation der Bundesrepublik heranziehen. Ihre nach 1945 geschaffene Länder wurden anfangs in mancherlei Hinsicht als fremde Kunstprodukte empfunden, haben aber inzwischen ein hohes Maß an Binnenintegration und -identifikation erreicht.

Der Unterschied in beiden Fällen besteht auch hier darin, dass beide, die Schweiz und Deutschland, über eine vergleichsweise lange und als selbstverständlich geltende gemeinsame Staatlichkeit verfügen.

## **(5) „Conditional independence“ für das Kosovo**

Als die Goldstone-Kommission im letzten Oktober dem Generalsekretär der UNO ihren Bericht vorlegte „The Kosovo Report“ vorlegte, schlug sie als Quintessenz ihrer Überlegungen zum künftigen Status des Kosovo eine „conditional independence“ vor. Darunter verstand sie den Ausbau von Autonomie und Selbstregierung des Kosovo zu einer effektiven Selbstregierung *außerhalb* der BRJ, aber „*within an international framework*“. Darunter verstand sie, dass die internationale Staatengemeinschaft im Kosovo weiterhin präsent bleiben sollte, um den Prozess des *state building* im Kosovo zu organisieren. Wörtlich hiess es in dem Bericht dazu: „The status of ‚conditional independence‘ would have to be reached through an ‚internal agreement‘ between representatives of the international community in Kosovo and the Kosovo majority, as well as representatives of ethnic minorities, and an ‚external agreement‘ negotiated with Kosovo’s neighbours. Eventually, this will also have to include the Serbian government, but a refusal of the Serbian government to engage in dialogue should not constitute a veto on this process.“

Die Kommission war sich darüber im klaren, dass in dem Moment, in dem im Kosovo einmal Wahlen stattfinden würden, die gewählte Vertreter ein Referendum über die politische Zukunft der Provinz verlangen würden, was sie als „legitime Forderung“ qualifizierte. Gleichwohl forderte sie, dass der Beauftragte des UN-Generalsekretärs die Macht haben müsse, dieses Referendum in Konsultationen mit gewählten Vertretern der Mehrheit und der Minderheit so zu gestalten, dass es ein genuines Spektrum von Optionen von der weiteren UN-Administration bis zur Unabhängigkeit enthalte. Die internationale Gemeinschaft habe ein legitimes Interesse, daran mitzuwirken, welche Form der Unabhängigkeit möglich und mit den regionalen Stabilitätsanforderungen verträglich sei.

Eine vollständige Unabhängigkeit lehnte die Kommission aus mehreren Gründen ab. Unter anderem verwies sie darauf, dass dem Kosovo eine Reihe von Eigenschaften eines unabhängigen Staates abgehen: Es sei unfähig, sich selbst zu verteidigen, die innere Ordnung zu gewährleisten, den inter-ethnischen Frieden zu wahren, weshalb diese Aufgaben auf Jahre von der internationalen Präsenz wahrgenommen werden müsse. Das Kosovo bleibe damit abhängig. Deshalb befürwortete die Kommission nur eine bedingte Form der Unabhängigkeit. In ihr bleibe die internationale Sicherheit und die interne Menschenrechtslage von der internationalen Gemeinschaft und einer beträchtlichen Militärpräsenz kontrolliert, solange die Minderheiten unsicher und unfrei sind: „Kosovo will remain dependent, for years to come, on some form of international security presence, both police and military. (...) As long as minorities in Kosovo are unsafe and unable to travel freely and participate fully in Kosovan institutions, some supervisory international presence, both administrative and military, will remain necessary to protect them.“

Die Kommission schlug vor, ein konstitutionelles Regime auszuhandeln, das auf den folgenden Prinzipien beruhe:

- a) Die internationale Gemeinschaft anerkennt das Recht aller Bürger des Kososo, ihre politische Zukunft frei zu bestimmen;
- b) Die Bürger Kosovos anerkennen die Rolle der internationalen Gemeinschaft, die externe Sicherheit und die internen Menschenrechte zu beschützen;
- c) alle Kosovo-Bürger haben dieselben Rechte;
- d) Alle Minderheiten im Kosovo haben international geschützte Rechte, Regierungsfunktionen und Erziehung in eigener Sprache auszuüben, religiöse Freiheit und Schutz religiöser Einrichtungen und volle Mobilität, einschließlich des Rechts, von und nach Serbien zu reisen;
- e) die politische Partizipation der Minderheiten muss gesichert sein.

## 6. Ergänzende Erfolgsbedingungen

- 1) U.a. mit Hilfe der mit eigener Autorität präsenten UNO, aber auch im Rahmen des Stabilitätspaktes ist in den – nach aller Erfahrung langwierigen – Verfahrens- und Aushandlungsprozessen solcher binnenstaatlicher Reorganisation die Beteiligung internationaler Akteure geboten und hilfreich. Das gilt auch für die internationale Absicherung aller Formen binnenstaatlicher Reorganisationen, sei es multilateral mit den Nachbarstaaten, sei es mit den Maßgeblichen Akteuren des Stabilitätspaktes als Garanten.
- 2) Eine internationale Beteiligung könnte auch bei der Etablierung von Schiedsverfahren zwischen der zentralen und der teilstaatlichen Ebene genutzt werden.
- 3) Bei allen Varianten empfiehlt sich die Einführung von Elementen des *power sharing* und der Konkordanzdemokratie. Mit Hilfe spezieller Verfassungsregeln und formeller wie informeller Arrangements zur Machtbeteiligung schränken sie auf der zentralen Ebene die Geltung der demokratischen Mehrheitsregel ein und gewährleisten die Partizipation der Minderheiten an der Macht.
- 4) Solange Kriegsverbrecher als Nationalhelden verehrt werden, bleiben interethnische Verständigung und Kooperation schwierig. Es gilt, die Bereitschaft zu wecken und zu stärken, im Namen des eigenen Volkes verübte Verbrechen anzuerkennen und Anstrengungen zur Versöhnung zu belohnen. Wahrheitskommissionen sind keine Alternative zur Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal. Die Auslieferung von Kriegsverbrechern erfordert internationalen Druck: „Glaubt denn irgend jemand, die Deutschen hätten die Nürnberger Prozesse von sich aus gewollt?“ (Andrew Wachtel, FAZ 2.3.01)
- 5) Entscheidend bleibt die ökonomische Entwicklung. In dem Maß, in dem es gelingt, den Menschen wieder eine konkrete ökonomische Lebensperspektive zu öffnen, sind sie eher bereit, von der Identitätspolitik abzurücken und setzen auf die Verfolgung ihrer handfesten Interessen, die verhandelbar sind.
- 6) Entgegen aller sozialtechnokratischen Euphorie sind aber letztlich all diese binnenstaatlichen Reorganisationen und Regelungen nur dann erfolgreich, wenn damit nach und nach völkische Vorstellungen überwunden werden und die Anerkennung der Differenz schrittweise in konkrete Erfahrungen mit interethnischer Kooperation und Koexistenz übersetzt werden kann. Erst mit diesem Bewusstseinswandel, der die Kategorie der

Minderheit ihre pejorative Konnotation verlieren lässt, kann die ethnisch heterogene demokratische Staatsbürgernation gelingen. In der Schweizer Bundesverfassung finden sich so gut wie keine Bestimmungen zum Minderheitenschutz.

## 7. Bewertung

Der Vorschlag der Goldstone-Kommission vermag von allen Optionen bis heute am meisten zu überzeugen. Vor allem deshalb, weil er die Notwendigkeit einer weiterhin anhaltenden internationalen Präsenz verknüpft mit der Perspektive eines Übergangsregimes zu demokratischer Selbstregierung.

Freilich ist zu berücksichtigen, dass sich die Kommission in ihrem im Oktober 2000 vorgelegten, sprich: vor dem Regimewechsel in Belgrad geschriebenen Bericht ganz auf das Kosovo konzentrierte und *faute de mieux* darauf verzichtete, für die ganze BRJ Vorschläge zu machen. Das wäre in der Tat ganz unrealistisch gewesen, solange das Milosevic-Regime fest im Sattel zu sitzen schien. Inzwischen hat sich die Lage freilich fundamental verändert. Seit Belgrad bereit ist, mit Montenegro und dem Kosovo ergebnisoffen zu verhandeln, besteht die Not nicht mehr, sich mit staatlichen Reformvorschlägen nur auf das Kosovo zu beschränken.

Deshalb erscheint es mir seit Oktober 2000 möglich, die Option der „conditional independance“ (Option 5) zu kombinieren mit der Perspektive einer Konföderation aus Serbien, Montenegro und Kosovo. (Option 3) Damit verbliebe man weitgehend innerhalb der mit dem Abkommen von Dayton eingeschlagenen Linie, das Beharren auf der Unverletzbarkeit der existierenden staatlichen Grenzen zu kombinieren mit dem binnenstaatlich und international verbürgten Schutz der Rechte nationaler Minderheiten. Beides trägt zum einen den stabilitätspolitischen Erfordernissen der gesamten Region Rechnung, in dem weitere Domino-Effekte nach wie vor verhindert werden müssen, wie es zum anderen einen Ausweg aus dem Irrweg nationaler Homogenität und aus der Sackgasse ethnonationalistischer Gewalt weist und eine politisch-ideelle Perspektive auf den Anschluss an die moderne Bürgergesellschaft und ein staatsbürgerliches Nationskonzept öffnet.

Diese Perspektive soll ein kurzer Rückblick auf die Erfolge des ersten Stabilisierungspaktes der Europäischen Union, der einst unter dem Namen Balladur-Plan bekannt geworden ist, deutlich machen. Publizisten, Sozialwissenschaftler und Historiker, die den homogenen Nationalstaat für der Weisheit letzten Schluss oder historisch normalen Gang der Dinge halten, verglichen nach 1989 die politische Sprengkraft der Minderheitenkonflikte in Ost- und Südosteuropa gern mit der instabilen Nachkriegsordnung nach dem Ersten Weltkrieg.

Die Prognose hat sich als falsch entpuppt. Zehn Jahre nach Versailles begann Europa in den Abgrund faschistischer Regime zu taumeln, was Hannah Arendt direkt auf die ethnische Gemengelage der Nachkriegsordnung zurückführen wollte: „Es hätte in dieser Ecke Europas wahrlich nicht Hitlers bedurft, um alle gegen alle zu hetzen.“ ( 1975, S. 227) Dagegen scheint es zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, als könnten die nach 1989 zutage getretenen nationalen Minderheitenkonflikte und Grenzstreitigkeiten in Ostmitteleuropa Demokratisierung und ökonomisch-gesellschaftliche Transformation nicht mehr ernsthaft gefährden. Auch wenn Rückschläge nicht auszuschließen sind, wie der Triumph der extremen rumänischen Nationalisten bei den letzten Wahlen bezeugt, ist die Eskalation in die Spirale ethnonationaler Gewalt doch unwahrscheinlich.

Dazu hat die EU nicht wenig beigetragen. Ihr wirksamstes außen- und sicherheitspolitisches Pfund bleibt ihre ökonomische Anziehungskraft. Deshalb greift ein vermeintlicher Realismus zu kurz, ihre Außen- und Sicherheitspolitik nur an militärischen Drohpotentialen und Interventionsfähigkeiten zu messen. Schon mit dem Balladur-Plan hatte die EU weitsichtig versucht, die Magnetfunktion ihres Lebensstandards umzumünzen in einen Stabilitätsexport. Und seither haben die zwölf Staaten, mit denen die EU Beitrittsverhandlungen führt, alle erdenklichen Anstrengungen unternommen, ihre akuten Grenz- und Minderheitenkonflikte zu regeln. Die letzten Berichte der EU-Kommission bezeugen die Fortschritte. Sorgenkinder bleiben Lettland, Rumänien und die Slowakei. Zypern stellt eine Ausnahme dar. Ironischerweise ist der Beitrittskandidat mit dem kompliziertesten und gefährlichsten Minderheitenkonflikt ohne jede realsozialistische Erbschaft. Er hat seinen Ursprung im britischen Kolonialismus und in der griechisch-türkischen „Erbfeindschaft“, die in der politisierten Feindschaft im Nationsbildungsprozess beider gründet und durch die Bevölkerungstransfers nach dem Ersten Weltkrieg – die internationale Kontrolle ändert wenig am barbarischen Charakter von *ethnic cleansing* – eher zementiert denn gemildert worden ist.

Vor zehn Jahren glaubten nur notorische Optimisten, dass die mittelosteuropäischen Staaten von der Last ihrer nationalen Geschichte nicht eingeholt werden würden; vielfach hat man die Ereignisse auf dem Balkan als Menetekel für eine allgemein revitalisierte Kraft des extremen Nationalismus und für düstere Perspektiven verstanden. Insofern der nach Balladur benannte Stabilisierungspakt die Attraktivität des reichen Westeuropa gezielt als politisches Vehikel nutzte, war er erfolgreich. Er hat mit dazu beigetragen, dass dort über alle angeblich nicht verhandelbaren Identitätsbedürfnisse und über die „identitäre Politik“ der Nationalisten (Wolfgang Petritsch) handfeste materielle Interessen den Sieg davongetragen haben. Das berechtigt zu Hoffnungen, ähnliche Erfolge könnten auch dem Stabilitätspakt für Südosteuropa beschieden sein, sofern das internationale Engagement nicht nachlässt.

Das wäre weit mehr als nur ein Hoffnungsschimmer nach allem, was in den letzten zehn Jahren auf dem Balkan geschehen ist. Vielleicht setzt sich doch noch die Einsicht durch, dass es kein Naturgesetz gibt, dem zufolge ethnische Differenz nichts als Hass, Gewalt und Massaker erzeuge. Auch auf dem Balkan nicht.

## 8. Literatur:

- Anderson, Benedict: Die Erfindung der Nation, Frankfurt/New York 1983  
Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Bd. 2: Imperialismus, Frankfurt-Berlin-Wien 1975  
Baumgart, Wolfgang: Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1930-1878, Paderborn u.a. 1999  
Bildt, Carl: A Second Chance in the Balkans, in: Foreign Affairs Jan./Febr. 2001, p.148-158  
Brill, Heinz: Der Balkan-Konflikt und die Interessen der Mächte, ÖMZ 5/2000, S.547-558, und 6/2000, S. 721-731  
Brunnbauer, Ulf: Zur Lage der ethnischen Albaner in Südserbien außerhalb des Kosovo, in: Südosteuropa 7-8/1999, 373-388  
Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh 1993  
Calhoun, Steven C.: Serbia and Montenegro: The Struggle to Redefine Yugoslavia, in: European Security vol. 9, Nr. 3, autumn 2000, p. 62-86

Diner, Dan: Das Jahrhundert verstehen – eine universalhistorische Deutung, Neuwied 1999

Felix Ermacora, Nationale Minderheiten - das Definitionsproblem, in: Kurt Müller, Hg., Minderheiten im Konflikt. Fakten, Erfahrungen, Lösungen, Zürich 1993, S. 34-48

Friedensgutachten 1999, hg. von Bruno Schoch, Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz, Münster-Hamburg 1999

Garton Ash, Timothy: Die letzte Revolution. Das Ende der Balkankriege und Serbiens Aufbruch nach Europa, in: Lettre international., H. 52, IV.Vj/2000, S.42-47

Garton Ash, Timothy: Rev. in Belgrad

Giersch, Carsten: Zehn Jahre europäisches Krisenmanagement auf dem Balkan – eine vergleichende Bilanz der Kriege in Kroatien, Bosnien und Kosovo, in: Politische Bildung 2001, p. 23-37

Goldstone-Kommission: The Kosovo Report, presented by the Independent International Commission on Kosovo to UN Secretary General Kofi Annan on October 23, 2000: <http://kosovocommission.org>

Gurr, Ted Robert: Ethnic Warfare on the Wane, in: Foreign Affairs 3/2000, S. 52-64

Hadzic, Miroslav: Kosovo and the Security Stabilization of South-East Europe, in: International Peacekeeping, 2/2000, S. 83-94

Hondrich, Karl Otto: Der Westen irrt, FAZ 24.4.1999, wieder in: Frank Schirmacher, Hg., Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovokrieg, Stuttgart 1999, S. 97-102

Höpken, Wolfgang: „Blockierte Zivilisierung“? Staatsbildung, Modernisierung und ethnische Gewalt auf dem Balkan (19./20.Jh.), in: Leviathan Dez. 1997, S. 518-538

Ignatieff, Michael: Die Zivilisierung des Krieges. Ethn. Konflikte, Menschenrechte, Medien, Hamburg 2000

Ignatieff, Michael: Reisen in den neuen Nationalismus, Frankfurt a.M. 1993

Judah, Tim: Goodbye to Yugoslavia?, NYR 8.2.2001

Judah, Tom: Goodbye to Yugoslavia?, in: NYR vol. XLVIII, No.2, February 8, 2001, S. 44-46

Jurekovid/Feichtinger: Zur Neuordnung des südslawischen Raumes. Montenegro, Nordkosovo und Südserbien – Hauptkonfliktherde im jugoslawisch-albanischen Raum, in: ÖMZ 3/2000, Mai/Juni 2000, S. 334-340

Kluge, Paul: Selbstbestimmung. Vom Weg einer Idee durch die Geschichte, Göttingen 1963

Marko, Joseph, Hg.: Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt, Baden-Baden 1999

Pichl, Elmar: Kosovo – „Kriegsrecht“, Faustrecht und UN-Recht. Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, in: Südosteuropa 11-12/1999, 646-673

Pichl, Elmar: Kosovo – „Kriegsrecht“, Faustrecht und UN-Recht. Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, in: Südosteuropa 11-12/1999, 646-673

Reuter, Jens, und Katsaropoulou, Melpomeni: Die Konferenz von Rambouillet und die Folgen, in: Südosteuropa 3-4/1999, 147-155

Reuter, Jens: Serbien und Kosovo – Das Ende eines Mythos, in: Südosteuropa 11-12/1999, p. 629-645

Riegler, Henriette: Der Kosovokonflikt – Bestandsaufnahme und Lösungsszenarien, Arbeitspapier 28 des ÖIIP, Sept. 2000

Rohde, David: Kosovo Seething, in: Foreign Affairs May/June 2000, p. 65-79

Schmidt, Fabian: Die „Albanische Frage“ im Spiegel der regional-albanischen Diskussion, in: Südosteuropa 7-8/2000, S. 375-400

Schmidt-Neke, Michael: Makedoniens Albaner: Konfliktpotential oder Stabilisierungsfaktor, in: Südosteuropa 3-4/1999, 191-212

Schneckener, Ulrich: Regulierung ethnischer Konflikte in Südosteuropa, in: IP 9/1999, S. 7-20

Schneckener, Ulrich: Territoriale Lösungen. Kapitel 6 der noch nicht veröff. Dissertation

Schoch, Bruno: Achillesferse der Stabilität: Nationale Minderheiten auf dem Balkan, in: Internationale Politik 3/2001, S. 37-42

Schoch, Bruno: Anerkennen als Ersatzhandlung. Ein kritischer Rückblick auf die Bonner Jugoslawienpolitik, in: Peter Schlotter et al.: Der Bosnienkrieg und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention, HSFK-Report 5-6/1993, S. 37-53

Schoch, Bruno: Die Schweiz – ein Modell zur Lösung von Nationalitätenkonflikten? HSFK-Report 2/1998, 61 S.

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

Van Meurs, Wim, und Brusis, Martin: Eliten, Mobilisierungsmuster und Transitionspfade in Serbien, Bertelsmann Stiftung Okt. 2000, Ms. (Vorabdruck aus: Südosteuropa 10/2000)

Wachtel, Andrew: Wie Jugoslawien ins Chaos treibt. Die Hoffnungen, die der Westen mit dem Abgang von Tudjman und Milosevic verknüpfte, haben getrogen, FAZ 2.3.2001, S. 44

Wittkowsky, Andreas: Optionen zur Konsolidierung Kosovos, FES, Politikinformation Osteuropa 86/Aug. 2000, 23 S.

Wittkowsky, Andreas: Südosteuropa und die Europäische Union – Stabilität durch Integration, in: Südosteuropa 3-4/2000, p. 158-174