

Matthias Z. Karádi

Machtwechsel in Belgrad. Die Rückkehr der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE

Acht Jahre nach seiner Suspendierung ist Jugoslawien wieder Teilnehmerstaat der OSZE. Am 27. November 2000 unterzeichnete der neu gewählte jugoslawische Präsident Vojislav Koštunica in Wien die drei wichtigsten OSZE-Dokumente: die Schlussakte von Helsinki (1975), die Charta von Paris (1990) und die Europäische Sicherheitscharta von Istanbul (1999).¹ Acht Jahre der Isolierung und Selbstisolierung Jugoslawiens gingen damit offiziell zu Ende.

Die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts werden als das Jahrzehnt der Balkankriege in die europäische Geschichtsschreibung eingehen. Der blutige Zerfall Jugoslawiens stellte die internationale Gemeinschaft und die europäischen Sicherheitsinstitutionen vor völlig neue Herausforderungen, denen sie sich nur bedingt gewachsen zeigten. Dabei spielte und spielt die OSZE im internationalen Krisenmanagement auf dem Balkan eine besondere Rolle, an der geradezu exemplarisch die Stärken und Schwächen der Organisation deutlich werden. Von der Ausweisung der KSZE-Mission im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina im Jahre 1993 bis zum Scheitern und Abzug der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) am 20. März 1999: Die Jugoslawienpolitik der OSZE wurde in der Öffentlichkeit geradezu als Paradebeispiel für die Machtlosigkeit einer schwachen Organisation gegenüber einem skrupellosen Regime wahrgenommen. Dabei wurde die OSZE mit neuen Aufgaben und Herausforderungen konfrontiert, die weitgehend ohne Beteiligung der OSZE auf dem Verhandlungswege vereinbart worden waren und auf die die Organisation weder personell noch finanziell in irgendeiner Weise vorbereitet war. Dies galt vor allem für die Friedensvereinbarungen von Dayton (1995) und das Holbrooke-Milošević-Abkommen vom Oktober 1998. Derzeit ist die OSZE mit Ausnahme Sloweniens in allen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien präsent. Sie unterhält Missionen in Mazedonien (seit 1992), in Bosnien und Herzegowina (seit 1995), in Kroatien (seit 1997),

1 Genau genommen handelt es sich bei der "Rückkehr" Jugoslawiens in die OSZE weniger um eine Wiederaufnahme, als vielmehr um eine Neuaufnahme. Bereits 1992 hatte die Badinter-Kommission festgestellt, dass es sich beim Untergang der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien nicht um einen Prozess der Abspaltung bzw. Sezession von Teilrepubliken, sondern um einen Prozess des Zerfalls ("*dismembratio*") handle. Während bei einer Sezession der Vorgängerstaat als Völkerrechtssubjekt bestehen bleibt und lediglich in seinem territorialen Bestand eine Änderung erfährt, kommt es beim Zerfall zum gänzlichen Untergang des Vorgängerstaates und zur Bildung mehrerer Neustaaten auf dessen Gebiet. Aus diesem Grunde tritt die am 27. April 1992 von Serbien und Montenegro ins Leben gerufene "Bundesrepublik Jugoslawien" (BRJ) der OSZE als neuer Teilnehmerstaat bei. Folgerichtig unterzeichnete Koštunica nicht nur die Charta von Istanbul, sondern auch die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris.

im Kosovo (seit 1999) und seit dem 16. März 2001 auch in der Bundesrepublik Jugoslawien. Damit ist Südosteuropa die Region, in der die Organisation am stärksten präsent ist und in der folglich die meisten Ressourcen gebunden sind. So sind die mit Abstand größten OSZE-Missionen diejenigen im Kosovo (750 internationale Mitarbeiter), in Kroatien (227) sowie in Bosnien und Herzegowina (180).² Nahezu 80 Prozent des OSZE-Gesamtbudgets fließen in diese drei Missionen, wobei allein die Kosovo-Mission mit fast 50 Prozent zu Buche schlägt.³ Der Balkan ist somit in vielerlei Hinsicht ein Testfall für die sich herausbildende europäische Sicherheitsarchitektur der "interlocking institutions". Nicht zuletzt die Krise in Mazedonien hat der internationalen Gemeinschaft im Frühjahr 2001 jedoch schmerzlich vor Augen geführt, dass mit dem Tode Franjo Tudjmans und dem Sturz Slobodan Miloševićs noch keineswegs die Lösung aller Probleme auf dem Balkan verbunden ist.

Die OSZE -Politik gegenüber dem Milošević-Regime

Die Suspendierung der Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) an der (damals noch) KSZE war eine der schwierigsten und umstrittensten Entscheidungen in der Geschichte der KSZE/OSZE.⁴ Es war das erste und bislang einzige Mal, dass die Konsens-minus-eins-Regel zur Anwendung kam.⁵ Im Nachhinein muss man konstatieren, dass sich die OSZE mit dieser Entscheidung wohl ihrer ohnedies spärlichen Einflussmöglichkeiten beraubte. Denn ein unmittelbares Ergebnis der Suspendierung war, dass das Mandat der Mission im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina, das am 28. Juni 1993 auslief, nicht erneuert wurde, da die jugoslawische Regierung eine Verlängerung des Mandats von der Wiederzulassung der BRJ zur OSZE abhängig machte.

2 Es folgen die Missionen in Jugoslawien mit 30 (geplant), Albanien mit 29, Georgien mit 20, Mazedonien mit 16 sowie Tadschikistan mit elf Mitarbeitern. Vgl. Survey of OSCE Long-Term Missions and other Field Activities, 17. Januar 2000, unter: www.osce.org.

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der General sekretär, Jahresbericht 2000 über die Aktivitäten der OSZE (1. November 1999-31. Oktober 2000), Wien, unter: http://www.osce.org/docs/german/misc/anrep00g_activ.pdf.

4 Im Folgenden wird durchgängig die Bezeichnung OSZE, wie die KSZE seit dem 1. Januar 1995 heißt, benutzt.

5 Die Konsens-minus-eins-Regel wurde auf dem Prager Treffen des KSZE-Rates am 30./31. Januar 1992 verabschiedet. Der entsprechende Passus des Prager Dokuments über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen lautet in Kap. IV, 16: "Zur Weiterentwicklung der Fähigkeit der KSZE, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit friedlichen Mitteln zu schützen, beschloß der Rat, daß in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates." Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.5, S. 4.

Von 1993 bis Oktober 1998 war die OSZE in der BRJ praktisch nicht präsent. Im Oktober 1998 handelte der amerikanische Diplomat Richard Holbrooke mit dem jugoslawischen Präsidenten Milošević unter Androhung von NATO-Luftangriffen ein Abkommen aus, das u.a. die Stationierung von 2.000 unbewaffneten OSZE-Verifikateuren vorsah. Aus vielerlei Gründen war der Kosovo-Verifizierungsmission jedoch kein Erfolg beschieden. Zum einen war die OSZE mit dieser Aufgabe, die ihr quasi über Nacht und ohne vorherige Konsultation übertragen wurde, organisatorisch völlig überfordert - was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kam, dass die Mission zu keiner Zeit die vorgesehene Stärke erreichte. Zum anderen gelang es nicht, die UCK daran zu hindern, in das Machtvakuum im Kosovo vorzustoßen. Die Folge war eine Eskalationsspirale von Gewalt und Gegengewalt, die mit dem Massaker von Račak einen traurigen Höhepunkt erreichte und der die unbewaffneten Verifikateure nur hilf- und tatenlos zuschauen konnten. Nach den gescheiterten Verhandlungsrunden in Rambouillet und Paris wurde die KVM am 20. März 1999 abgezogen. Vier Tage später begann der Kosovokrieg der NATO. Bereits unmittelbar nach Ende des Krieges kehrte die OSZE im Juli 1999 als integraler Teil der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen (UNMIK) in das Kosovo zurück.⁶ Am Beispiel Jugoslawien zeigt sich somit einmal mehr, dass die OSZE ihre wirklichen Stärken nur dort ausspielen kann, wo Konflikte entweder noch nicht offen ausgebrochen sind, also bei der Vorbeugung und Verhütung, oder zumindest notdürftig beigelegt wurden, also bei der Normalisierung und Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt. Nach dem Ende des Kosovokrieges war jedoch klar, dass eine Zusammenarbeit mit Serbien und erst recht eine Aufhebung der Suspendierung der OSZE-Mitgliedschaft Jugoslawiens zwingend den Sturz Miloševićs voraussetzten.

Machtwechsel in Belgrad

Hinsichtlich der Zukunft der Bundesrepublik Jugoslawien waren die Prognosen zunächst jedoch unverändert düster: Ein Ende des Milošević-Regimes schien in weiter Ferne, die serbische Opposition dämmerte zerstritten in Agonie vor sich hin und der fünfte Balkankrieg zwischen Montenegro und Serbien schien nur noch eine Frage der Zeit. Dann jedoch, am 5. Oktober 2000, nach vier Kriegen, Hundertausenden von Toten und Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen, begann in Belgrad der vorerst letzte Akt der "jugoslawischen Erbfolgekriege". Die Präsidentschaftswahlen vom 24. September 2000 hatten das Ende der Ära Milošević eingeläutet. Wider Erwarten war es der bis dato heillos zerstrittenen serbischen Opposition gelungen, ein Bündnis zu schmieden. Die Demokratische Opposition Serbiens (DOS), eine

6 Vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 325-331.

Allianz aus 18 Parteien, schickte zudem mit Koštunica einen serbischen Nationalisten als Präsidentschaftskandidaten ins Rennen, der bei weiten Teilen des serbischen Volkes hohes Ansehen genoss und als integer galt. Im Hintergrund zog der westlich orientierte Reformler Zoran Djindjić die Fäden. Trotz massiver Manipulationen gelang es Milošević nicht, das Ergebnis der Präsidentschaftswahl in einen Sieg umzufälschen. Eine für den 8. Oktober anberaumte Stichwahl wurde von Koštunica, der sich bereits als Wahlsieger feiern ließ, selbstbewusst abgelehnt.⁷ Der Spruch des jugoslawischen Verfassungsgerichts, das die Präsidentschaftswahlen für ungültig erklärte und eine Wahlwiederholung bis Juni 2001 forderte, brachte das Fass schließlich zum Überlaufen. Zu eindeutig trug das Gerichtsurteil die Handschrift Miloševićs, der damit offensichtlich auf Zeit spielen wollte. In der Folge nahmen die seit Ende September anhaltenden Massenproteste zu. Tausende Demonstranten stürmten schließlich am 5. Oktober das Parlament und besetzten das staatliche Fernsehen. Panzer fuhren in Belgrads Straßen auf. Für einen kurzen Augenblick schien ein blutiger Bürgerkrieg unausweichlich zu sein. Zur allgemeinen Überraschung blieben die Panzerrohre jedoch kalt und das Militär in den Kasernen. Selbst die Truppen der Sonderpolizei des Innenministeriums, die Prätorianergarde Miloševićs, schossen nicht auf die Demonstranten, sondern verbrüdeten sich mit ihnen. Das Stillhalten der Armee dürfte in erster Linie zwei Männern zu verdanken sein: Generalstabschef Nebojsa Pavković, der für die Armeeführung den Schießbefehl faktisch verweigerte, sowie Momcilo Perisić, Generalstabschef von 1993 bis 1998 (und damit u.a. verantwortlich für Srebrenica). "Graue Eminenz" und strategischer Kopf hinter der serbischen "Oktoberrevolution" war jedoch Djindjić, der seine Kontakte zum Militär, zu den Sicherheitskräften und zur Spezialpolizei nutzte.⁸ Mit Slobodan Milošević trat am 5. Oktober 2000 zugleich der letzte sozialistische Machthaber von der europäischen Bühne ab, der die Wende von 1989 überdauert hatte.

Nach der Bildung einer serbischen Übergangsregierung und der Konstituierung einer jugoslawischen Regierung am 5. November 2000 unter Führung des montenegrinischen Sozialisten Zoran Zizić,⁹ gewann die demokratische

7 Nach Angaben der jugoslawischen Wahlkommission kam Koštunica auf 48,2 Prozent und Milošević auf 40,3 Prozent der Stimmen. Da somit keiner der beiden Kandidaten die erforderliche absolute Mehrheit erreicht habe, sei eine Stichwahl fällig. Nach Angaben von DOS hingegen hatte Koštunica 54,6 Prozent und Milošević lediglich 35 Prozent der Stimmen erhalten.

8 So soll sich Djindjić am Vorabend und am Tag des Aufstands mit dem Chef der Einheit für Spezialoperationen (JSO), den "Roten Baretten" der serbischen Geheimpolizei, getroffen haben, der ihm versicherte, dass seine schwer bewaffneten Polizeikräfte einen Einsatzbefehl gegen die Demonstranten nicht befolgen würden. Vgl. Tim Judah, *Goodbye to Yugoslavia?*, in: *New York Review of Books*, 8. Februar 2001.

9 Die Bildung einer jugoslawischen Regierung stellte sich als schwieriger Balanceakt dar. Die jugoslawische Verfassung schreibt vor, dass der Premierminister aus der kleineren Teilrepublik Montenegro kommen muss, wenn der Präsident - wie Koštunica - aus Serbien stammt. Aus diesem Grunde und angesichts des Boykotts des montenegrinischen Präsidenten Milo Djukanović blieb DOS nichts anderes übrig, als einen Premier aus den Reihen der Sozialistischen Volkspartei (SNP) Montenegros - bis vor einem Monat noch

Opposition auch bei den vorgezogenen serbischen Parlamentswahlen am 23. Dezember 2000 mit einer deutlichen Zweidrittelmehrheit. Von 250 Sitzen erhielt die DOS 176 und konnte somit mit Djindjić den serbischen Ministerpräsidenten stellen. (Nach wie vor im Amt befindet sich der als mutmaßlicher Kriegsverbrecher angeklagte serbische Präsident Milan Milutinović.)

Der Sieg der Opposition bei den jugoslawischen Präsidentschafts- und den serbischen Parlamentswahlen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei DOS nach wie vor um ein Bündnis 18 grundverschiedener Parteien handelt. Sie werden geführt von extremen Nationalisten, westlich orientierten Reformern, Gewerkschaftern, Angehörigen ethnischer Minderheiten und vielen ehemaligen Stützen des Milošević-Regimes. Der gemeinsame Nenner war stets der Hass auf Milošević, das gemeinsame Ziel der Machtwechsel. Zwischen dem westlich orientierten Pragmatiker Djindjić und dem Nationalromantiker Koštunica tobt ein mehr oder weniger verdeckter Machtkampf. Dies zeigte sich zuletzt am 1. April 2001, als Djindjić ohne Wissen Koštunicas die Verhaftung Miloševićs anordnen ließ. Auch von der Auslieferung des ehemaligen jugoslawischen Präsidenten an das Haager Tribunal am 28. Juni 2001¹⁰ will Koštunica erst im Nachhinein erfahren haben. Die Entscheidung der serbischen Regierung, Milošević trotz einer einstweiligen Verfügung des jugoslawischen Verfassungsgerichts auszuliefern, führte zu einer Regierungskrise. Der jugoslawische Ministerpräsident Zizić von der montenegrinischen Sozialistischen Volkspartei (SNP)¹¹ erklärte am folgenden Tag seinen Rücktritt. Koštunica selbst bezeichnete die Überstellung seines Amtsvorgängers als "illegal und verfassungswidrig". Seine Demokratische Partei Serbiens (DSS) trat aus der gemeinsamen DOS-Fraktion im serbischen Parlament aus und forderte eine Regierungsumbildung. Djindjić bezeichnete seinerseits die Entscheidung zur Auslieferung als souveränen Akt der serbischen Regierung, womit er das Bundesverfassungsgericht düpierte und die Bundesregierung zum Einsturz brachte. Das eigentliche Motiv für die Auslieferung Miloševićs lässt sich jedoch mit der Formel "Tausche Kriegsverbrecher gegen Finanzhilfe" auf den Punkt bringen: Der Preis für die Überstellung des ehemaligen Staatsoberhauptes an das Tribunal wurde bereits am nächsten Tag auf der internationalen Geberkonferenz in Brüssel in Form von 1,3 Mrd. US-Dollar gezahlt. Auch wenn die Differenzen zwischen Koštunica

treue Verbündete der Milošević-Sozialisten - zu akzeptieren. Abgesehen vom Posten des Premierministers wurden die Schlüsselpositionen im Kabinett jedoch von Vertretern der Demokratischen Opposition Serbiens eingenommen.

- 10 Der Tag, an dem Milošević ausgeliefert wurde, fiel auf ein Datum, das sich in der serbischen Geschichte auf magische Weise zu wiederholen scheint - den St. Veitstag (*Vidovdan*). Am 28. Juni 1389 fand die mythenumwobene Schlacht auf dem Amselfeld gegen die osmanischen Eroberer statt. Am 28. Juni 1914 begann mit dem Attentat auf den österreichischen Thronfolger der Erste Weltkrieg. Mit seiner Rede zur 600-Jahr-Feier der Schlacht auf dem Amselfeld am St. Veitstag 1989 begannen der Aufstieg Miloševićs und das Jahrzehnt der Balkankriege. Es entbehrt somit nicht einer gewissen Ironie, dass der Tag, an dem Milošević nach Den Haag überstellt wurde, ebenfalls auf einen 28. Juni fiel.
- 11 Die SNP war bis zum Sturz Miloševićs im Oktober 2000 mit dessen Sozialistischer Partei Serbiens (SPS) verbündet und hatte sich bis zuletzt einer Auslieferung widersetzt.

und Djindjić offen zutage treten, dürften beide dennoch ein Interesse daran haben, die Regierungskrise beizulegen. Denn noch sind die beiden aufeinander angewiesen und ergänzen sich, da sie verschiedene Klientelen bedienen. Während Djindjić die Reformen vorantreibt, ist Koštunica für die "serbische Seele" zuständig - mit der Folge, dass der jugoslawische Präsident breite Unterstützung in der Bevölkerung findet, während der serbische Ministerpräsident nur auf begrenzte Sympathie stößt.¹² Der Erfolg von DOS wird maßgeblich davon abhängen, ob es den beiden Protagonisten gelingt, die nationalistischen und pro-westlichen Kräfte zusammenzuhalten. Es spricht jedoch einiges dafür, dass der latente Machtkampf über kurz oder lang offen ausbrechen wird, zumal die Herausforderungen, vor denen die neuen Herren stehen, gewaltig sind. Auch wenn eine Rückkehr des alten Regimes ausgeschlossen ist, kämpfen nach wie vor wichtige Institutionen wie Armee, Spezialpolizei und Geheimdienst um ihre Legitimation. Hinzu kommt eine tiefgreifende Wirtschaftskrise. Dreizehn Jahre Milošević und vier verlorene Kriege haben aus Serbien das Armenhaus Europas gemacht. Ende 2000 betrugen die Auslandsschulden Jugoslawiens 12,2 Milliarden Dollar. Der durchschnittliche Monatslohn liegt bei unter 90 Mark, die Arbeitslosenquote bei 30 Prozent. Jugoslawien ist in vielen Gebieten auf den Stand eines Drittweltlandes zurückgeworfen worden. Dazu gehört das desolante Gesundheitssystem, aber auch die Energieversorgung und die Verkehrsinfrastruktur. Nach wie vor ruht der Schiffsverkehr auf der Donau, weil noch immer Brückenteile und Minen im Wasser die Durchfahrt verhindern. Abgesehen von kurzen Unterbrechungen litt das Land neun Jahre unter Wirtschaftssanktionen. Allerdings haben diese zumeist eine andere Wirkung erzielt, als von der westlichen Staatengemeinschaft beabsichtigt. Ihre Nutznießer waren in erster Linie der Milošević-Clan und seine Vertrauten, die den äußerst lukrativen Warenschmuggel kontrollierten. Verlierer war das serbische Volk. Mittlerweile ist die Euphorie über den Machtwechsel verfliegen und die Revolution in Serbien in eine zähe Transition übergegangen.¹³ Erschwert wird ein wirtschaftlicher Aufschwung auch dadurch, dass viele hoch qualifizierte Fachkräfte das Land bereits vor Ausbruch der ersten bewaffneten Auseinandersetzungen Anfang der neunziger Jahre verlassen hatten. Die Hoffnungen der neuen Regierung richteten sich demzufolge auf die internationale Gemeinschaft und hier in erster Linie auf schnelle wirtschaftliche Hilfen im Rahmen der EU und des Stabilitätspaktes für Südosteuropa.¹⁴

12 Vgl. David Binder, Koštunica und Djindjić, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2001, S. 153-158.

13 Vgl. Matthias Rüb, Serbiens unvollendete Revolution, in: Europäische Rundschau 2/2001, S. 15-21.

14 Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa - Großer Wurf oder Flickschusterei?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 173-187.

Die Rückkehr Jugoslawiens in die internationalen Institutionen

Nach fast zehnjähriger Isolation hat die Bundesrepublik Jugoslawien einen bemerkenswerten Schnellstart bei der Rückkehr bzw. Wiederaufnahme in die internationalen Organisationen hingelegt. Die außenpolitische Isolation des Landes wurde rasch durchbrochen. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa war das erste internationale Forum, das das Land am 26. Oktober 2000 aufnahm. Es folgten die Vereinten Nationen am 1. November.¹⁵ Mit der Reaktivierung der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen erkannte die Regierung in Belgrad zugleich die damit verbundenen internationalen Verpflichtungen an. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag. Dies folgt aus Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen, wonach alle VN-Mitglieder verpflichtet sind, Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates - der das Statut des Tribunals erlassen hat - auszuführen.

Am 10. November 2000 hieß der Ständige Rat der OSZE auf einer Sondersitzung in Wien die Bundesrepublik Jugoslawien als 55. Teilnehmerstaat willkommen.¹⁶ Der jugoslawische Außenminister Goran Svilanović lud im Namen von Präsident Koštunica eine OSZE-Berichterstermission nach Jugoslawien ein. Die Wiederaufnahme Jugoslawiens in die OSZE war auch schon der einzige Lichtblick des Achten Ministerratstreffens in Wien am 26./27. November 2000, das erstmals in der Geschichte der Organisation ohne eine gemeinsame Schlussklärung der Teilnehmerstaaten zu Ende ging. Einigkeit bestand lediglich über eine Wiener Erklärung zu Südosteuropa, in der die Demokratisierung Jugoslawiens begrüßt wurde.¹⁷ Der neu gewählte jugoslawische Präsident und Ehrengast Koštunica erinnerte in seiner Rede daran, dass Jugoslawien Gründungsmitglied der KSZE gewesen sei. Seither habe man viele Fehler gemacht, aber auch der Westen habe es an einem "objektiven, unaufgeregten Blick" auf Jugoslawien fehlen lassen. Der Staatsrechtler Koštunica bekräftigte die "Unverletzlichkeit der Territorialgrenzen" und erteilte somit den Unabhängigkeitsbestrebungen Montenegros und der offiziell nach wie vor zu Serbien gehörenden autonomen Provinz¹⁸ Kosovo eine deutliche Absage. Im neu aufgebrochenen Kampf gegen "klassische Terroristen" an der Südgrenze Jugoslawiens verlangte der jugoslawische Präsi-

15 Die Mitgliedschaft Jugoslawiens in der UNO wurde 1992 suspendiert. Seitdem entsandte das Land zwar einen Vertreter in die Weltorganisation, hatte aber keinen Sitz inne.

16 OSZE Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 308, Beschluss Nr. 380, PC.DEC/380, 10. November 2000.

17 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa, Wien, 28. November 2000, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 517-520, hier: S. 517.

18 Mit der Aufhebung der Autonomie für das Kosovo und die Vojvodina durch Milošević begann im Jahre 1989 der Zerfall Jugoslawiens. Bis zum Kosovokrieg konnte man "autonom" getrost in Anführungszeichen setzen, da die Albaner über keinerlei Rechte verfügten. Seit dem Ende des Krieges muss man jedoch "Provinz" in Anführungszeichen setzen. Denn das Kosovo ist nur noch auf dem Papier ein integraler Bestandteil der Bundesrepublik Jugoslawien. *De facto* handelt es sich um ein Quasi-Protektorat von UNMIK und KFOR mit eigener Währung, eigener Verwaltung und eigener Gerichtsbarkeit.

dent die Unterstützung des Westens gegen die albanische Befreiungsarmee von Preševo, Medvedja und Bujanovac (UCPMB). UNMIK und KFOR hätten bei der Sicherung der Pufferzone und dem Schutz der Grenzen zum Kosovo und zu Mazedonien "eindeutig versagt". Er sprach sich darüber hinaus für einen "offenen serbisch-albanischen Dialog" aus, bei dem die OSZE gerne Hilfestellung leisten, aber nicht als Schiedsrichter auftreten dürfe. Abschließend bat Koštunica die OSZE um Hilfe bei der Überwachung der serbischen Parlamentswahlen am 23. Dezember 2000, den "ersten wirklich freien und fairen Wahlen in Serbien seit dem Zweiten Weltkrieg".¹⁹ In ihrer Erklärung zu Südosteuropa begrüßte die OSZE ihrerseits den demokratischen Wechsel in Belgrad und gab ihrer Hoffnung Ausdruck, dass die südosteuropäischen Probleme insgesamt in einem Klima des Vertrauens und der Kooperation gelöst werden können. Auch für den Friedensprozess in Bosnien und Herzegowina sowie für die rüstungskontrollpolitischen Umsetzungen des Dayton-Abkommens erwarte man wichtige Impulse.²⁰

Auch die Europäische Union ging daran, ihre Versprechen zumindest teilweise einzulösen. Wenige Tage nach dem Umsturz in Serbien hob die EU den größten Teil der Wirtschaftssanktionen auf. Auf ihrem "Balkan-Gipfel" in Zagreb am 24. November 2000 begrüßte sie das demokratische Jugoslawien und sagte 200 Millionen Euro Soforthilfe für Serbien zu, die in erster Linie für die Energieversorgung sowie für Lebensmittel und Medikamente verwandt wurden. Ende Januar 2001 wurden weitere 220 Millionen Euro zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen bewilligt. Zudem wurden für die gesamte Region bis 2006 von ursprünglich zugesagten 5,8 Milliarden zumindest 4,65 Milliarden Euro für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess in Aussicht gestellt und die asymmetrische Handelsliberalisierung auch auf die Bundesrepublik Jugoslawien ausgedehnt.

Die nächsten Stationen der Rückkehr Jugoslawiens in die internationalen Institutionen waren im Dezember 2000 der Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und zur Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung; im Mai 2001 folgte die Mitgliedschaft in der Weltbank. Von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Jugoslawiens sind jedoch die Zusagen, die Jugoslawien am 29. Juni 2001 auf der internationalen Geberkonferenz in Brüssel erhielt. Die Konferenz, die von der EU-Kommission und der Weltbank vorbereitet worden war, hatte durch die Auslieferung Miloševićs eine neue Perspektive bekommen. Der Westen honorierte die Auslieferung mit großzügiger Finanzhilfe in Höhe von 1,3 Mrd. US-Dollar.²¹ Alleine die USA erhöhten ihre ursprünglich zugesagte Hilfe von 105 auf 182 Millionen Dollar. Für die nächsten vier Jahre rechnet die EU mit einem Be-

19 Eighth Ministerial Council, Statement by the President of the Federal Republic of Yugoslavia, MC.DEL/81/00, 27 November 2000 (eigene Übersetzung).

20 Vgl. Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa, a.a.O. (Anm. 17).

21 Von der ersten Tranche in Höhe von 300 Millionen Euro EU-Hilfe fließen jedoch 225 Millionen direkt an die Europäische Investitionsbank zur Tilgung der jugoslawischen Staatsschulden zurück.

darf von mindestens vier Mrd. Dollar. Jährliche Geberkonferenzen sind bereits geplant. Darüber hinaus wird ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU vorbereitet und sogar mit dem einstigen Kriegsgegner, der NATO, wurden erste Kontakte aufgenommen. Eine Mitgliedschaft in den NATO-Institutionen "Partnerschaft für den Frieden" und "Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat" dürfte schon bald auf der Tagesordnung stehen. Damit ist die BRJ innerhalb kürzester Zeit in die internationalen Institutionen und Gremien zurückgekehrt. Das neue Kapitel der Zusammenarbeit zwischen Belgrad und der OSZE spiegelt sich auch in der Einrichtung einer OSZE-Mission für Jugoslawien wider.

Die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien

Am 11. Januar 2001 beschloss der Ständige Rat die Einrichtung einer OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien.²² Damit endete zugleich die seit 1993 nur noch auf dem Papier bestehende Langzeitmission der OSZE im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina. Am 15. Januar 2001 entsandte das OSZE-Sekretariat ein Expertenteam, ein so genanntes "Missionsaktivierungsteam" (*mission activation team*), als Vorauskommando nach Belgrad, dem mehrere Spezialisten für Fragen wie Kommunikation, Personal und Informationstechnologie angehörten. Der italienische Botschafter Stefano Sannino wurde am 17. Januar 2001 vom Amtierenden Vorsitzenden zum Missionsleiter berufen.²³ Die Mission selbst nahm am 16. März 2001 offiziell ihre Tätigkeit auf. Der rumänische Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 2001 Mircea Geoana eröffnete in einer feierlichen Zeremonie das OSZE-Büro in Belgrad. Im selben Gebäude ist auch die Vertretung des Europarats untergebracht. Damit unterstrichen die beiden Organisationen ihre Absicht, künftig bei der Konfliktnachsorge - nicht nur in Jugoslawien - enger zusammenzuarbeiten. Bereits am 16. Februar 2001 hatten die beiden Generalsekretäre, Ján Kubiš und Walter Schwimmer, so genannte "*letters of cooperation*" ausgetauscht, in der die Modalitäten der Zusammenarbeit festgelegt wurden.

Die Aufgaben der OSZE-Mission sind umfassend und vielschichtig. Zu ihnen gehört u.a. die Hilfe beim Aufbau eines funktionierenden rechtsstaatlichen Justiz- und Verwaltungssystems. Rechtssicherheit ist wiederum eine unabdingbare Voraussetzung für internationale Investitionen, auf die das Land dringend angewiesen ist.²⁴ Finanzieller Hilfe bedarf es überdies bei der Um-

22 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 315, Beschluss Nr. 401, PC.DEC/401 vom 11. Januar 2001.

23 Vgl. Ständiger Rat stimmt Einrichtung einer neuen OSZE-Mission in Jugoslawien zu, in: OSZE Newsletter 2/2001, S. 3-4.

24 Am 10. April 2001 veranstalteten die OSZE und der Europarat einen gemeinsamen Workshop zur Justizreform in der BRJ, bei dem darüber diskutiert wurde, wie die Gesetzgebung den europäischen Standards angepasst werden kann.

strukturierung und Reform des Polizeiwesens. Am 21. Mai 2001 begann in Bujanovac die erste Phase eines multiethnischen Polizeiausbildungskurses, organisiert von der OSZE-Mission in Jugoslawien und dem serbischen Innenministerium.²⁵ Der Aufbau und die Aufstellung von gemischten albanisch-serbischen Polizeieinheiten soll dazu beitragen, die Lage in Südserbien zu entspannen und Vertrauen aufzubauen. Weitere Aufgabenbereiche sind der Schutz der Menschenrechte, der Aufbau demokratischer Institutionen, freier Medien und einer funktionierenden Zivilgesellschaft sowie Hilfe bei der Rückkehr und Integration von Flüchtlingen. In der BRJ halten sich mehr als 700.000 Flüchtlinge und Vertriebene aus Kroatien, Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo auf, die meisten ohne Arbeitsplatz und Perspektive. Mittel- und langfristiges Ziel ist die Rückkehr dieser Vertriebenen in ihre Heimat. Dies setzt wiederum eine enge Zusammenarbeit mit den OSZE-Missionen im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien voraus.²⁶ Angesichts der Fülle der Probleme, eines schmalen Etats von 3,2 Millionen Euro²⁷ und der geringen Zahl von nur 30 Mitarbeitern kann die OSZE jedoch "nur" Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Das Schicksal und die Zukunft Jugoslawiens werden hingegen maßgeblich davon abhängen, ob es der neuen Führung gelingen wird, die offenen Fragen nach dem Status und der Neuordnung des jugoslawischen Staatswesens auf friedliche und kooperative Weise zu lösen. Die OSZE-Mission kann dazu ihren Teil beitragen, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Das Verhältnis zu Montenegro - vom Bundesstaat zum Staatenbund?

Als in Belgrad Flammen aus den Fenstern des jugoslawischen Parlaments züngelten, kündigte sich nicht nur das Ende der Ära Milošević an. Der Sturm auf das Abgeordnetenhaus am 5. Oktober 2000 symbolisierte zugleich das Ende des dritten Jugoslawiens.²⁸ Ob es künftig ein viertes Jugoslawien geben wird, ist derzeit ungewiss. Zweifelsohne wollen sowohl Koštunica als auch Djindjić die Föderation mit Montenegro (und dem Kosovo zumindest formal als Teil Serbiens) erhalten. In beiden Fragen wissen sie zwar die internationale Gemeinschaft auf ihrer Seite, jedoch nicht unbedingt die Realitäten. Denn auch wenn das Kosovo und Montenegro zusammen mit Serbien wei-

25 Vgl. OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia, First phase of multi-ethnic police training in Southern Serbia a success, 7. Juni 2001, http://www.osce.org/press_rel/2001/06/1787-fry.html.

26 Vgl. Branislav Milinković, The OSCE and FRY: the beginning of the new relationship, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 21-29.

27 Das bewilligte Budget für 2001 beträgt 3.174.900 Euro. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 315, Beschluss Nr. 402, PC.DEC/402 vom 11. Januar 2001.

28 Die drei Staatsgebilde mit dem Namen Jugoslawien waren das Königreich Jugoslawien (1929-1941), Titos Volksrepublik Jugoslawien (1945-1991) und Miloševićs Bundesrepublik Jugoslawien (1992-?), aus der das Kosovo (1999) bereits *de facto* als internationales Protektorat herausgelöst wurde. Auch Montenegro geht seit November 1997, der Wahl von Djukanović zum Präsidenten, eigene Wege.

terhin unter dem Label "Jugoslawien" figurieren, so streben sowohl die Republik wie die ehemals autonome Provinz die Loslösung von Serbien an. Selbst wenn sich Montenegro und Serbien in irgendeiner Form auf eine mehr oder weniger lose Föderation der beiden Republiken einigen sollten, wird der Name dieses ungleichen Staatenbundes²⁹ vermutlich nicht mehr Jugoslawien lauten. Koštunica hat Montenegro nicht nur eine Neuordnung der Beziehungen, sondern auch eine Neubenennung des zu schaffenden Staatswesens als "Serbien-Montenegro" in Aussicht gestellt. Sollte die Bundesrepublik Jugoslawien hingegen an den Sezessionsbestrebungen der montenegrinischen Teilrepublik zerbrechen, stünde Koštunica ohne Basis da: Er wäre Präsident eines Staates, den es nicht mehr gibt. Der montenegrinische Präsident Milo Djukanović müsste hierfür allerdings einen Volksentscheid gewinnen und danach eine Zweidrittelmehrheit im montenegrinischen Parlament zustande bringen. Bei den Parlamentswahlen am 22. April 2001 erzielte Djukanović jedoch lediglich einen Pyrrhussieg. Seine Koalition "Der Sieg gehört Montenegro" gewann 36 von 77 Sitzen, während seine Gegner, die - unter dem nicht minder klangvollen Namen "Gemeinsam für Jugoslawien" - für einen Verbleib in der Föderation eintraten, auf immerhin 33 Mandate kamen. Der montenegrinische Präsident sah sich folglich gezwungen eine Koalition mit der Liberalen Partei einzugehen, die sechs Sitze gewann und ebenfalls eifrige Befürworterin der Unabhängigkeit Montenegros ist. Obwohl die Wahl in erster Linie deutlich machte, wie gespalten die Montenegriner in der Unabhängigkeitsfrage sind, soll Ende November 2001 eine entsprechende Volksabstimmung durchgeführt werden.

Zugleich wächst der internationale Druck auf Podgorica, sich einer gemeinsamen Neuordnung des jugoslawischen Staatswesens nicht länger zu widersetzen. Zu Recht befürchtet man, dass eine Unabhängigkeit Montenegros entsprechende Bestrebungen der Vojvodina mit seiner starken ungarischen Minderheit fördern und zum Präzedenzfall für das Kosovo werden könnte. Denn mit welchem Recht wollte man den knapp zwei Millionen Kosovo-Albanern die Unabhängigkeit verwehren, wenn man sie den 650.000 Montenegrinern gewährt? Und dies vor dem Hintergrund, dass die Kosovaren nahezu geschlossen die Unabhängigkeit anstreben, während dies in Montenegro nur eine knappe Mehrheit tut. Fest steht jedenfalls, dass "Jugoslawien" nur als ein rundum erneuertes und föderalisiertes Staatswesen überlebensfähig ist. Ob und in welcher Form das Kosovo Teil dieses Staates werden wird, ist dabei völlig offen.

29 Den 650.000 Montenegrinern stehen ca. acht Millionen Serben gegenüber. Vgl. Dušan Reljić, Montenegros Kurssturz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, S. 657-660.

Der ungeklärte Status des Kosovo

Der Machtwechsel und die Demokratisierung in Belgrad haben die Lage in der per VN-Definition immer noch zu Jugoslawien gehörenden Südprowinz Serbiens nicht etwa entschärft, sondern noch verworrener gemacht. Für den Westen ist das Dilemma angesichts der beiden unvereinbaren Positionen groß. Unterstützt er die nach Unabhängigkeit strebenden Albaner, schwächt er die demokratische Führung in Belgrad. Kommt er hingegen den jugoslawischen Vorstellungen entgegen, muss er mit dem erbitterten Widerstand der Kosovaren rechnen. Mit anderen Worten: Die beiden Extremoptionen Wiederanschluss an Serbien und sofortige Unabhängigkeit verbieten sich derzeit. Die *Independent International Commission on Kosovo* unter Vorsitz von Richard Goldstone hat als Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse das Konzept einer "konditionierten Unabhängigkeit" vorgeschlagen.³⁰ Dies würde die Gewährung einer bedingten Unabhängigkeit mit der Option einer staatlichen Unabhängigkeit unter gewissen Voraussetzungen bedeuten. Ob ein unabhängiges Kosovo wirklich zu einem stabilisierenden Faktor in der Region werden könnte, ist jedoch mehr als zweifelhaft.³¹ Voraussetzung für eine Unabhängigkeit wäre auf jeden Fall die bedingungslose Durchsetzung der Menschen- und Minderheitenrechte. Dazu gehört nicht nur ein Ende der Vertreibungen, sondern auch ein Rückkehrrecht für die mehr als 100.000 vertriebenen Kosovo-Serben in ihre Häuser.

Eine weitere Voraussetzung wäre die Zustimmung Serbiens. Derzeit sind jedoch weder Koštunica noch Djindjić gewillt, die Kosovaren einfach ziehen zu lassen - auch wenn der bittere Witz, wonach die Serben zwar bereit seien, für das Kosovo zu sterben, nicht aber dort zu leben, heute zutreffender ist denn je. Auch ein demokratisches, föderatives Jugoslawien, das aus den vier Republiken Serbien, Montenegro, dem Kosovo und der Vojvodina bestünde, ist derzeit ein eher unwahrscheinliches Szenario, da nach den jüngsten Erfahrungen für die Kosovaren ein Verbleib im jugoslawischen Staatsverband undenkbar geworden ist.

Das Dilemma lässt sich also nicht lösen. Aus diesem Grunde verfolgt man seitens der internationalen Gemeinschaft dieselbe Strategie wie in Bosnien: Man erhält durch massive militärische und politische internationale Präsenz schlichtweg den Status quo und den damit verbundenen Schwebezustand aufrecht. Und dies in der Hoffnung, dass sich mittel- bis langfristige Perspektiven ergeben werden, die derzeit noch nicht in Sicht sind. Darüber hinaus dürfte jedoch die normative Kraft des Faktischen für die Kosovo-Albaner arbeiten. So stellte der Chef der Übergangsverwaltung für das Kosovo, Hans Haekke-

30 Vgl. The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report. Conflict - International Response - Lessons Learned, Oxford 2000, S. 271-273.

31 Diese These vertritt u.a. Matthias Rüb in der FAZ vom 20. Februar 2001. Auch Ibrahim Rugova, der alte und vermutlich neue Präsident des Kosovo wird nicht müde zu betonen, dass je früher die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt, desto schneller Ruhe in der Region einkehren werde.

rup, am 15. Mai 2001 einen "konstitutiven Gesetzesrahmen für die provisorische Selbstverwaltung im Kosovo" vor. Nach den für den 17. November 2001 vorgesehenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wird das Kosovo mit einem eigenen Parlament,³² einem Präsidenten, einer Regierung und regionalen Selbstverwaltungen einen weiteren Schritt in Richtung Unabhängigkeit machen - auch wenn diese der exekutiven und legislativen Gewalt der UNMIK unterworfen bleiben und es in absehbarer Zukunft keine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit geben wird. Die wohlfeile Kritik an der internationalen Gemeinschaft, man drücke sich vor der Frage nach dem endgültigen Status der Provinz, geht jedoch ins Leere. Solange die Bedingungen für ein unabhängiges und multiethnisches Kosovo nicht gegeben sind, ist ein Offenhalten des Status quo kein Zeichen von Schwäche, sondern ein Gebot der politischen Klugheit - Gleiches gilt im Übrigen auch für Bosnien und Herzegowina.

Die Krise in Südserbien und ihre Beilegung

In Südserbien und Mazedonien haben albanische Extremisten das Gegenteil ihrer seit 1997 so erfolgreichen Strategie im Kosovo erreicht: ein Rapprochement des westlichen Bündnisses und der Serben. Die Feinde von einst sind zum Partner und die Schutzbefohlenen von gestern zum Gegner von heute geworden. Im Konflikt mit den albanischen Freischärlern im Süden Serbiens arbeitet die NATO-geführte KFOR mit dem einstigen Kriegsgegner Serbien zusammen. Die Sicherheitszone war ursprünglich im Juni 1999 geschaffen worden, um Angriffe der serbischen Truppen auf die im Kosovo stationierte KFOR zu verhindern. Seit Herbst 1999 diente sie der albanischen UCPMB als Aufmarschgebiet. Serbische Polizisten, die bis März 2001 nur leichte Waffen tragen durften, konnten nichts, die KFOR wollte nichts dagegen unternehmen. Nach dem Machtwechsel in Belgrad wurde durch geschicktes Krisenmanagement von NATO und jugoslawischer Regierung ein Abkommen erzielt. Besonders hervorzuheben ist dabei das besonnene Vorgehen der jugoslawischen Streitkräfte. Nachdem die Lage im Laufe des Jahres 2000 ständig eskalierte, zog die NATO am 8. März 2001 die Konsequenzen³³ und beschloss, die Pufferzone zwischen dem Kosovo und Serbien Schritt für Schritt zu verkleinern - bis zur vollständigen Übergabe der Sicherheitszone an die jugoslawische Regierung Ende Mai 2001. Damit fand der Kampf der schätzungsweise 1.000 Mann starken Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac nach 16 Monaten ein friedliches Ende. Die albanischen Freischärler verpflichteten sich unter dem vereinten Druck

32 In dem zu bildenden Parlament werden 120 Sitze vergeben, 20 davon sind für die Minderheiten der Serben (zehn Sitze), Roma und Türken reserviert.

33 Vgl. Erklärung des Generalsekretärs der NATO, Lord Robertson, über die Maßnahmen des Nordatlantikkrates für Südserbien und die Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien vom 8. März 2001, in: Internationale Politik 3/2001, S. 123-124.

Belgrads und der NATO zur Auflösung ihrer Verbände. General Pavković schloss angesichts der sehr guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der KFOR selbst eine Rückkehr von Teilen der jugoslawischen Armee in die serbischen Enklaven im Kosovo nicht aus. Zu verdanken ist die friedliche Lösung der Krise in Südserbien jedoch in erster Linie Vizepremier Nebojsa Cović, der einen Friedensplan aushandelte, der auch und erstmals die Rechte der Albaner berücksichtigt und eine Amnestie für die UCPMB-Kämpfer anbot. Diese wurde von etwa 450 von ihnen angenommen, viele tauschen jedoch einfach das Ärmelzeichen der südserbischen UCPMB gegen das der in Mazedonien operierenden UCK ein, wo der Aufstand der albanischen UCK-Extremisten gegen die slawischen Mazedonier nun auch den letzten jugoslawischen Nachfolgestaat in den Strudel von Krieg, Auflösung und Sezession zu ziehen droht.

Ausblick

Der Sturz von Slobodan Milošević hat im Westen weit größere Euphorie hervorgerufen als in der Region selbst. Zum einen können Slowenen, Kroaten, Bosniaken und Albaner die Kriege mit den Serben nicht ohne weiteres zu den Akten legen, zum anderen fürchten die Nachbarstaaten, dass Belgrad nun überproportional auf ihre Kosten mit Hilfe bedacht wird. Gleichwohl ist mit der Rückkehr der BRJ in die internationalen Institutionen die Voraussetzung für eine wirtschaftliche Erholung und eine ökonomische Reintegration Südosteuropas gegeben.³⁴ Vom Machtwechsel in Belgrad und dem Ende des Embargos profitieren auch die Anrainerstaaten. Für Rumänien, Bulgarien, Mazedonien und auch Griechenland öffnen sich wieder die kürzesten Wege nach Westen bzw. nach Norden. Die Donau und auch die serbischen Autobahnen wachsen erneut zu europäischen Handelsrouten. Auch die Infrastrukturprogramme im Rahmen der EU und des Stabilitätspaktes können nun wirksamer greifen. Zudem ist Belgrad endgültig von dem unhaltbaren Standpunkt abgerückt, wonach die Bundesrepublik Jugoslawien die alleinige Rechtsnachfolgerin von Titos Vielvölkerstaat sei, und schließt sich damit der Sicht der übrigen Nachfolgestaaten an, dass das alte Jugoslawien sich aufgelöst habe und zerfallen sei. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Slowenien und Bosnien und Herzegowina konnten somit auch die Verhandlungen über die Aufteilung der Schulden und Vermögen sowie der Eigentums- und Grenzfragen der jugoslawischen Erbmasse wieder aufgenommen werden und stehen kurz vor dem Durchbruch.

Eine notwendige Voraussetzung für Fortschritte in der Region stellt die Aufarbeitung der Vergangenheit dar, d.h. der Verbrechen, die in serbischem, kroatischem, bosnischem und albanischem Namen begangen wurden. Dazu ge-

34 Vgl. Marie-Janine Calic, Nach dem Machtwechsel in Jugoslawien. Gedämpft optimistische Aussichten für die Zukunft, in: Internationale Politik 3/2001, S. 21-26.

hört auch die Verhaftung der Kriegsverbrecher und deren Überstellung an das Haager Tribunal.³⁵ Dabei sollte man nicht vergessen, dass dieselben westlichen Politiker, die nun über die Verhaftung Miloševićs frohlocken, es zugelassen haben, dass der ehemalige Führer der bosnischen Serben, Radovan Karadžić, und sein Armeechef, Ratko Mladić, sich jahrelang nahezu unbehelligt in Bosnien bewegen konnten und bis heute nicht gefasst wurden. Die Auslieferung Miloševićs an das Haager Tribunal ist vor allem dem massiven Druck der USA zuzuschreiben, die ihre Teilnahme an der Geberkonferenz und weitere Finanzhilfen davon abhängig gemacht hatten. Bereits die Festnahme Miloševićs am 1. April 2001 war in erster Linie deshalb erfolgt, weil der US-Kongress die Inhaftierung des angeklagten mutmaßlichen Kriegsverbrechers vor der Auszahlung eines Kredites gefordert hatte.³⁶ Mit Milošević muss sich zum ersten Mal ein Staatschef vor einem internationalen Gericht verantworten - eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einem universal geltenden Völkerrecht. Der ehemalige jugoslawische Präsident ist in Den Haag wegen Kriegsverbrechen an der albanischen Zivilbevölkerung während des Kosovokrieges angeklagt. Chefanklägerin Carla del Ponte hat jedoch bereits angekündigt, die Anklage auf Verbrechen, die in Kroatien und Bosnien in den Jahren 1992-1995 begangen wurden, zu erweitern.

Die Proteste der serbischen Bevölkerung hielten sich in Grenzen. Lediglich 3.000 Milošević-Anhänger protestierten in Belgrad gegen die Auslieferung ihres ehemaligen Staatschefs. Die Stimmung in der übrigen serbischen Bevölkerung schwankte eher zwischen Erleichterung und Desinteresse. Dies dürfte u.a. daran liegen, dass mittlerweile auch in Jugoslawien eine öffentliche Diskussion über serbische Kriegsverbrechen, die nicht länger vertuscht oder verschwiegen werden sollen, begonnen hat. Nach wie vor sieht sich jedoch die Mehrzahl der Serben als unschuldige Opfer: Opfer Titos, Opfer der abtrünnigen Kroaten, Bosniaken und Albaner, Opfer der NATO und zu guter Letzt als Opfer der Milošević-Clique. Das vollständige Scheitern des großserbischen Projekts und die damit verbundene Katastrophe für das serbische Volk könnten jedoch dazu führen, dass das Land demokratiefähig wird und seinen Platz in der europäischen Staatengesellschaft einnimmt.

Während in den neunziger Jahren der serbische Nationalismus die größte Herausforderung für die internationale Gemeinschaft darstellte, spricht alles dafür, dass es in der kommenden Dekade der albanische Nationalismus sein wird. Radikale Albaner haben ein Netzwerk des Terrors aufgebaut, das sich

35 Seit Gründung des Tribunals 1993 wurden 46 mutmaßliche Kriegsverbrecher festgenommen oder haben sich freiwillig gestellt. Davon wurden 19 schuldig gesprochen. Gegen zehn weitere läuft derzeit ein Verfahren. Insgesamt stehen 70 Namen auf der offiziellen Anklageliste, weitere mutmaßliche Kriegsverbrecher sind auf einer geheimen Liste des UN-Tribunals verzeichnet, die nur den jeweiligen Ermittlungsbehörden bekannt ist.

36 Während sich die USA in Serbien zum Vollstrecker der Weltjustiz machen, treten sie jedoch als Blockierer auf, sobald ihre eigenen nationalen Interessen bedroht werden könnten. Dem in Rom von 120 Staaten beschlossenen Weltstrafgerichtshof - einer logischen und wünschenswerten Weiterentwicklung des Jugoslawien-Tribunals - verweigert der Kongress bis heute die Zustimmung.

über das gesamte Kosovo bis nach Nordalbanien, von Südserbien bis nach Mazedonien erstreckt. Trotz intensivster diplomatischer Bemühungen von EU, NATO und OSZE steht Mazedonien am Rande eines Bürgerkrieges. Am 13. August 2001 unterzeichnete die mazedonische Allparteienkoalition in Skopje ein Rahmenabkommen, das mehr Mitbestimmungsrechte für die Albaner vorsieht. Am 22. August beschloss der NATO-Rat die Operation "*Essential Harvest*", neben SFOR und KFOR die dritte NATO-Mission auf dem Balkan.³⁷ Binnen 30 Tagen sollen 5.000 NATO-Soldaten der MFOR (*Macedonia Force*) die Waffen der 2.000 bis 3.000 Kämpfer der mazedonischen UCK einsammeln. Parallel dazu werden Verfassungsänderungen zu Gunsten der Albaner vorgenommen. Nach der Entwaffnung sollen dann OSZE-Beobachter die Einhaltung des Friedens überwachen und beim Aufbau und der Ausbildung einer multiethnischen Polizei in Mazedonien helfen.

Dass die Entwaffnung in 30 Tagen über die Bühne gehen wird, scheint angesichts der vielen Unwägbarkeiten zweifelhaft. Es spricht vieles dafür dass der NATO-Einsatz in Mazedonien weit länger dauern wird.

Die Politik der EU und der USA gegenüber Südosteuropa lässt sich vor allem von einem Helsinki-Prinzip leiten: keine gewaltsame Änderung der bestehenden Grenzen. Dies gilt für Serbien, Montenegro und das Kosovo ebenso wie für Bosnien und Herzegowina und Mazedonien. Die Frage, ob das Festhalten an den bestehenden Grenzen der Region mehr Stabilität bringt oder ob dadurch nicht neue Konflikte ausgelöst werden, bleibt umstritten. Es mehren sich die Stimmen, die eine große Balkan-Konferenz fordern. Dabei kann es naturgemäß nicht um eine "Neuaufgabe" des Berliner Kongresses von 1878 gehen, bei der die Großmächte willkürlich die Grenzen festlegen. Im Gespräch ist vielmehr eine zweite Helsinki-Konferenz mit den klassischen Themenkörben Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Menschenrechte unter Beteiligung aller wichtigen regionalen und internationalen Akteure: eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Südosteuropa.³⁸ Es bleibt jedoch die Frage, nach dem Sinn einer solchen Konferenz. Welchen Beitrag könnte eine KSZSOE leisten, der nicht auch im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der EU, des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses und nicht zuletzt im Rahmen der OSZE selbst erbracht werden könnte? Was die Fragen der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Garantie der Menschen- und Minderheitenrechte anbelangt, so haben sich bereits alle OSZE-Teilnehmerstaaten mehrfach auf diese Prinzipien verpflichtet.³⁹ Es fehlt auf dem Balkan nicht an weiteren mehr oder weniger verbindlichen Verpflichtungserklärungen, Kommuniqués oder Institutionen, sondern

37 Bereits jetzt ist die NATO mit 3.000 der KFOR angehörenden Soldaten in Mazedonien präsent. Die Briten stellen mit 1.800 Soldaten den Hauptteil der Truppen, während die USA sich nicht mit Soldaten, sondern nur mit Aufklärung und Logistik beteiligen.

38 Dieser Vorschlag findet sich u.a. bei Theo Sommer, Ausweg, dringend gesucht, in: DIE ZEIT vom 10. Mai 2001.

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

an der konsequenten Anwendung und Umsetzung der bereits vorhandenen OSZE-Prinzipien. Insofern dürften die Summen, die für die Durchführung und Ausrichtung einer solchen Konferenz aufgebracht werden müssten, im Rahmen der bereits bestehenden institutionellen Arrangements eine bessere Verwendung finden.

So platitüdenhaft es auch klingen mag: Stabilität und Frieden werden auf dem Balkan nur durch Demokratisierung sowie durch die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte garantiert werden können. Dies sind die OSZE-Prinzipien, auf die sich alle Teilnehmerstaaten verpflichtet haben. Die EU, die USA und Russland werden gleichwohl nicht umhin kommen, eine Gesamtstrategie für Südosteuropa zu entwickeln.⁴⁰ Diese ist mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa zwar in Ansätzen vorhanden, weitere Schritte und vor allem weitere Gelder werden jedoch folgen müssen. Trotz der mazedonischen Krise sind mit dem demokratischen Wandel in Jugoslawien die Voraussetzungen für Kooperation und Integration in Südosteuropa besser als jemals zuvor in den letzten zehn Jahren.

40 Vgl. Carl Bildt, A Second Chance in the Balkans, in: Foreign Affairs 1/2001, S. 148-158, sowie Karl Lamers/Peter Hintze/Klaus-Jürgen Hedrich, Ordnung und Einverständnis. Der Balkan braucht eine selbsttragende politische Ordnung: die Südost-Europäische Union, in: FAZ vom 18. Juli 2001.