



Auswärtiges Amt

C.A.P



BALKAN FORUM

„Regionale Kooperation und europäische Integration des Westbalkans“

4. Sitzung, Berlin, 10. Juni 2002

Gutachten

Kooperative Sicherheit auf dem Balkan

von Dr. Bruno Schoch
Hessische Stiftung für
Friedens- und Konfliktforschung
Frankfurt am Main

Kooperationsveranstaltung:

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

1.

Im historischen Vergleich betrachtet, nimmt sich die Sicherheitslage in Südosteuropa heute insofern anders – und deutlich besser – aus als in der Vergangenheit, als *diesmal keine rivalisierenden Großmächte in die Konflikte ihrer Klientelstaaten auf dem Balkan verstrickt sind*. Es war wohl seit jeher weniger die keineswegs singuläre ethnische Gemengelage als solche, die den Balkan vor 1914 zum sprichwörtlichen Pulverfaß Europas gemacht hatte, sondern vielmehr diese Verzahnung einzelner staatlicher oder ethnonationalistischer Akteure auf dem Balkan mit verfeindeten, materiell wie ideologisch-nationalistisch hochgerüsteten Großmächten. Stefan Troebst hat geradezu vom „balkanischen Politikmuster“ gesprochen.¹

Ein Abklatsch davon wirkte noch in den neunziger Jahren, wie die strittige Frage der Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgerepubliken demonstrierte: Beim Zerfall Jugoslawiens schien die historische Konkurrenz des europäischen Mächtekonzerts wie eine *invisible hand* die Balkanpolitik der europäischen Hauptstädte zu steuern. Jahrzehnten europäischer Integration zum Trotz wurden alte Großmacht- und Bündniskonstellationen unversehens wieder wirkungsmächtig: Frankreich und Großbritannien standen auf der Seite Serbiens, Österreich und Deutschland an derjenigen Kroatiens, von der slawisch-orthodoxen „Bruderschaft“ Russlands mit Serbien nicht zu reden. Noch im Frühjahr 1999 blockierten Russland und China die Einmütigkeit im UN-Sicherheitsrat; und während des Jugoslawienkrieges der NATO im Frühjahr 1999 war keineswegs gewiß, wie sich Moskau verhalten werde.

Seither jedoch ziehen die Weltmächte an ein und demselben Strang und lassen sich von den nationalistischen Kampfzähnen auf dem Balkan und dem „balkanischen Politikmuster“ nicht mehr so leicht auseinander dividieren. Für diesen Wandel, dessen Tragweite sich in historischer Perspektive kaum überschätzen läßt, stehen der Stabilitätspakt für Südosteuropa und das seitherige Krisenmanagement der Europäischen Union.

2.

Kooperative Sicherheit hat gewissermaßen auch eine *Binnendimension*: Anders als vor zehn Jahren ist die EU willens und imstande, zum gemeinsamen Export von Sicherheit einig zu agieren. Die frustrierenden Erfahrungen mit dem Debakel des mißglückten europäischen Krisenmanagements in Bosnien-Herzegowina haben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU einen kräftigen Schub verpaßt. Dazu gehören im Blick auf den Balkan:

a) die Schaffung des Hohen Repräsentanten für die GASP und seine Besetzung mit dem früheren NATO-Generalsekretär Javier Solana. Seither hat die EU immerhin endlich jene Telephonnummer, nach der Henry Kissinger gerne spöttisch zu fragen pflegte;

¹ Stefan Troebst: Balkanisches Politikmuster? Nationalrevolutionäre Bewegungen in Südosteuropa und die „Ressource Weltöffentlichkeit“, in: Osteuropa 11/2000, S. 1254-1266.

b) der Stabilitätspakt für Südosteuropa, den man ex post vielleicht einmal als Beginn einer wirklich europäischen Außenpolitik sehen wird;

c) die „robuste Vermittlung“ (Wim van Meurs) Javier Solanas, die in Mazedonien zum Abkommen von Ohrid führte, den Streit um die Forderung Montenegros nach Unabhängigkeit vorerst entschärft und – wenngleich *contre coeur* – die Bereitschaft zur Kooperation mit dem Den Haager Gericht spürbar erhöht hat. Erfolgreich war auch Michael Steiners Entrée, dem es als neuem UNMIK-Chef gelang, die zerstrittenen Parteiführer im Kosovo nach langem Hin und Her zur Bildung einer Interimsregierung und die serbische Minderheit zur Partizipation zu bewegen.

Seit 1999 hat die *Europäische Union als geschlossen handelnder Akteur* eine ordnungs- und stabilitätspolitische Verantwortung für die Einhegung und Regelung der ungelösten Konflikte auf dem Balkan übernommen, die man ihr zuvor schwerlich zugetraut hätte. 2001 konnte sie vollends unter Beweis stellen, dass sie aus ihrem Debakel in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo gelernt hat. Javier Solana engagierte sich hartnäckig für das Ende der Gewalt und wurde darin von der NATO ostentativ unterstützt. Dadurch vermochte er die mazedonische Regierung und Vertreter der albanischen Bevölkerung zu einem gemeinsamen Rahmenabkommen zu bewegen. Das Ohrider Abkommen vom 13. August 2001 sieht Verfassungsänderungen und umfassenden Minderheitenschutz vor – und die Europäische Union fungiert als Hüter seiner Umsetzung. Die Entwaffnung der Freischärler, denen Skopje im Gegenzug Amnestie gewährte, übernahm die NATO. Unter ihrem Schutz kehrte das Gros der Flüchtlinge zurück. Inzwischen patrouillieren mit EU-Hilfe aufgebaute gemischte Polizeistreifen in zuvor umkämpften Bergdörfern.

Anders als im Frühjahr 1999 hat sich die NATO in Mazedonien nicht selbst mandatiert. *Essential Harvest* beruhte vielmehr auf der Zustimmung der Konfliktparteien – Verständigung zwischen den Bevölkerungsgruppen, vereinbarter Waffenstillstand sowie erklärte Bereitschaft der UCK, ihre Waffen abzugeben. Wer im Deutschen Bundestag trotzdem gegen diesen Einsatz gestimmt hat, muss sich fragen lassen, wie man – auch aus pazifistischer Sicht – die Bundeswehr sinnvoller einsetzen kann als zur Hilfe für die Beendigung eines Bürgerkrieges und zur kontrollierten Entwaffnung einer nationalistisch-sezessionistischen Rebellenarmee. – Zwar ist Mazedonien noch längst nicht befriedet und das Zusammenleben zwischen Mehrheit und Minderheit weiterhin gespannt. Doch die konzertierte Aktion zwischen EU und NATO im letzten Jahr hat die Gewalteskalation unterbunden.² Das gilt für *Essential Harvest* wie für *Amber Fox*.

Die EU setzt ihr ökonomisches und politisches Gewicht für die Stabilisierung des Balkans ein. Auch in den Streit um die Unabhängigkeit Montenegros hat sie massiv eingegriffen. Die im März 2002 in Belgrad zustande gekommene Einigung für einen neuen Staatenbund Serbien und Montenegro trägt auch die Unterschrift Javier Solanas.

² Vgl. Peter Schlotter, Gewaltprävention durch Demokratisierung? Mazedonien zwischen Krieg und Frieden, HSFK-Standpunkt 2/2002, sowie Friedensgutachten 2002, S. 235-244.

Das Referendum über die Unabhängigkeit wird für drei Jahre vertagt; Podgorica wird ein hohes Maß an Selbstregierung zugestanden. Und bei Streitigkeiten soll die EU als Schiedsrichter fungieren, womit ihre Verantwortung festgeschrieben wurde.

Im Kosovo kam es erst auf internationalen Druck zu einer Interimsregierung; und in Bosnien übernimmt die EU Ende des Jahres die internationale Polizeimission.

Wir haben im „Friedensgutachten“ mehrfach hervorgehoben, dass die Präsenz von SFOR und KFOR in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo dem Frieden dient. Dasselbe gilt für den Einsatz in Mazedonien. Auch im Blick auf die NATO hat kooperative Sicherheit eine *Binnendimension*: Mit SFOR, KFOR, Essential Harvest und Amber Fox beweist sie, dass sie jetzt schon mehr ist als ein bloßes Verteidigungsbündnis. Die Abgrenzung von kollektiver Verteidigung und kollektiver Sicherheit erweist sich zumindest auf dem Balkan als weniger eindeutig, als das die politikwissenschaftlichen Lehrbücher vorsehen.

Zwar macht die Existenz von de facto-Protectoraten und die Notwendigkeit internationaler Friedenstruppen von insgesamt noch rund 58.000 Soldaten augenfällig, dass die Sicherheitslage auf dem Balkan noch immer ausgesprochen prekär ist. Doch drehen sich zumindest die Spiralen der Gewalteskalation nicht weiter, seit die Weltordnungsmächte sich nicht mehr gegeneinander ausspielen lassen und seit die Europäische Union geschlossen agiert. Wenn man die heutige Situation mit der Elendsgeschichte der reihenweise gescheiterten Troikas in den frühen neunziger Jahren vergleicht, springt die Differenz ins Auge.

3.

Die EU musste durch die Balkankriege nolens volens das Stabilität verbürgende Prinzip neu entdecken, dass *staatliche Grenzen nicht mit Gewalt verrückt werden dürfen* – ein Grundsatz, der ihr eigentlich aus der Entspannungspolitik und aus dem KSZE-Prozess noch hätte geläufig sein müssen, es aber offenkundig nicht war. In dem Maß, in dem sie das begriff, trat sie weiterer staatlichen Zersplitterung dezidiert entgegen: im Presevo-Tal, in Mazedonien und zuletzt im Blick auf die Sezessionsbestrebungen Montenegros. Das hat neben der Demokratisierung und dem „robusten“ Druck auch mit Hilfe der NATO dazu beigetragen, dass sich die sprichwörtliche Balkanisierung seit 1999 nicht fortgesetzt hat. Diese Mindeststabilität zu erhalten, muss die Hauptsorge für die Sicherheit auf dem Balkan bleiben. Das zeigte zuletzt die Erfahrung mit Mazedonien.³

³ Dass es gleichwohl immer wieder Vorschläge von Experten gibt, die unbelehrt von allen schrecklichen Erfahrungen der letzten Jahre ethnische Trennungen als friedensstiftenden Grundsatz empfehlen, steht auf einem anderen Blatt. Vgl. beispielsweise August Pradetto: Die NATO kann bei diesem Mandat von Glück reden. Einen günstigeren Zeitpunkt für einen Einsatz in Mazedonien gibt es nicht, Dokumentation FR 28.8.01. – Noch ausgeprägter und mit antiwestlichen Untertönen auch Viktor Meier: Jugoslawiens Erben. Die neuen Staaten und die Politik des Westens, München 2001.

Sie zeigte freilich einmal mehr – wenn es denn nach dem Kosovo dafür noch eines Beweises bedurft hätte – auch *die Kehrseite*: ohne gleiche Staatsbürgerrechte, Anerkennung von ethnischer Differenz und weitgehendem Minderheitenschutz ist die Aufrechterhaltung staatlicher Grenzen als Stabilitätsgrundsatz nicht zu haben. Beide Grundsätze haben offenbar auch ihren eigenen *kairos*. Wird der Zeitpunkt verpasst, beide durch institutionelle Arrangements und einklagbare Garantien auszubalancieren, geraten sie so in Widerspruch zueinander, dass sie dann unter Umständen – wie in der UN-Resolution 1244 der Fall – nur noch als unauflösbarer Widerspruch zementiert werden können.

4.

Seit dem demokratischen Machtwechsel in allen Balkanstaaten und besonders seit dem Regimewechsel in Belgrad existiert auf absehbare Zeit *keine direkte Gefahr einer militärischen Aggression* durch einen Nachbarstaat mehr. Das konstatierte das NATO-Papier SEECAP (= South East European Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities) bereits Ende Mai 2001.⁴

Freilich sind damit keineswegs alle Gefahren behoben. Vielmehr gibt es andere Risikofaktoren, die eine weitere Demokratisierung und Konsolidierung der Region wieder zurückwerfen könnten. Das NATO-Papier unterscheidet zwischen politischen Risiken für die Sicherheit und speziellen Sicherheitsrisiken. Zu den ersten gehören v.a.:

- Ethnische Spannungen und fehlende Anerkennung unterschiedlicher ethnischer, religiöser und kultureller Werte, Intoleranz und Xenophobie, fehlende Rechte für Angehörige nationaler Minderheiten, Widerstand gegen ethnische Versöhnung, ethnonational motivierte Gewalt, Extremismus und Terrorismus sowie Schwierigkeiten bei der Etablierung multiethnischer demokratischer Institutionen. Künftige Stabilität und Sicherheit in Südosteuropa werden in hohem Masse davon abhängen, ob ein erfolgreiches Management der zwischen-ethnischen, zwischen-religiösen und zwischen-kulturellen Beziehungen gelingt.
- Extreme und gewalttätige Nationalismen könnten von staatlicher Seite, von bewaffneten Gruppen, kriminellen Netzwerken und Terroristen instrumentalisiert und verschärft werden.
- Grenzstreitigkeiten und andere strittige Bereiche könnten bei fehlendem politischen Willen, sie schnell im Geiste des Völkerrechts zu überwinden, zur Quelle neuer Risiken für die nationale und regionale Sicherheit werden. Friedliche Lösungen setzen politischen Willen und bona fide-Anstrengungen voraus.

⁴ South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities (SEECAP), NATO Documents, updated 1.6.2001.

- Terroristische Aktivitäten und militanter Extremismus schüren politische Instabilität. Besonders dann, wenn lokale Extremisten sich entweder mit internationalen Terroristen und radikal-fundamentalistischen Gruppen verbinden, die danach trachten, die Region als Transitweg für Aktivitäten in Drittländern zu benutzen, oder wenn die Verbindungen zum organisierten Verbrechen als Geldquelle ausgedehnt werden.
- Das organisierte Verbrechen stellt eine ernsthafte Herausforderung für die Sicherheit der Region dar, v.a. Geldwäsche, illegaler Handel mit Waffen, Drogen, Menschen, Komponenten oder Materialien für Massenvernichtungswaffen. Kriminelle Netzwerke arbeiten vielfach grenzüberschreitend und sind häufig mit Korruption verbunden und finanzieren nicht selten terroristische und illegale Aktivitäten bewaffneter Gruppen.

Zu den Sicherheitsrisiken im engeren Sinne zählt das NATO-Papier:

- Illegale bewaffnete Gruppen könnten sowohl innerstaatliche als auch zwischenstaatliche Sicherheit gefährden;
- Terrorismus;
- Begünstigung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme durch illegalen Handel;
- destabilisierend könnten auch Akkumulation und illegaler Transfer von konventionellen Waffen wirken, besonders von kleinen und leichten Waffen und Munition;
- Landminen verursachen weiterhin Verletzte und Schäden und behindern Nachkriegsrekonstruktion und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen.
- Die Verkleinerung und gründliche Reform der gesamten Sicherheitsapparate, ihrer Strukturen und Doktrinen, sind dringend nötig. Da damit ökonomische und soziale Kosten für viele verbunden sind, könnte das Gegenreaktionen auslösen, die Stabilität und Sicherheit gefährden.

Insgesamt scheint sich damit die Balkanregion auch nach vier ethnonationalistischen Kriegen und Bürgerkriegen seit dem Zerfall Jugoslawiens in jenen allgemeinen Trend zu fügen, dass *zwischenstaatliche Kriege* in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich im Zurückgehen begriffen sind, während zugleich *die Zahl der innerhalb der Staaten oder Gesellschaften mit Gewalt ausgetragenen Konflikte zunehmen*. Manche Theoretiker wollen darin nicht weniger als einen regelrechten Paradigmenwechsel des modernen

Krieges sehen, einen neuen Typus von Krieg, der sich von Staatenkriegen, wie sie Clausewitz analysiert hat, grundlegend unterscheidet.⁵

5.

Generell gehören aus Sicht des Westens – darin sind sich NATO und Stabilitätspakt einig – zur *mittelfristig weiteren Stabilisierung* in der Region und zu deren Befriedung die folgenden drei Schlüsselemente:

- innerstaatliche Konsolidierung der Demokratien und der demokratischen Werte,
- Kooperation mit NATO und EU mit einer Perspektive möglicher Mitgliedschaft und der völligen euro-atlantischen Integration;
- effektive regionale Kooperation, angefangen von der Zusammenarbeit der Verteidigungsminister bis hin zu einer umfassenden Charta über gute Nachbarschaft, Stabilität und Sicherheit nach dem Vorbild des OSZE-Prozesses. Diese regionale Kooperation zumal im Sicherheitsbereich ist eine unabdingbare Komponente und Vorbedingung für die euro-atlantische Integration.

Gerade was *die Sicherheitsdimension im Besonderen* angeht, scheint mir der Stabilitätspakt mit seinem Arbeitstisch III zu Sicherheitsfragen vorerst fraglos einen politischen Mehrwert zu besitzen. Und zwar nicht nur im Vergleich zur EU, sondern auch zur NATO und zur OSZE:

- Militärische Sicherheit spielt im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der Europäischen Union keine große Rolle. Außerdem sind Sicherheitsfragen *qua definitione* übernationale regionale Angelegenheiten, weshalb der bilaterale Ansatz der EU gerade diese Dimension nicht erreicht.
- Mit seiner stark operativ ausgerichteten Komponente geht der Stabilitätspakt mit seinem Arbeitstisch III auch über das NATO-Programm *Partnership for Peace*, über den 1997 (als Nachfolger des Nordatlantischen Kooperationsrat) ins Leben gerufenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) sowie über die im September 2000 gegründete Lenkungsgruppe für südosteuropäische Sicherheitszusammenarbeit (SEEGROUP) hinaus.⁶ Sie alle konzentrieren sich

⁵ Martin van Creveld, *Die Zukunft des Krieges*, Berlin 1998; Mary Kaldor, *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M. 2000; Herfried Münkler, *Die privatisierten Kriege des 21. Jahrhunderts*, in: *Merkur* 3/2001, S. 222-234, und ders.: *Sind wir im Krieg? Über Terrorismus, Partisanen und die neuen Formen des Krieges*, in: *PVS* 4/2001, S. 581-589; Trutz von Trotta: *Das Kalaschyndrom. Gewalt zwischen Privatisierung, Männlichkeit, Jugend, Opferanspruch und massenmedialer Verherrlichung*, in: *Frankfurter Rundschau* 15.12.2001, S. 19.

⁶ Vgl. dazu die Beiträge von Robert Weaver, Robert E. Hunter und James Appathurai über die Entwicklung der Partnerschaften der NATO, in: *NATO-Brief*, Herbst 2001, S. 6-15.

auf diplomatische Treffen und regelmäßige Konsultationen von Botschaftern, Ministern sowie gelegentlich Staats- und Regierungschefs. Auch in dieser Hinsicht hat mithin der Stabilitätspakt einen politischen Mehrwert.

- Zwar unterhält die OSZE auf dem Balkan nach wie vor wichtige Missionen. So hat sie etwa in Bosnien-Herzegowina eigens ein *Department for Regional Stabilization* eingerichtet, das in Zusammenarbeit mit dem High Representative, SFOR und Mitgliedern der internationalen Staatengemeinschaft an Rüstungskontrolle und an der Wiederherstellung einer staatlichen Verteidigungsdimension, d.h. letztlich bosnisch-herzegovinischer Streitkräfte, arbeitet.⁷ Doch leidet die OSZE insgesamt unter einem kontinuierlichen Bedeutungsschwund. Ihre Mitgliedsstaaten setzten in den letzten Jahren stärker auf die EU mit GASP und ESVP oder auf die NATO mit ihren Partnerschaftsinstitutionen.

Erhard Busek wies in seiner Grundsatzrede im März darauf hin, dass der Stabilitätspakt als „Brücke“ für diejenigen Staaten dienen könne, die im nächsten Schritt der NATO-Erweiterung nicht dabei sind. Während Partnership for Peace als eine Art „Wartesaal“ bis zum richtigen Beitritt in die NATO teils konzipiert ist, vor allem aber als solcher perzipiert wird, ist der Stabilitätspakt insofern mehr, als er nicht diese Zweiteilung macht, sondern für die kommenden Jahre transatlantische Staaten und südosteuropäische Staaten ungeachtet ihrer unterschiedlichen „Nähe“ zu EU oder NATO ein- und umschließt.⁸

6.

Der Arbeitstisch III hat zwei Untertische, den Sub Table on Defence and Security Issues und den Sub Table on Justice and Home Affairs.⁹

Der *Sub Table on Defence and Security Issues* bearbeitet die folgenden Bereiche:

1. *Rüstungskontrolle* überhaupt, der Inbegriff für kooperative statt konfrontative Sicherheitspolitik. Grundlage ist die schon 1996 in Florenz erzielte Übereinkunft über subregionale Rüstungskontrolle, das *Florence Agreement, Article IV Agreement*. Es sieht nicht nur die klassische rüstungskontrollpolitische Begrenzung von Aufrüstung vor, sondern darüber hinaus einen weitgehenden wechselseitigen

⁷ SIPRI Yearbook 2001, Oxford 2001, S. 564 f.

⁸ The future strategy of the Stability Pact operation, by Special Co-ordinator Erhard Busek at G17, Belgrade, 7.3.2002, www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00...

⁹ Als generelle Einschränkung zu der folgenden Darstellung ist zu bemerken, dass der Großteil der Literatur, die ich zur Sicherheitsdimension des Stabilitätspaktes gefunden habe, aus Programmen, Intentionen und Absichtserklärungen besteht. Erfahrungsgemäß neigen solche Selbstdarstellungen von internationalen Organisationen dazu, das eigene Tun im besten Licht zu zeigen. Jedenfalls ist es ungleich schwieriger, konkrete Informationen über die Implementierung zu finden, sowohl zum aktuellen Stand der Umsetzung als schon gar zur Bewertung von deren Gelingen oder Scheitern.

Austausch militärischer Informationen, vielfältige militärische Kontakte, Luftbeobachtung und Herstellung von Transparenz und einen Informationsaustausch über Mobilisierungsprozedere, um gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Seit dem Ende des Milosevic-Regimes und dem Beitritt der BRJ zum Stabilitätspakt sind all diese Kooperationsmaßnahmen vertieft worden.¹⁰ Abrüstung und Truppenreduktionen sind weniger auf die Überzeugung von der Notwendigkeit regionaler Kooperation und kooperativer Steuerung der Rüstungsdynamik zurückzuführen, denn vielmehr auf die Zwänge der Wirtschaftskrise als Ergebnis des Zerfalls von Staat und integrierter Ökonomie sowie von Kriegen und Bürgerkriegen.

2. Auf deutsche Initiative ist im Rahmen des Quick Start Programms eine regelrechte regionale Institution zur Rüstungskontrolle als eine Art multinationaler Agentur für Rüstungskontrolle und v.a. ihre Verifikation und Implementation geschaffen worden: das RACVIAC, d.h. *Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance*. Diese Agentur befindet sich in Zagreb und arbeitet seit Oktober 2000.
3. Eine spezielle Initiative richtet sich unter der Schirmherrschaft des UNDP gegen die ungehinderte Proliferation von Kleinwaffen (SALW) und zielt auf deren Reduktion, wobei man mit NATO-, Einzelstaaten- und NGO-Initiativen zum selben Ziel koordiniert zusammenarbeitet. So hat sich z.B. Albanien verpflichtet, 130.000 SALW zu zerstören, was zu einem Drittel bis Januar 2002 umgesetzt wurde.¹¹ Seit Mai 2002 arbeitet in Belgrad ein regionales *Clearing House for Small Arms and Light Weapons Reduction*. Dabei geht es um nicht weniger als um die allmähliche Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols. Wie schon Thomas Hobbes in seinem „Leviathan“ beschrieb, müssen alle Mitglieder der Gesellschaft auf Gewaltmittel verzichten, indem sie sie auf eine zentrale staatliche Instanz übertragen.
4. Die *Regional Mine Action Support Group* (RMASG), auch bekannt als „Reay Group“, ist seit Ende 2000 an der Arbeit. Dabei handelt es sich um eine regelrechte Sisyphusarbeit angesichts von noch immer Tausenden von Minenfeldern. Dazu seien nur zwei Zahlen genannt: 1995 soll es in Kroatien rund 1 Million Minen gegeben haben, rund 8 Prozent des gesamten Staatsterritoriums galten als verseucht.¹² Die Räumung ist noch längst nicht abgeschlossen. Und in Bosnien-Herzegowina soll es Schätzungen des Monitor Reports der internationalen Kampagne zur Ächtung von Landminen zufolge rund 30.000 Minenfelder geben, von denen nur 18.145 registriert sind (Stand 2.2.2001).¹³

¹⁰ SIPRI Yearbook 2001, a.a.O., S. 562-569; ferner OSZE, Report to the 22nd SRCC, Febr. 2002.

¹¹ So Kim Traavik, der Vorsitzende von Arbeitstisch III, auf dem gemeinsamen Seminar von NATO und Stabilitätspakt vom 21.1.02: www.stabilitypac...

¹² NZZ 11./12.5.02: Minenräumung im kroatischen Hinterland.

¹³ Landmine Monitor Report 2001, S. 625.

5. *Streitkräftereform*: Neben der Reduktion der Truppen geht es dabei auch um die Umdefinition der Streitkräfte und um ihre Unterordnung unter die zivile staatliche Gewalt sowie um Verteidigungsreformen. In der Praxis ist das unterschiedlich weit gediehen, v.a. in Serbien hat damit noch gar nicht begonnen.¹⁴ Von besonderer Bedeutung sind spezielle Programme zur Reintegration von demobilisierten Offizieren und Soldaten in die zivilen Märkte.¹⁵

7.

Der *Sub Table on Justice and Home Affairs* bearbeitet die folgenden Bereiche:

1. *Flüchtlingsrückkehr*. Dabei gibt es breite Überschneidungen mit dem Arbeitstisch I (Menschenrechte). Die Rückkehrproblematik hat auch eine regionale Sicherheitsdimension. Und sie ist ebenfalls eine Sisyphusarbeit. Zu einer speziellen Dreierkooperation zur Rückführung der insgesamt noch immer 1,2 Mio. Flüchtlinge und Vertriebenen ist es zwischen Bosnien, Kroatien und Jugoslawien im Rahmen des Stabilitätspaktes gekommen.¹⁶
2. *Bekämpfung der organisierten Kriminalität*. Hierzu gibt es eine eigens eingerichtete Initiative gegen organisiertes Verbrechen, die *Stability Pact Initiative against Organized Crime*, SPOC. Sie arbeitet mit der von den USA im Dezember 1996 von den USA ins Leben gerufenen *Southeast European Cooperation Initiative*, SECI, zusammen. Noch läßt die Zusammenarbeit zwischen beiden „sehr zu wünschen übrig“, doch könnte sich das dadurch ändern, dass Erhard Busek, der neue Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes, sein früheres Amt als SECI-Koordinator behält. Das eröffnet die Möglichkeit, das SECI-Zentrum in Bukarest, das *Center for Combating Trans-Boundary Crime and Corruption*, umgangssprachlich auch *Balkanpol* genannt, zum operativen Sekretariat für die Initiative des Stabilitätspaktes gegen das organisierte Verbrechen zu machen.¹⁷ Die Besonderheit dieses Zentrums ist seine Zusammensetzung aus Polizei- und Zollbeamten. Sie bringen ihre institutionenübergreifenden Informationen in das Zentrum und seine Task Forces ein. Zurzeit besteht eine Task Force zur Bekämpfung von Menschenhandel und -menschenschmuggel, die von Rumänien in enger Zusammenarbeit mit der UNO, ihrem Menschenrechtsbeauftragten, mit der OSZE und mit dem FBI koordiniert wird; eine von Bulgarien koordinierte Task Force zum Kampf gegen den Drogenhandel sowie eine von Kroatien koordinierte zur Bekämpfung von kommerziellem Betrug. Im Aufbau befindet sich weiter eine von Ungarn zu

¹⁴ So Dusan Bogdanovic beim Treffen der Balkan-Gruppe vom 18.2.2002.

¹⁵ So Kim Traavik, der Vorsitzende von Arbeitstisch III, auf dem gemeinsamen Seminar von NATO und Stabilitätspakt vom 21.1.02: www.stabilitypac...

¹⁶ Vgl. Erhard Busek, *The future strategy of the Stability Pact operation*, a.a.O., S. 4; auch Frankfurter Rundschau vom 15.4.2002.

¹⁷ Franz-Lothar Altmann: *Regionale Kooperation in Südosteuropa. Organisationen, Pläne, Erfahrungen*, SWP-Studie S 17, Mai 2002, S. 16.

koordinierende Task Force zur Bekämpfung des Handels mit gestohlenen Fahrzeugen. Mazedonien hat eine weitere für Finanzbetrug vorgeschlagen, die vom US-Geheimdienst unterstützt wird. Seit dem 11. September 2001 ist das SECI-Zentrum kräftig aufgewertet worden: Von FBI und CIA unterstützt, wurde eigens eine SECI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus eingerichtet.¹⁸

3. *Polizeitrainings*. Seit Oktober 2000 werden im Rahmen des Stabilitätspakts kontinuierlich regionale Polizeitrainings zur Qualifikation von Polizisten und Grenzbeamten durchgeführt.¹⁹
4. *Allgemeine Justizreform*. Auf allen Ebenen müssen europäische Standards von *rule of law* oder Rechtsstaat durchgesetzt werden; dazu werden von diesem Untertisch des Arbeitstisches III Strategien, Konzepte und Aktionspläne vorgelegt, die dann von den nationalen Gesetzgebungen berücksichtigt und umgesetzt werden sollen. Hier sind naturgemäß keine kurzfristigen, sondern mittel- bis langfristige Wirkungen zu erwarten.
5. Für *Migrations- und Asylfragen* ist ein Steering Committee eingerichtet worden. Dabei geht es um die komplizierte Herstellung oder Wiederherstellung von Grenzregimen nach europäischen Standards.
6. Wie breit der Sicherheitsbegriff des Arbeitstisches III ist, zeigt sich darin, dass von ihm die *Stability Pact Anti-Corruption Initiative (SPAI)* unter dem Vorsitz des Italieners Giuseppe Di Gennaro ausging. Diese Initiative will dazu beitragen, internationale Instrumente umzusetzen, für good governance, Transparenz und Integrität bei Geschäftsoperationen zu sorgen und eine aktive Zivilgesellschaft voranzubringen. Für 2002 hat eine Arbeitsgruppe, an der das Büro des Sonderkoordinators, der Europarat, die OECD, die Europäische Kommission, die USA und die Weltbank beteiligt waren, einen Strategie- und Aktionsplan vorgelegt.

Seit dem 11. September überprüfen die bosnischen Behörden alle im Krieg zwischen 1992 und 1995 vergebenen Staatsbürgerschaften an Ausländer, die als Freiwillige den Kampf der bosnischen Muslime unterstützt hatten und entziehen sie ihnen teilweise wieder. Außerdem gingen sie mit Hilfe vertraulicher Informationen aus den USA gegen die so genannte „Algier-Gruppe“ vor. Am 18. Januar 2002 hat die Zentralregierung Bosnien-Herzegowinas sechs mutmaßliche Terroristen algerischer Abstammung an die USA ausgeliefert.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Übersicht in dem Dokument des Stabilitätspaktes: Regional Police Training Initiative. Process, Strategy and Budgetary Implications, Zagreb/Oslo, April 2002; vgl. dazu auch das im Auftrag des norwegischen Außenministeriums für den Stabilitätspakt erarbeitete Konzeptpapier von Tor Tanke Holm und Kari Margreth Ostland: Regional Civilian Police. Training in Southeast Europe, Norwegian Institute of International Affairs, Dez. 2000.

Die Unterstützung der USA ist ihnen dafür gewiss.²⁰

Seit dem 11. September wird, wie es scheint, allenthalben das Theorem von der Zivilgesellschaft relativiert. So lange der Staat in den Händen von totalitären Regimen das Bild bestimmte, besaß der zivilgesellschaftliche *bottom up*-Ansatz einen großen Reiz. Das hat sich inzwischen verändert. Seit dem 11. September sind *failed states* als Sanktuarium ungehinderter Rekrutierung transnationaler terroristischer Netzwerke zunehmend der Kritik ausgesetzt. Dadurch verschieben sich die Prioritäten: Seit Russland vom Unsicherheitsfaktor oder von der *quantité négligeable* der westlichen Politik in Washington zum wichtigen Bündnispartner im Kampf gegen den Terrorismus mutiert ist, wächst die Zustimmung zur autoritären Politik Wladimir Putins, den Akzent zunächst auf die Durchsetzung des Rechtsstaates zu setzen und die Demokratisierung zurückzustellen – ähnlich übrigens, wie die historische Entwicklung Deutschlands verlaufen ist. Selbst was die USA angeht, hat Dan Diner, der zuvor gerne Hegels Diktum zitiert hatte, Nordamerika sei die bürgerliche Gesellschaft ohne Staat, von einer regelrechten „Staatswerdung“ gesprochen.²¹ Schließlich sei an die Resolutionen 1368 und 1373 des UN-Sicherheitsrates erinnert, die alle Staaten auf den Kampf gegen den Terrorismus und auf die Wahrung ihres Gewaltmonopols verpflichten.

Die Priorität, mit der seit dem 11. September *state building* und (Wieder)Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols allenthalben betrieben werden, wirft freilich viele Fragen hinsichtlich der Menschenrechte auf. So muss die politisch motivierte Revokation der Staatsbürgerschaft im Namen des Antiterrorkampfes in Ländern, die dabei sind, sich zu demokratisieren, wie zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina, als Rückfall in die Barbarei kritisiert werden und dürfte eigentlich keine Zustimmung von Demokraten finden. „Denaturalisierung und Entzug der Staatsbürgerschaft gehörten zu den wirksamsten Waffen in der internationalen Politik totalitärer Regierungen“, schrieb Hannah Arendt in ihrer scharfsinnigen Analyse der Tragödie der Staatenlosen nach dem Ersten Weltkrieg.²²

²⁰ Vgl. Wolf Oschlies: Bosnien, die USA und die „Algier-Gruppe“ von Sarajevo. Antiterroristische Politik im Konflikt mit Menschenrechtserwägungen? SWP-Aktuell 5, März 2002. Im Scheitern der radikalen Islamisten in Bosnien sieht Gilles Kepel einen ersten Einbruch, mit dem sich die Hochzeit des Dschihad seinem Ende zu nähern begann, vgl. das instruktive Kapitel „Der Bosnien-Krieg und die Verweigerung des Dschihad“ in seiner

Studie Das Schwarzbuch des Dschihad. Aufstieg und Niedergang des Islamismus, München-Zürich 2002, S. 288-306.

²¹ Dan Diner: Die Gesellschaft wird Staat. Amerika erlebt seine Neugründung, FAZ 2.11.01.

²² Im Kapitel 9, Der Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte, von: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt-Berlin-Wien 1980, Bd. 2, S. 223.

8.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nach den blutigsten Bürgerkriegen und Kriegen in Europa seit 1945 Sicherheit auf dem Balkan noch immer ein überaus prekäres, fragiles Gut ist. Gleichwohl sind eine Reihe von Fortschritten zu verzeichnen, wozu der Stabilitätspakt nicht wenig beiträgt. Ohne diese Fortschritte wäre nicht zu erklären, dass der NATO-Rat jetzt beschlossen hat, bis Ende 2002 die Truppen auf dem Balkan zu reduzieren, von 38.000 auf 32.800 im Kosovo, eine Reduktion von gut 12 Prozent; und von 19.000 auf 12.000 in Bosnien, eine Reduktion fast um ein Drittel.²³

Dabei scheint die Normalisierung, um nicht von Befriedung zu reden, der äußeren Beziehungen zwischen den aus dem zerfallenen Jugoslawien hervorgegangenen Staaten trotz aller ungeklärter Statusfragen leichter zu erreichen als die Schaffung geordneter, rechtsstaatlich garantierter und demokratisch verfasster Gemeinwesen und die Durchsetzung europäischer Standards im Umgang mit nationalen Minderheiten. Diese innere Befriedung ist aber letzten Endes Voraussetzung und Garantie dafür, dass auch die zwischenstaatliche mehr als eine von außen erzwungene ist und sich *à la longue* selbst trägt. Gerade weil sich diese innerstaatlichen Zielsetzungen nicht binnen ein paar Jahren durchsetzen lassen, sondern langen Atem brauchen, kommt alles darauf an, dass die internationale Unterstützung dafür nicht nachlässt – auch wenn sich das allgemeine Medieninteresse seit dem 11. September längst nicht mehr auf den Balkan konzentriert.

²³ FAZ v. 11.5.2002.