

## Was will die westliche Balkan-Politik?

Was will die westliche Balkan-Politik? Was sind eigentlich ihre Zielsetzungen? - Ihre Zielsetzungen wurden von den zuständigen Politikern nie verbindlich festgelegt. Das ist wohl das große Manko der westlichen Balkan-Politik. Es fehlt ihr die klare Linie. Sie erscheint oft als unkoordiniert und sprunghaft, sie wirkt eher reaktiv als proaktiv, eher defensiv als offensiv. Auch jetzt, wo die NATO ihren Bombenkrieg gegen Jugoslawien führt: Das Gesetz des Handelns wird nicht von Brüssel bestimmt, auch nicht von Washington, sondern von Belgrad. Um es etwas gewagt zu formulieren: Der Oberkommandierende der NATO heißt derzeit *Slobodan Milošević*.

### **Amerika befiehlt - Europa zahlt**

Es ist bekannt, daß während des ganzen Kriegs in Kroatien und Bosnien die europäischen Mächte, also Deutschland, Frankreich und Großbritannien, sich nicht auf eine einheitliche Position und auf ein einheitliches Vorgehen festlegen konnten oder wollten. Es war der erste Test, wo diese drei Mächte einen Konflikt von kontinentaler Bedeutung eingrenzen und beilegen sollten. Es gelang aber nicht, im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eine gemeinschaftliche Politik zu entwickeln. Das Versagen der Europäer war eklatant. Schließlich übernahmen dann – nach langem Sträuben – die Vereinigten Staaten die Führung auf dem Balkan. Sie verfolgten damit in erster Linie strategische Ziele, hatten aber auch moralische und humanitäre Motive, wie *Holbrooke* in seinen Memoiren versichert. Und vor allem demonstrierten sie „american leadership“. Die Friedensregelung und das Wiederaufbauprogramm folgten dem Motto: „Amerika befiehlt – Europa zahlt“. Den Amerikanern kann man das nicht zum Vorwurf machen.

Das gleiche Bild heute. Man weiß zwar seit etlichen Jahren, dass es ein Jugoslawien-Problem gibt und ein Kosovo-Problem. Was heute passiert, kommt nicht überraschend. Aber die europäischen Regierungen waren wieder nicht vorbereitet und hatten wieder kein politisches Konzept, als im Frühjahr 1998 der Kleinkrieg im Kosovo begann und sich bald zum vollen Krieg steigerte. In ihrer Verlegenheit veranstalteten sie einen großen diplomatischen Wirbel, bei dem überhaupt nichts herauschaute. Eine sogenannte Initiative folgte der andern, ein Besuch in Belgrad dem andern, Minister und Troikas machten Präsident *Milošević* zeitweise täglich ihre Aufwartung. Jeden Abend wurden sie im serbischen Fernsehen vorgeführt und lächerlich gemacht, und vermutlich merkten sie es nicht einmal. In Erinnerung ist ein Sesseltanz von *Kinkel* und *Vedrine*, die sich zum Gruppenfoto mit *Milošević* zurecht zu setzen versuchten – eine kabarettreife Szene in den Hauptnachrichten des serbischen Fernsehens.

Die Amerikaner waren auch nicht gut vorbereitet und hatten kein tragfähiges politisches Konzept. Aber sie waren da, sie hatten ihr Informationszentrum in Pristina, und sie hatten ihre Balkan-Diplomaten *Hill* und *Gelbard*. Dann wurde auch noch *Holbrooke* losgeschickt. Einmal mehr demonstrierten – und demonstrieren – die Vereinigten Staaten „leadership“. Das mag für die Amerikaner ein Selbstzweck sein, es ist aber für die Europäer keine ausreichende politische Leitlinie. Österreich stellte zwar mit Botschafter *Petritsch* den Repräsentanten der EU in den Kosovo- Verhandlungen, aber es gab in bezug auf den Balkan weiterhin keine gemeinschaftliche europäische Außenpolitik, die *Petritsch* hätte vertreten können.

## **Drei Leitlinien**

Welches müßten die Leitlinien einer europäischen Balkan-Politik sein? Drei Punkte stehen im Vordergrund:

1. Die Donau-Balkan-Route (Wien – Budapest – Belgrad – Nis – Thessaloniki) soll passierbar sein;
2. Flüchtlingsströme sollen verhindert werden;
3. Der Einfluß Rußlands im Balkan soll zurückgebunden oder – besser – eingebunden werden.

Es fehlen in diesem Katalog ideale Zielsetzungen wie Demokratie und Rechtsstaat, Menschenrechte und Minderheitenrechte, Marktwirtschaft und Eigeninitiative. Natürlich soll man die Entwicklung in diese Richtung lenken. Aber die Rahmenbedingungen sind für hehre Werte nicht günstig, und zwar aus zwei Gründen. *Erstens* hat man in den letzten Jahren deutlich gesehen, daß der Balkan in seiner politischen Entwicklung hinter Europa zurückliegt. Es gab dort keine Reformation und Gegenreformation, es gab keine Aufklärung und keinen *Napoleon*, es gab auch keine liberale Revolution, und die industrielle Revolution fand nur in Ansätzen statt, gebietsweise. Die Modernisierung wird jetzt nachgeholt. Aber man kann im Balkan noch nicht mit europäischen Maßstäben messen. *Zweitens* werden die großen Ideale der westlichen Welt von den westlichen Politikern oft sehr selektiv angewendet. Sie sollen gelten im Fall des Pariastaates Jugoslawien, aber sie müssen nicht gelten im Fall des NATO-Mitglieds Türkei zum Beispiel. Darum sollen pragmatische Zielsetzungen genügen. Sie orientieren sich am Eigennutz und sind daher auch leicht zu verstehen und zu vermitteln. Sie sind hier noch etwas näher zu erläutern.

Die erste Zielsetzung: Europa hat ein eminentes Interesse daran, daß die historische Donau-Balkan-Route für den Handelsverkehr wieder normal zu passieren ist. Diese Route war in antiken Zeiten zu befahren. Im frühen Mittelalter war sie wegen der Völkerwanderung etwa ein halbes Jahrtausend lang gesperrt. In diesem Jahrtausend war sie meistens offen, auch unter osmanischer Herrschaft und sogar trotz des Eisernen Vorhangs. Aber seit 1991 ist die Donau-Balkan-Route faktisch permanent gesperrt. Die griechischen Oliven werden per Schiff nach Ancona gebracht und von dort über den Brenner nach München oder wohin immer gekarrt. Im Grunde genommen haben wir seit bald zehn Jahren wieder frühmittelalterliche Zustände am Balkan. Die bisherige Balkan-Politik des Westens hat die Öffnung der Donau-Balkan-Route offenkundig nicht erreicht. Im Gegenteil: Seit mehrere Brücken bombardiert wurden, ist die Donau für die Schifffahrt gesperrt. Die direkten Züge von Wien nach Belgrad verkehren auch nicht mehr.

Die zweite Zielsetzung: Europa hat ferner ein starkes Interesse daran, neue Vertreibungen und Flüchtlingsströme zu verhindern. Kein Land will sie aufnehmen. Der Krieg in Bosnien und Kroatien hat in fünf Jahren über zwei Millionen Menschen zu Vertriebenen und Flüchtlingen gemacht. Viele von ihnen suchten Zuflucht in europäischen Ländern. Die Hauptlast der Flüchtlingsbewegungen trugen aber nicht die westlichen Länder, sondern die Staaten, die selbst am Krieg beteiligt waren. In der gegenwärtigen Flüchtlingskatastrophe ergibt sich ein ähnliches Bild: Albanien und Mazedonien sind durch den Zustrom hoffnungslos überfordert. Beide Länder waren schon bisher ökonomisch schwach und politisch instabil; jetzt sind sie das noch mehr als bisher. Man wird sie unterstützen oder entlasten müssen. In Kosovo selbst soll es eine große Menge von internen Vertriebenen geben. Die NATO hat mit ihrem Angriff auf Jugoslawien die Fluchtbewegung aus dem Kosovo nicht ausgelöst, aber verstärkt. Die westliche Allianz hat ihr deklariertes Kriegsziel, eine humanitäre Katastrophe zu verhindern, ganz offensichtlich verfehlt.

Die dritte Zielsetzung: West- und Mitteleuropa sind dabei, das Trauma des Eisernen Vorhangs zu überwinden. Die Erfahrungen mit der russischen Herrschaft im Ostblock waren nicht ermutigend. Die betroffenen Völker an der Donau und im Balkan wollen sie nicht erneuern. Umgekehrt will Rußland weiterhin eine Großmachtrolle spielen, wenn schon nicht im weltweiten so doch immerhin im europäischen Rahmen. Es ist ja über das Schwarze Meer praktisch auch ein Donauanrainer und hat zudem eine emotionale Beziehung zu den orthodoxen und slawischen „Brudervölkern“. Mit dem Versuch zu russischer Einflußnahme ist also weiterhin zu rechnen. Zurückbinden läßt sich Moskau wahrscheinlich nicht, einbinden aber schon. Das ist bei der jüngsten Krise recht gut gelungen. Moskau hat die Beschlüsse der Kontaktgruppe mitgetragen, die zu den Verhandlungen in *Rambouillet* führten. Die heftige verbale Verurteilung der NATO-Angriffe war zu erwarten, aber effektive militärische Hilfestellung an Jugoslawien war vorerst nicht zu beobachten. Nachdem der Krieg mit der Flüchtlingskatastrophe einen von der NATO nicht vorgesehenen bedenklichen Verlauf genommen hat, ist man da und dort anscheinend sogar froh darüber, daß Moskau sich im diplomatischen Verkehr mit Belgrad aktiv einschaltet. Ein russischer Frieden mit russischen Truppen ist nicht auszuschließen.

### ***Diplomatie mit Sanktionen und Bomben***

In den letzten Jahren, seit dem Abschluß des Abkommens von *Dayton* Ende 1995, blieb Jugoslawien vor allem auf amerikanisches Betreiben hinter einer sogenannten „äußeren Mauer von Sanktionen“ ausgeschlossen von allen wichtigen Institutionen der internationalen Zusammenarbeit in Politik und Wirtschaft. Jugoslawien ist daher nicht Mitglied beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank und auch nicht bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und nicht einmal beim Europarat. Die Wiederaufnahme in diese Institutionen wurde von mehreren Bedingungen abhängig gemacht:

1. Beilegung des Nachfolgestreits mit den andern exjugoslawischen Republiken;
2. Zusammenarbeit mit dem internationalen Gerichtshof in Den Haag, das heißt Auslieferung der Kriegsverbrecher;
3. Einhaltung der Menschenrechte, vor allem im Kosovo;
4. 1997 kam noch die Forderung nach umfassender Demokratisierung hinzu.

*Milošević* hat bisher keine einzige dieser Bedingungen erfüllt. Er sieht im Fortbestehen der „äußeren Mauer“ eine große Ungerechtigkeit. Er stellt sich auf den Standpunkt, dass man in *Dayton* die Aufhebung der Sanktionen vereinbart habe, daß aber die Amerikaner nicht Wort gehalten hätten. Wie dem auch sei, die Sanktionen haben ihren Zweck offensichtlich nicht erfüllt. Zusammen mit andern Faktoren haben sie die wirtschaftliche Erholung Jugoslawiens behindert und zudem der Führung in Belgrad eine willkommene Ausrede geliefert: Diese konnte ihr offensichtliches Versagen in der Wirtschaftspolitik mit dem Fortbestand der „äußeren Mauer“ begründen.

Durch den ökonomischen Niedergang Jugoslawiens ist die frühere städtische Mittelschicht in die Armut abgestiegen. Da rafft sich keiner mehr auf; um die vielzitierte Bürgergesellschaft oder „*civil society*“ aufzubauen, die vom Westen so angelegentlich gefordert wird. Nur die herrschende Clique lebt weiterhin sehr gut. Sie hat sich mit den Sanktionen arrangiert. Sie kommandiert und profitiert. Und sie will daran wahrscheinlich gar nichts ändern. Es gab Ansätze zu einer neuen, differenzierteren Sanktionenpolitik. Sie kam aber zu spät. Noch bevor sie zu greifen begann, verübten die serbischen Truppen im Kosovo die ersten Massaker. Damit konnte von der Aufhebung von Sanktionen nicht mehr die Rede sein.

Unter dem Eindruck der blutigen Repressionspolitik im Kosovo kam es im Laufe des letzten Jahres zu einer verhängnisvollen Entwicklung. Man hatte zwar, wie schon gesagt, keine tauglichen Leitlinien für eine westliche Jugoslawien-Politik, dafür begann man jetzt vor allem in Washington „*tough messages*“ zu verbreiten. Wo es an Strategien fehlte, ließ man Sprechblasen steigen. Wo die Politiker keine reale Politik hatten, machten ihre Sprecher verbale Ersatzpolitik. Es entstand eine gefährliche Eigendynamik. Durch das Geschrei der Sprecher wurde einerseits die kosovo-albanische Guerilla zu einem aggressiven Vorgehen ermutigt. Die Kosovo-Albaner meinten, sie hätten im Westen einen starken Verbündeten. Sie überhörten, daß ihr eigentliches Ziel, die Unabhängigkeit von Kosovo, vom Westen ganz klar abgelehnt wurde. Andererseits geriet die NATO in Zugzwang: Am Schluß hatte man so viele Drohungen ausgestoßen, daß man einen Krieg führen mußte, nur um die Glaubwürdigkeit zu wahren, um nicht als Papiertiger dazustehen.

Es ist anzunehmen, daß die maßgeblichen amerikanischen Diplomaten die Luftschläge wollten; daß sie dachten, sie könnten den Kosovo-Krieg mit den gleichen Methoden beenden, wie sie den Krieg in Kroatien und Bosnien beendet hatten. Es waren ja auch die gleichen Leute am Werk: *Albright, Holbrooke, Hill, Clark* – sie waren alte schon bei der Vorbereitung von *Dayton* aktiv, ebenfalls mit Bomben. Belege findet man in *Holbrookes* Buch „*To End a War*“. Es gibt darin ein Kapitel, das die vielsagende Überschrift: „*Bombing and Breakthrough*“ trägt. Der Autor erklärt seitenweise, daß Bomben zum Arsenal der Diplomatie gehören. „*Give us bombs for peace*“, lautet sein Credo wörtlich. Aber die Situation im Kosovo ist anders als die in Bosnien. Vor allem in einem Punkt: In Bosnien gab es die kroatische Armee. Sie hatte in ihrer Offensive „*Sturm*“ große Gebiete erobert, im Verein mit bosnischen Truppen, schon bevor die NATO mit ihren Bombardements begann. Die Befreiungsarmee im Kosovo dagegen war bisher nicht in der Lage, Gebiete zu erobern und zu halten. Wo die Ausgangslage anders ist, besteht keine Gewißheit, daß die gleichen Methoden zum gleichen Resultat führen. Das stellen wir heute fest.

### **Starke Eigendynamik des Jugoslawien-Krieges**

Der Krieg in Jugoslawien hat schon wenige Wochen nach Beginn der NATO-Bombenkampagne eine Eigendynamik entfaltet, die sich kaum mehr aufhalten läßt. Zunehmend mehr Geld und mehr Flugzeuge werden von den Staaten der atlantischen Allianz dafür aufgewendet. Die NATO-Luftstreitmacht soll von ursprünglich 400 und derzeit 500 auf 1000 oder noch mehr Flugzeuge verstärkt werden. Die geplante Verdoppelung ist ein Indiz dafür, daß das westliche Bündnis die Widerstandskraft *Miloševićs* und seiner Streitkräfte unterschätzt hat – sonst wären vom ersten Tag an mehr Flugzeuge bereitgestellt worden. Die maßgeblichen Politiker und Strategen hatten sich wohl auf eine Bombenkampagne von wenigen Wochen eingestellt. Sie haben sich anscheinend verrechnet.

Der Krieg kann eigentlich nur mit einem Kollaps des Regimes von Präsident *Milošević* oder mit einem diplomatischen Kompromiß beendet werden, der vor allem für die NATO eben Gesichtsverlust bedeuten würde. Für das eine wie für das andere scheint die Zeit noch nicht reif zu sein. Greifbare Anzeichen für eine umfassende Demoralisierung, eine spürbare Zermürbung der serbischen Truppen gibt es bisher nicht. Auch in der serbischen Zivilbevölkerung ist der Widerstandsgeist allem Anschein nach ungebrochen. Die Regierungen der NATO-Staaten halten ihrerseits am einmal eingeschlagenen Kurs fest. Eine nennenswerte Antikriegsbewegung gibt es im Westen derzeit nicht.

So ist mit der Fortführung und Intensivierung des Krieges zu rechnen. Noch wird der Übergang zum Engagement von Bodentruppen von den NATO-Regierungen ausgeschlossen. Aber die Logik dieses Krieges scheint unausweichlich in diese Richtung zu weisen. Der

Terror der serbischen Soldateska gegen mißliebige Bevölkerungsteile kann durch Bombardierungen allein kaum aufgehalten werden, die Flüchtlingswege demnach auch nicht. Schon ein kleiner Trupp von knüppelschwingenden Schlägertypen reicht aus, um die Leute in Scharen aus ihren Häusern zu vertreiben. Gegen solche Leute und solche Methoden sind Luftangriffe wirkungslos. Die Befreiungsarmee im Kosovo könnte vielleicht gegen sie vorgehen, ihre Kämpfer müßten aber zuerst ausgerüstet und ausgebildet werden. Dazu steht kaum genügend Zeit zur Verfügung.

### **Einmarsch im Kosovo?**

Was soll mit dem Einsatz von Bodentruppen erreicht werden, wenn sich die NATO zu einem solchen entschließt? Im Vordergrund der Diskussion steht die Besetzung des Kosovo von Mazedonien und Albanien aus. Die Regierung in Skopje hat bisher den Durchzug von NATO-Truppen für offensive Aktionen gegen Jugoslawien verweigert; es gibt aber Anzeichen dafür, daß sie ihre Haltung allenfalls zu revidieren bereit ist. Die Regierung in *Tirana* stellt ihr Land der NATO für Aktionen gegen Jugoslawien vorbehaltlos zur Verfügung. Truppen stehen in Mazedonien schon bereit, in Albanien werden sie neu aufgestellt. Für eine Offensive müßte das NATO-Aufgebot in beiden Ländern aber massiv verstärkt werden.

Für einen Vorstoß in den Kosovo von Süden her stehen insgesamt etwa ein Dutzend Straßen zur Verfügung, die allesamt durch stark oder mittel kupiertes Gelände führen, über Pässe oder durch Täler. Nur wenige dieser Straßen sind gut ausgebaut. Die serbischen Truppen haben selbstverständlich Vorkehrungen getroffen, um sie zu sperren. Zudem haben sie abseits der Straßen ausgedehnte Minenfelder angelegt. Panzer sind in solchem Gelände nur beschränkt einsetzbar, und Infanteristen stoßen auf beträchtliche Hindernisse. Luftlandtruppen können diese überspringen, mit Helikoptern oder Fallschirmen, um die serbischen Verteidigungsstellungen zusätzlich von hinten anzugreifen. Ein Einmarsch im Kosovo ist unter den gegebenen Voraussetzungen jedenfalls kein „Spaziergang“; es wird Tote geben.

Es stellt sich dann die Frage, was mit dem Kosovo unter NATO-Besatzung weiter geschehen soll. Das Hauptziel des Westens ist die schnelle Rückkehr der Vertriebenen. Der Wiederaufbau muß mit massiver westlicher Hilfe rasch vorangetrieben werden, so daß bis zum Oktober in den zerstörten Dörfern pro Familie mindestens ein trockener und beheizbarer Raum zur Verfügung steht, samt Wasser- und Stromversorgung. Außer technischen drängen auch politische Probleme zur Lösung. Der Vertragsentwurf von *Rambouillet/Paris* bietet eine taugliche Grundlage für die Errichtung eines Protektorats und für den Aufbau einer zivilen Verwaltung. Es ist aber abzusehen, daß weder von serbischer noch von albanischer Seite eine Autonomielösung irgendeiner Unterstützung mehr finden kann. Eine klare Entscheidung über den Status Kosovos ist unausweichlich. Die Legitimität des serbischen Herrschaftsanspruchs ist durch den Vernichtungs- und Vertreibungskrieg gegen die albanische Bevölkerung erloschen. Die Besetzung durch die NATO muß zur vollständigen Unabhängigkeit des Kosovo führen, auch wenn die Großmächte diese Lösung bisher ausgeschlossen haben.

Es ist nicht auszuschließen, daß *Milošević* im Falle eines NATO-Einmarschs den Kampf nicht annimmt, sondern seine Truppen aus dem Kosovo zurückzieht. Das entspräche der Taktik des Sich-Duckens, Ausweichens und Versteckens, wie es bisher schon zu beobachten war. Er könnte dann seinen Vertreibungskrieg auf andere Gebiete Jugoslawiens ausweiten, etwa auf Montenegro und den *Sandžak* im Süden, vielleicht sogar auf die *Vojvodina* im Norden. Auch da gibt es ungeliebte Minderheiten, die man bedrohen kann. So kann *Milošević* neue Flüchtlinge produzieren. Im *Sandžak* hat die Abwanderung der muslimischen Bevölkerung aus böser Vorahnung in den letzten Wochen bereits begonnen. Der Westen stünde dann wieder vor der gleichen Situation wie in Kosovo. Um neue Flüchtlingswelten zu verhindern

oder rückgängig zu machen, müßte die NATO ihren Aktionsradius über den Kosovo hinaus ausdehnen. Zusätzliche Gebiete würden ins Kampfgeschehen einbezogen und müßten besetzt werden.

Das Tempo der Eskalation würde in einem solchen Szenario von *Milošević* bestimmt, und er könnte sie nach Belieben immer weiter treiben. Sein Herrschaftsgebiet würde zwar sukzessive eingeengt, am Schluß säße er in Belgrad fest. Er wäre aber immer noch an der Macht, als Kleinfürst über ein belagertes Kleinfürstentum inmitten eines mehr oder weniger zerstörten Serbien. Eine solche Entwicklung hin zum „*Beogradski Paschaluk*“ haben Regimekritiker halb scherzhaft, halb ernsthaft schon seit Jahren vorausgesagt. Jetzt ist sie in Reichweite gerückt.

### **Vorstoß auf Belgrad?**

Bei einer Ausweitung des Kriegsschauplatzes wird die NATO früher oder später vor die Frage gestellt, ob sie nicht zum entscheidenden Schlag gegen das Machtzentrum selbst ausholen sollte, statt ihre Kräfte mit langwierigen und verlustreichen Kämpfen in schwierigem Gelände an der Peripherie zu vergeuden. Das hieße: Angriff auf Belgrad, vorgetragen mit mechanisierten Großverbänden von Ungarn, Kroatien und Bosnien aus durch die Ebene. Ungarn ist zwar in Sorge um die magyarische Minderheit in der Vojvodina, wird sich aber als Mitglied der Allianz kaum verschließen können. Kroatien hat ihr im Abkommen von *Dayton* Durchzugsrechte eingeräumt. Bosnien ist von NATO-Truppen besetzt und steht somit als Aufmarschgebiet ohnehin zur Verfügung.

Eine solche extreme Option steht für die NATO derzeit nicht im Vordergrund. Die nötigen Mittel müßten erst noch bereitgestellt werden, was nicht Tage, sondern Wochen beanspruchen würde. Aber die Eigendynamik der Eskalation kann in diese Richtung führen, wenn sie nicht durch Nachgeben *Miloševićs* oder der NATO vorher zum Stillstand gebracht wird. Dieses Szenario liefe im Endeffekt auf die Besetzung ganz Jugoslawiens hinaus und auf die Errichtung eines Besatzungsregimes, ähnlich wie nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland und Österreich. Folgen müßten Vergangenheitsbewältigung und Demokratisierung, das heißt ein langfristiges Engagement des Westens in einem zumindest anfänglich feindseligen Umfeld. *Milošević* und sein Regime wären ausgeschaltet, und damit der wichtigste Störfaktor, der die ganze Region in ihrer Entwicklung massiv behindert. Die internationalen Beziehungen allerdings würden starken Spannungen ausgesetzt.

Überarbeitete Fassung des Vortrags in Reichenau vom 14. April 1999

**Andres Wysling,**  
Korrespondent für Südosteuropa,  
Neue Zürcher Zeitung