

Andreas Klein

Der Balkan zwischen Hoffen und Bangen. Die Ausgangslage vor dem Schlüsseljahr 2005

■ Executive Summary

2005 will be a key year for the Balkan countries: The international commitment in overcoming the consequences of the war will have to be reviewed, and in most countries and regions – the Kosovo, Serbia, Montenegro, Macedonia, and Bosnia-Herzegovina –, the situation is anything but promising.

Searching for a definitive status for the Kosovo is an element of central importance. Both the violent unrest of March 2004 and the reactions that followed in Serbia, such as the firebomb attacks in Belgrade and Nis, are proof positive of the instability of the region's structures. According to Sören Jessen, the head of the UN Administration, minority protection is a *sine qua non* if any negotiations are to take place between the still-hostile parties. Besides, the undecided status of the Kosovo hampers its economic development. Relevant factors include structural problems within the UNMIK administration as well as corruption and the machinations of the Kosovo mafia, which is doing better business than ever trafficking in women, drugs, and arms. The only positive aspect in sight is the peaceful course of the parliamentary elections of October 23, 2004, which revolved around the independence of the Kosovo and enabled the formation of a landscape of fairly well-distinguished political parties.

There can be no doubt that Serbia has been the loser in this process of transformation. Its confederation with Montenegro is now being called into que-

Angesichts der Konflikt-herde in Zentralasien, im Nahen und Mittleren Osten sowie der amerikanischen Präsidentschaftswahl, die in Europa die außenpolitische Diskussion in den vergangenen Wochen und Monaten prägten, ist die Krisenregion im Südosten Europas weitgehend aus dem Blickfeld der deutschen Öffentlichkeit verschwunden. Zahlreiche Indikatoren wie etwa die März-Unruhen im Kosovo oder jüngst das Referendum zur territorialen Neuordnung in Mazedonien weisen allerdings darauf hin, dass die Region noch keineswegs zur Ruhe gekommen ist, sondern vielmehr auch in Zukunft ein verstärktes internationales Engagement erfordern wird.

stion, with most Montenegrins wishing for independence from Belgrade and regarding the construct, as the Serbs themselves do, as hardly more than a creaking makeshift solution without economic opportunities. In domestic policy, there is hardly any occasion for optimism, either: While it is true that Mr Boris Tadic, a reformer and democrat, won the day in the presidential elections of June 2004, more and more people in the country either turn their back on politics or look for radical alternatives. Once again, the reasons for this include corruption, organised crime, and the failure of the economy to revitalise itself.

Even more complex is the situation in Bosnia and Herzegovina, where after the war, trust between the various groups that form the population must be built from the ground up. Bosnians, Serbs, and Croats all hold different views about the future political system of the republic, causing as many difficulties as the policy of the High Representative of the International Community, who hampers rather than supports the work of those who hold political mandates in the country. According to the report presented by the International Crisis Group in June 2004, another point that calls for criticism is the withdrawal of the NATO units who have so far been remiss in fulfilling their mission of arresting war criminals, controlling the numerous caches of arms in the country, and reforming the Bosnian army.

Another cause for concern is Macedonia, where police stations were attacked by armed militias early in 2002, and where the accidental death of Boris Trajkovski, one of the initiators of the Ohrid framework agreement, increased the general feeling of uncertainty in February 2004. In particular, conflicts might arise from the Macedonian's dissatisfaction with the agreement, which in their opinion gives preference to the Albanian minority in the country. There is a great deal at stake for Macedonia. Much might be achieved by persuading the population to accept the Ohrid agreement, initiating the speedy development of the economy, and moving all political and societal forces to join in building a multi-ethnic society.

The only country with a promising outlook is Croatia: The peaceful replacement of the centre-left government by a conservative majority late in 2003, the process of democratisation that is making itself

felt everywhere, and the general forward-looking atmosphere all point towards a positive future. And indeed, Croatia nourishes hopes of joining the EU in 2007 together with Rumania and Bulgaria.

There are many questions about the future of Southeast Europe that have remained unanswered, demonstrating the need for new initiatives to solve the Balkan conflicts sustainably as well as for a clearly-outlined European strategy to integrate the region in the EU on a permanent basis. There must be no delay in developing democracy, the rule of law, and market economy in conformance with the Copenhagen criteria. The last point to be named in this context is the stability pact – its original purpose is more urgent today than ever before.

■ Das Jahr 2005

Der Balkan steht vor einem Schlüsseljahr. Zehn Jahre nach dem Dayton-Abkommen vom 21. November 1995, das den vierjährigen Bürgerkrieg zwischen den verfeindeten Volksgruppen der Serben, Kroaten und muslimischen Bosniaken in der 1992 vom jugoslawischen Bundesstaat abgefallenen Teilrepublik Bosnien-Herzegowina beendete, wird im kommenden Jahr Bilanz des internationalen Engagements bei der Überwindung der Kriegsfolgen gezogen. Ebenso steht der Status des Kosovo 2005 auf dem Prüfstand. Es werden Antworten über die zukünftige Entwicklung dieser noch zu Serbien und Montenegro gehörenden Provinz erwartet. Weiter stellt sich die Frage, ob Serbien und Montenegro noch in Zukunft die *marriage of inconvenience*¹⁾ über das Jahr 2005 hinaus fortführen möchten. Spannend bleibt ebenso die Entwicklung in der Republik Mazedonien. Zwar sind die Präsidentschaftswahlen im April und das Referendum über die territoriale Neuordnung des Landes im November 2004 weitgehend friedlich verlaufen, dennoch sorgt nach wie vor die Implementierung des Ohrid-Rahmenabkommens für erheblichen Zündstoff.

1) ICG Balkans Reports N°142.

■ Schlüsselfrage Kosovo

Das zentrale Problem auf dem Balkan ist die Suche nach dem endgültigen Status des Kosovo, sowie die rasche Implementierung von europäischen Standards in Südosteuropa. Dem erfreulicherweise friedlichen

Verlauf der Parlamentswahlen im Kosovo vom 23. Oktober stehen die gewalttätigen Unruhen im März 2004 gegenüber. Damals sind dem aufgebrachtsten Mob vorwiegend albanischer Jugendlicher 19 Menschen zum Opfer gefallen. Mehrere Hundert wurden verletzt. Eine große Zahl serbisch-orthodoxer Kirchen und Klöster sowie Häuser der serbischen Minderheit im Kosovo sind geschändet oder zerstört worden. Auch kam es zu Angriffen auf UNMIK und UN-Polizei sowie zu antiamerikanischen Demonstrationen. Die Reaktion in Serbien ließ nicht lange auf sich warten. In mehreren serbischen Städten, darunter in Belgrad und Nis, wurden Brandanschläge auf Moscheen und andere muslimische Einrichtungen verübt.

Die Unruhen haben deutlich gemacht, wie instabil die Strukturen in der Region nach wie vor sind und wie wenig die internationale Verwaltung tatsächlich in der Lage ist, Sicherheit und Stabilität auf Dauer zu gewährleisten. Angesichts dieses Gewaltausbruchs sowie einer schleichenden ethnischen Säuberung „von unten“ fällt es schwer, an die Vision eines multiethnischen Kosovo zu glauben. Noch immer können rund 230000 zumeist serbische Flüchtlinge aus dem Kosovo nicht in ihre Häuser zurückkehren.²⁾ Die verbliebene serbische Minderheit lebt in ständiger Angst und muss von internationalen Sicherheitskräften vor Übergriffen geschützt werden. Dass selbst darauf kein Verlass ist, haben nicht zuletzt die Unruhen im März auf traurige Art und Weise vor Augen geführt. So betont Sören Jessen Petersen, der Chef der UN-Verwaltung, unermüdlich, dass der Schutz der Minderheiten eine der Grundvoraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen über den endgültigen Status des Kosovo ist.

Bislang gilt nach wie vor die einst vom ehemaligen Sonderbeauftragten der UNO für das Kosovo und Chef der UNMIK-Verwaltung, Michael Steiner, herausgegebene Richtlinie „Standard vor Status“, die zuletzt nochmals im Dokument *Standards for Kosovo*³⁾ am 10. Dezember 2003 von der UNMIK verankert und vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestätigt wurde. Diese Richtschnur ebenso wie die UNMIK-Verwaltung selbst erweist sich allerdings seit einiger Zeit als ein Hemmschuh für die Entwicklung des Kosovo. Zum einen nehmen angesichts

2) Vgl. Marie-Janine Calic, „Der Balkan findet keine Ruhe“, in: *Frankfurter Rundschau*, 28. August 2004.

3) http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf

der praktizierten Bevormundung durch UNMIK die Frustrationen bei weiten Kreisen der Bevölkerung zu; trotz des Aufbaus von ministeriellen Verwaltungsstrukturen im Kosovo verfügen die gewählten bzw. eingesetzten Minister nur über begrenzte Kompetenzen. Die letzte Entscheidung liegt bei den verantwortlichen Ansprechpartnern in der internationalen Verwaltung, nicht zuletzt beim Sonderbeauftragten selbst. Daneben ist es für viele Kosovaren nicht nachvollziehbar, dass sie Lehrstunden in Demokratie und Rechtsstaatlichkeit von internationalen Experten erhalten, die u.a. aus Ländern kommen, die teilweise selbst Defizite in diesen Bereichen aufweisen.

Zum andern verhindert die ungelöste Statusfrage die wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo. So sehr Zweifel angebracht sind, ob ein unabhängiges Kosovo selbst auf lange Sicht anhaltenden wirtschaftlichen Wohlstand erzielen können, so ist allerdings auch klar, dass das derzeitige Provisorium zusätzlich hemmende Wirkungen entfaltet. Sowohl die sich aus der ungelösten Statusfrage ergebende politische Unsicherheit als auch die stockende Privatisierung von staatseigenen Betrieben bzw. die ungeklärten Eigentumsverhältnisse ermutigen keine – vor allem ausländischen – Investoren, die Region in ihre strategische Planung aufzunehmen.

Daneben werden zunehmend strukturelle Probleme innerhalb der UNMIK-Verwaltung deutlich, die auf der einen Seite zusätzlich die Frustrationen seitens der Kosovaren schüren, auf der anderen Seite ebenfalls hemmend auf die Entwicklung der Provinz wirken. Die durchschnittliche Verweildauer der UNMIK-Mitarbeiter im Kosovo liegt bei kaum mehr als einem halben Jahr. Unter diesen Umständen ist es äußerst schwierig, eine politisch stringente, leistungsfähige Administration aufzubauen. Besonders deutlich sind die Grenzen der UNMIK-Verwaltung im Bereich der Privatisierung sowie bezüglich einer Regelung für die Entschädigung serbischer Alteigentümer, die nicht rückkehrwillig sind.

Ein guter Teil der Verantwortung für die gegenwärtige unbefriedigende Situation im Kosovo liegt allerdings bei den Kosovaren selbst. Weniger vorzuwerfen sind sicherlich die Defizite in der Regierungsausübung auf kommunaler bzw. ministerieller Ebene.

Diese sind auf die von den Serben zu verantwortende lange Zeit des Ausschlusses der Kosovo-Albaner von allen wichtigen Staats- und Verwaltungsgämtern zurückzuführen und können nur mit der Zeit und mit gezielter Ausbildung überwunden werden. Gravierender ist hingegen das Ausmaß an Korruption und der Einfluss der organisierten Kriminalität auf die höchsten Führungskreise der Gesellschaft. Das Netzwerk der kosovarischen Mafia hat keinerlei Interesse an einer tatsächlichen Befriedung des Kosovo, da ihr „Geschäft“ aus Frauen-, Waffen- und Drogenhandel am besten in der gegenwärtigen instabilen Situation gedeiht.

So stehen UNMIK, aber vor allem das neu gewählte Parlament im Kosovo vor gewaltigen Aufgaben, die in naher Zukunft zunächst abgearbeitet werden müssen, bevor eine für alle beteiligten Seiten befriedigende Lösung herbeigeführt werden kann. Als positives Signal kann sicherlich der friedliche Verlauf der Parlamentswahl am 23. Oktober 2004 gewertet werden. Trotz der geringen Wahlbeteiligung von 53,57 Prozent (2001: 64 Prozent) hat sich eine relativ deutlich erkennbare Parteienlandschaft etabliert. Mit 45,4 Prozent (47 Sitze) ist die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) von Präsident Ibrahim Rugova erneut als klarer Sieger vor der Demokratischen Partei des Kosovo (PDK) seines Kontrahenten Hashim Thaci hervorgegangen. Diese konnte mit 28,9 Prozent (30 Sitze) ebenso leicht zulegen. Erstmals ins Parlament zieht die Bürgerinitiative ORA des Journalisten und Unternehmers Veton Surroi mit sieben Sitzen (6,2 Prozent) ein. Angesichts seiner Popularität hat der als gemäßigt geltende Surroi sicherlich mit einem besseren Abschneiden seiner Partei gerechnet. Dennoch könnte ihm letzten Ende noch als „Zünglein an der Waage“ eine entscheidende Rolle bei der Regierungsbildung zufallen, da der LDK noch 14 Sitze für die erforderliche absolute Mehrheit im 120 Sitze umfassenden Parlament fehlen.

Die Positionen der insgesamt 33 registrierten Parteien unterschieden sich im Wahlkampf nur unwesentlich voneinander. In allen Programmen stand die Unabhängigkeit des Kosovo als Wahlmotto im Vordergrund. Letztlich war daher die Popularität der beiden herausragenden Führer der Albaner im Kosovo, Ibrahim Rugova und Hashim Thaci, ausschlaggebend

bei der Stimmabgabe. Vor allem der Wahlsieger Rugova wird jetzt in den kommenden Jahren erheblich unter Druck stehen, hat er doch versprochen, das Kosovo in seiner Amtszeit in die Unabhängigkeit zu führen. Sind auf diesem Wege keine Fortschritte zu erkennen, kann dies leicht zu einer Radikalisierung der nach Selbstständigkeit strebenden Kosovo-Albaner führen. Gleichzeitig ist jedoch zu befürchten, dass Zugeständnisse in Richtung auf Unabhängigkeit durch die serbische Regierung die radikalen Kräfte in Serbien stärken.

Bereits in der Diskussion um die Wahlbeteiligung der serbischen Minderheit im Kosovo wurden die unterschiedlichen Positionen der politischen Entscheidungsträger in Serbien deutlich. Während Ministerpräsident Vojislav Kostunica, von der Radikalen Partei Serbiens und der serbisch-orthodoxen Kirche unterstützt, zum Wahlboykott aufrief, forderten Präsident Boris Tadic und der Außenminister von Serbien und Montenegro, Vuk Draskovic, die Serben im Kosovo auf, ihren demokratischen Pflichten nachzukommen. Dennoch nahm nur ein verschwindend kleiner Teil der serbischen Wahlberechtigten an der Abstimmung teil. Entsprechend deutlich fiel schließlich die Kritik Jensen Petersens an Belgrad und den politischen Verweigerern im Kosovo aus. Durch ihren Wahlboykott hätten sich die Serben selbst um ihre Einflussmöglichkeiten auf den zukünftigen Status der UN-verwalteten Provinz gebracht.⁴⁾

4) FAZ, 25. Oktober 2004.

Diese Einschätzung kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die endgültige Regelung des Status des Kosovo nur gemeinsam mit den Serben im Kosovo, aber vor allen Dingen im Dialog mit Belgrad verhandelt und zu einem Ergebnis geführt werden kann. Dafür sind Aufrufe des serbischen Ministerpräsidenten und der serbisch-orthodoxen Kirche allerdings wenig hilfreich und lassen auf serbischer Seite zunächst keine Gesprächsbereitschaft über dieses Thema erkennen.

■ Quo vadis Serbia?

Serbien ist insgesamt – nicht ganz unverschuldet – der große Verlierer der Umwälzungen auf dem Balkan. Von der führenden, teilweise dominanten (Vor-)Macht in der Bundesrepublik Jugoslawien ist Serbien auf eine Größe von rund 100 000 km² zusammenge-

schrumpft und droht weiter in mehrere Teile zu zerfallen. Der Staatenbund mit Montenegro steht im Jahr 2005 ebenso auf dem Prüfstand wie der Status des Kosovo. Sowohl im Kosovo als auch in Montenegro stehen die Zeichen gegenwärtig auf Selbstständigkeit und Loslösung von Serbien. Zwar hatten sich Podgorica und Belgrad auf Druck der EU am 14. März 2002 auf ein Abkommen verständigt, das das Ende Jugoslawiens besiegelte und den Staat Serbien und Montenegro aus der Taufe hob, dennoch kann dies einzig als Aufschub einer längst herbeigesehnten Unabhängigkeit Montenegros verstanden werden. Die Prüfung dieser ungeliebten Konstellation ist bereits bei Vertragsunterzeichnung auf das Jahr 2005 terminiert worden.

Es ist anzunehmen, dass als Hintergrund dieser Zweckgemeinschaft die unzureichende Vorbereitung der internationalen Gemeinschaft auf die Unabhängigkeit Montenegros und die damit möglichen Implikationen auf die Diskussionen im und ums Kosovo verstanden werden muss. Die Erfahrungen beider Partner zeigen bereits jetzt, dass das Konstrukt lediglich ein Provisorium ist mit schlecht harmonisierenden Institutionen, mit geringen finanziellen Möglichkeiten und fehlendem politischen Willen für eine intensivere Zusammenarbeit. Dementsprechend gewannen bei den Parlamentswahlen in Montenegro am 20. Oktober 2002 die Befürworter der Unabhängigkeit die Mehrheit der Sitze im Parlament. Ebenso zeigen sich eine Reihe von serbischen Politikern über das Staatengebilde enttäuscht und bevorzugen eher eine Abtrennung Montenegros als die gegenwärtige unbefriedigende Lösung.

Die Stimmung in der serbischen Bevölkerung konnte zuletzt bei der Präsidentschaftswahl im Juni 2004 gemessen werden. Erst im zweiten Wahlgang setzte sich der Reformer Boris Tadic von der Demokratischen Partei (DS) gegen seinen Gegenkandidaten Tomislav Nikolic von der national-populistischen Serbischen Radikalen Partei (SRS) durch.

Das relativ knappe Wahlergebnis und vor allem die geringe Wahlbeteiligung von 48,7 Prozent legen ein deutliches Zeugnis von der breiten Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Situation in Serbien ab. Dieser Wahlausgang bekräftigt das gewachsene Misstrauen

gegenüber der politischen Klasse und hier vor allem gegenüber den reformorientierten Kräften. Mit einer populistischen, chauvinistischen und anti-europäischen Rhetorik ist der SRS des in Den Haag inhaftierten Vojislav Seselj nach dem Sieg bei den Parlamentswahlen im März 2004 erneut ein bemerkenswerter Erfolg gelungen. Damals zog die Partei mit 82 Abgeordneten als stärkste Fraktion in das serbische Parlament ein und zwang Premierminister Kostunica und seine Demokratische Partei Serbiens (DSS) zu einer Minderheitsregierung mit der liberalen Partei G17 plus sowie der monarchistischen Erneuerungsbewegung SPO und der Regionalpartei Neues Serbien. Seine Mehrheit verdankt Kostunica der Duldung durch die Sozialistische Partei Serbiens (SPS), deren nomineller Chef Slobodan Milosevic vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal steht. In der Opposition befinden sich neben der radikalen SRS auch die DS des ermordeten Premierministers Zoran Djindzic. Angesichts dieser Konstellation hatten Beobachter bereits vor der Präsidentenwahl der Regierungskoalition keine allzu lange Haltbarkeit vorhergesagt.

Mit dem Sieg Tadics war anfangs die Hoffnung verbunden, dass die zerstrittenen Reformkräfte DSS und DS wieder zueinander finden und die Weichen für einen nachhaltigen Wiederaufbau des Landes hin zur Integration in die EU stellen würden. Angesichts der unterschiedlichen Positionierung vor und während der Wahlen im Kosovo ist die Tiefe des zu überwindenden Grabens zwischen ihnen sichtbar geworden. Vor allem Premierminister Kostunica wird eine Annäherung einige Überwindung kosten, sieht er doch in der DS einen nicht trockengelegten Korruptionssumpf. Ambivalent ist daneben auch sein Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft. Während Djindzic bis zuletzt bemüht war, sein Land dem Westen zu öffnen, und Kooperationsbereitschaft gegenüber dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag demonstrierte, scheint Kostunica das politische Erbe des ehemaligen Hoffnungsträgers Serbiens nicht weiterverfolgen zu wollen. Zuletzt führte die mangelnde Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bezüglich der Verfolgung von Kriegsverbrechern dazu, dass Serbien nicht in das Partnership-for-Peace-Programm der NATO aufgenommen wurde. Ebenso ist

unter diesen Umständen die Aufnahme von ernsthaften Gesprächen über eine Integration des Landes in die EU in nicht zu überblickende Ferne gerückt. Spannungsfrei ist auch das Verhältnis zum Koalitionspartner G17 plus und seines Vorsitzenden Miroljub Labus nicht, der hauptsächlich für die wirtschaftlichen Reformen in der Regierung verantwortlich zeichnet. Die Partei tritt für die Einbeziehung der DS in die Regierung ein und lehnt einen Dialog mit den traditionalistischen und nationalistischen Kräften ab.

Angesichts dieser vor allem auf die Machtgier einzelner zurückzuführender politischer Grabenkämpfe ist es nicht verwunderlich, dass sich die Menschen in Serbien entweder enttäuscht von der Politik abwenden oder nach radikalen Alternativen suchen. Serbien ist daher noch weit von einer innenpolitischen Stabilisierung entfernt. Noch immer zeichnet sich keine wirtschaftliche Besserung im Lande ab. Die Korruption und das organisierte Verbrechen sind fester Bestandteil des alltäglichen Lebens. Daneben führt ebenso die Kosovofrage, auf deren baldige Lösung nicht nur die rund 230 000 vertriebenen Serben warten, sondern auch die „Partnerschaft auf Probe“ mit Montenegro zu erheblichen Frustrationen.

■ **Bosnien – Zehn Jahre nach Dayton**

Noch sehr viel komplexer als in den übrigen Ländern des westlichen Balkans stellt sich die Situation in Bosnien und Herzegowina dar. Durch den verheerenden Krieg in den neunziger Jahren mit mehreren hunderttausend Toten und Verwundeten muss in Bosnien und Herzegowina grundlegend neues Vertrauen zwischen den Bevölkerungsgruppen aufgebaut werden. Trotz der massiven internationalen Präsenz mit viel Geld und gutem Willen scheitert die auf *state building* ausgerichtete Reformagenda ein ums andere Mal an den ethnischen Parallelstrukturen im Lande. Zwar ist der Aufbau von Institutionen in vollem Gange, diese sind zumeist jedoch schwerfällig und instabil. Zudem herrschen grundsätzlich gegenläufige Vorstellungen zwischen Bosniern, Serben und Kroaten über das zukünftige politische System der Republik Bosnien und Herzegowina.

Während die Bosnier an einem starken Staat mit weitgehend zentral ausgeübten Kompetenzen inte-

ressiert sind, lehnen Serben und Kroaten gleichermaßen einen zentralistischen Staat ab und sprechen sich vielmehr entweder für den Erhalt der Entitäten (Serben) bzw. der kantonalen Regierungseinheiten (Kroaten) aus. Angesichts dieser Konstellationen vollzieht sich eine gesamtstaatliche Entwicklung nur schleppend bis gar nicht. Korruption, Kompetenzstreitigkeiten, mangelnde Kooperation und politische Machtkämpfe verhindern den Ausbruch Bosnien-Herzegowinas aus seiner Dauerkrise.

Daneben wird allerdings auch der Vorwurf an die internationalen Vertreter lauter, den nationalen Behörden keine Möglichkeit der Entfaltung zu gewähren, da in letzter Instanz der Hohe Repräsentant der Internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien und Herzegowina (OHR) Entscheidungen fällen und per Dekret erlassen darf.⁵⁾ Zuletzt machte der gegenwärtige Hohe Repräsentant, Lord Paddy Ashdown, von seinen umfangreichen Sondervollmachten („Bonn Powers“) am 30. Juni 2004 Gebrauch, als er 59 Mitglieder der politischen Führung der Republika Srpska aus der Regierung und dem Parlament sowie Angehörige der Polizei und staatlicher Wirtschaftsunternehmen entfernen ließ.

Auslöser der Aktion war das Nein auf dem NATO-Gipfel in Istanbul zum Antrag Bosnien-Herzegowinas auf den Beitritt zum Programm Partnership for Peace aufgrund der Unwilligkeit der Republika Srpska, mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag zu kooperieren. Die Amtsenthebungen trafen nun jene Strukturen in der Republika Srpska, denen die Blockade in der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof und die Finanzierung des Beschützernetzwerkes um die gesuchten Kriegsverbrecher unterstellt wird.

So gerechtfertigt die Aktion des OHR möglicherweise gewesen sein mag, so stellt sich dennoch die Frage, ob die beim Treffen des Peace Implementation Council (PIC) im Dezember 1997 in Bonn an den OHR übertragenen Befugnisse tatsächlich noch hilfreich beim Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen in Bosnien-Herzegowina sind. Seit dem ersten Einsatz der „Bonn Powers“ unter dem zweiten Chef des OHR, Carlos Westendorp, im Jahr 1997 haben die Interventionen unter den Nachfolgern Wolfgang Petritsch und Paddy Ashdown stetig

5) Vgl. Gerald Knaus / Felix Martin, „Travails of the European Raj – Lessons from Bosnia and Herzegovina“, in: *Journal of Democracy*, vol. 14 Nr. 3, July 2003, S. 60–74.

zugenommen und tragen insgesamt nicht zur Förderung der Bereitschaft zu politischem Engagement in den Entitäten bei. Es ist das Schlüsselproblem der internationalen politischen Intervention in Bosnien-Herzegowina, mit dem OHR gewissermaßen eine Ersatzregierung geschaffen zu haben, die Mandatsträger vor Amtsantritt begutachtet, anleitet, kontrolliert, regelmäßig an ihrer Stelle handelt und sie gegebenenfalls wieder entlässt. Dieses Problem könnte sich in Zukunft möglicherweise nicht mehr stellen, da im OHR bereits erste Überlegung zum *Phasing Out* gestellt werden, das vom Nachfolger des jetzigen Hohen Repräsentanten Lord Ashdown umgesetzt werden könnte. Fraglich bleibt allerdings, ob bis dahin tragfähige Strukturen in Bosnien-Herzegowina etabliert werden können, die nachhaltig zu einer politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung und zu einer gesellschaftlichen Aussöhnung beitragen.

Jüngst hat die European Stability Initiative (ESI) ein interessantes Konzept vorgestellt, wie durch den Aufbau eines föderalen Systems unter Beibehaltung einer Zentralregierung und zwölf autonomen Kantonen Bewegung in die stagnierende Situation gebracht werden könnte.⁶⁾ Im Kern des Konzepts steht die Abschaffung der Entwicklung hemmenden Entitäten und die Bildung von zwölf Regionen. Dies erfordert keine neue Grenzziehung in Bosnien-Herzegowina, sondern bedeutet vielmehr die Aufwertung der zehn bereits bestehenden Kantone in der bosnisch-kroatischen Föderation zuzüglich der Republika Srpska und des Disktrikts Brcko. Der Aufbau eines föderalen Systems ohne Entitäten würde die Gelegenheit eröffnen, einen landesweiten staatsbildenden Prozess (*state building*) einzuleiten. Der vertikale Dialog zwischen den Staatsinstitutionen und den Kantonen würde durch den direkten Kontakt vereinfacht und dadurch intensiviert. Gemäß der föderalen Struktur könnte der Staat die Kantone auf internationaler Ebene vertreten und die gemeinsamen Interessen kanalisieren. Gleichzeitig würden die Kantone, in erster Linie die Republika Srpska, nicht in ihrer Autonomie bedroht, sondern vielmehr durch den verbindenden föderalen Rahmen gestärkt. Bislang ist diese Idee eher verhalten seitens der internationalen Entscheidungsträger in Bosnien-Herzegowina aufgenommen worden. Angesichts des zehnten Jahrestages der Unter-

6) Vgl. „Making Federalism Work – a Radical Proposal for Practical Reform“, hrsg. von ESI am 8. Januar 2004 (www.esiweb.org).

zeichnung des Dayton-Abkommens im November 2005 sollten allerdings bald verstärkt Überlegungen angestellt werden, wie dieses immer noch unter den Kriegsfolgen leidende Land auf tragfähige Füße gestellt werden kann.

Auf eine längere Präsenz in Bosnien-Herzegowina stellt sich unabhängig davon das internationale Militärkontingent ein. Zwar sind die Sicherheitskräfte von ehemals 60000 (im Jahr 1995) auf mittlerweile 7000 Soldaten reduziert worden, aber auch nach der Übertragung des Mandats von SFOR auf eine EUgeführte Friedenstruppe (EUFOR) zum Ende des Jahres 2004 gilt die internationale Militärpräsenz als Garant für einen dauerhaften Frieden in Bosnien-Herzegowina. Dazu gehört auch die weitere Präsenz amerikanischer Truppenkontingente. Wenngleich die USA nicht direkt in die EU-Mission involviert sein werden und die Anzahl ihrer Soldaten von ursprünglich 7000 bereits auf 900 vermindert haben, behalten sie sich vor, eine herausgehobene Stellung innerhalb des auch in Zukunft vor Ort angesiedelten NATO-Hauptquartiers zur Unterstützung der Militärreform in Bosnien-Herzegowina einzunehmen. Daneben wird über eine weitere amerikanische Militärpräsenz auf dem Stützpunkt in Tuzla mit bis zu 1000 Soldaten diskutiert.

Der Bericht der International Crisis Group (ICG) vom 29. Juni 2004⁷⁾ kritisiert den Abzug der NATO-Einheiten vor der Erfüllung ihres Auftrags, der darin bestand erstens Kriegsverbrecher zu inhaftieren, zweitens die zahlreichen Waffenlager im ganzen Land zu überwachen und zu verhindern, dass Waffen den Schwarzmarkt in Südosteuropa und darüber hinaus erreichen, sowie drittens die bosnische Armee zu reformieren. Noch immer ist es nicht gelungen, zwei der Hauptangeklagten im Prozess gegen Kriegsverbrecher im ehemaligen Jugoslawien, Radovan Karadzic und Ratko Mladic, zu ergreifen. Ebenso geht die Kontrolle der Waffenlager nur schleppend voran, so dass immer noch eine große Zahl an leichten und mittelschweren Waffen von Bosnien aus die Märkte in der Region sowie in anderen Teilen Europas und dem Nahen und Mittleren Osten beliefern. So warten noch eine Reihe unerledigter Aufgaben auf die EUFOR-Truppe, die es rasch abzuarbeiten gilt, wenn diese den Vorbehalten innerhalb der Bevölkerung

7) ICG Europe Briefing
„EUFORIA: Changing
Bosnia's Security Arrangements“, Sarajevo/Brussels
29 June 2004.

entschieden begegnen will, die nach dem unrühmlichen Auftreten der EU während des Bosnien-Krieges in den Jahren 1994/95 immer noch allgegenwärtig sind.

■ **Mazedonien – vom Musterlände zum Sorgenkind**

Eine wenig erfreuliche Entwicklung hat in jüngster Zeit Mazedonien genommen. Noch Anfang 2001 galt die südlichste der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken als Musterbeispiel für das friedliche Zusammenleben verschiedener Volksgruppen auf dem Balkan. Umso besorgter reagierte die europäische Öffentlichkeit daher, als im Frühjahr 2001 der mazedonische Ableger der Befreiungsarmee des Kosovo (UCK) Polizeistationen im Nordwesten des Landes angriff und mehr Rechte und politische Partizipation der Albaner in Mazedonien verlangte. Im Sommer des Jahres drohte die Situation zu eskalieren und sich zu einem Bürgerkrieg auszuweiten. Nur dem unermüdlichen Einsatz der Sondervermittler von EU, NATO und den USA sowie des mazedonischen Staatspräsidenten Boris Trajkovski ist es zu verdanken, dass sich die Konfliktparteien am 13. August 2001 in Ohrid zu einem Abkommen durchringen konnten, in dem zum einen auf Waffengewalt verzichtet wurde und zum andern der albanischen Minderheit im Lande weitreichende Rechte eines gleichberechtigten Staatsvolks zugestanden wurden.

Drei Jahre nach dem Ausbruch der Krise befand sich Mazedonien allmählich auf dem Wege der politischen Konsolidierung, als der Unfalltod Boris Trajkovskis im Februar 2004 für erneute Verunsicherung sorgte. Nicht zuletzt zählt die Beilegung der Krise in Mazedonien im Jahr 2001 auch zu seinen Verdiensten. Sein unermüdliches Werben für Mazedonien im Ausland sowie seine Anstrengungen, einen Ausgleich zwischen Mazedoniern und Albanern zu erreichen, haben ihm Respekt und Anerkennung bei den europäischen Partnern eingebracht. Bei seinen eigenen Landsleuten galt er hingegen als Marionette des Westens, dem bis zuletzt nur geringe Wertschätzung entgegengebracht wurde. Erst posthum ist ihm auch im eigenen Land die Ehre zuteil geworden, die ihm aufgrund seiner Leistungen im Friedensprozess in Mazedonien gebührt.

Angesichts der beiden Bewerber um seine Nachfolge, des farblosen Sasko Kedev von der oppositionellen VMRO-DPMNE⁸⁾ und des politisch vorbelasteten Premierministers Branko Crvenkovski des regierenden Sozialdemokratischen Bunds (SDSM), war die Tragweite des Verlustes für viele erst augenscheinlich. Die geringe Wahlbeteiligung von knapp über 50 Prozent bei den Präsidentschaftswahlen im April 2004 hat gezeigt, dass keiner der beiden Bewerber die Menschen im Land tatsächlich überzeugen konnte. Zudem spiegelt sich darin die allgemeine Unzufriedenheit mit der politischen Klasse wider. Korruption, Nepotismus und Misswirtschaft verhindern insgesamt eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Ein kleiner politischer Zirkel unabhängig von der politischen Ausrichtung und Volksgruppe bereichert sich auf Kosten des Gros der Bevölkerung. Daneben sind viele Menschen davon überzeugt, dass die richtungweisenden Entscheidungen ohnehin nicht in Skopje, sondern in Washington bzw. in Brüssel gefällt werden.

Vor allem auf Seiten der Mazedonier macht sich darüber hinaus ein latentes Gefühl der Unzufriedenheit breit, da sie der Auffassung sind, dass durch das Rahmenabkommen von Ohrid einseitig die albanische Bevölkerungsminderheit bevorzugt wird. Zwar wird das Abkommen von keiner der relevanten Parteien mehr in Frage gestellt, allerdings gibt es bei der Umsetzung einzelner Bestandteile teilweise heftige Auseinandersetzungen. Für die jüngsten Aufregungen sorgte das Gesetz zur territorialen Neuordnung der Republik Mazedonien. Dieses sieht vor, im Zusammenhang mit der geplanten Dezentralisierung die Zahl der Gemeinden von 124 auf 84 zu reduzieren. Die Kritik entzündete sich dabei am Zuschnitt einiger Gemeinden in Westmazedonien, in denen durch großzügige Eingemeindung umliegender Dörfer die Mehrheitsverhältnisse im gesamten Bezirk zugunsten der Albaner verschoben werden. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Einführung der albanischen Sprache als zweite Amtssprache, was auf lokaler Ebene gemäß dem Ohrid-Abkommen bereits bei einem Bevölkerungsanteil von 20 Prozent vorgesehen ist, sondern auch auf die politischen Mehrheitsverhältnisse, so dass mehr Gemeinden in Zukunft von einem albanischen Bürgermeister regiert würden. Vor

8) Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation-Demokratische Partei der Mazedonischen Nationalen Einheit.

allem in den Gemeinden Skopje-Zentrum, Struga und Kicevo haben diese Pläne teilweise zu gewalttätigen Protesten geführt.

Einer großen Koalition aus Mazedonischem Weltkongress (MWC), der Oppositionspartei VMRO-DPMNE sowie weiteren kleineren Parteien und Nichtregierungsorganisationen, unterstützt von zahlreichen Intellektuellen und Künstlern, ist es schließlich gelungen, in einer groß angelegten Unterschriftenaktion die Durchführung eines Referendums über das strittige Gesetz zu bewirken. Das am 7. November 2004 abgehaltene Referendum sollte das Gesetz zur territorialen Neuordnung zu Fall bringen bzw. dessen Überarbeitung erzwingen. Seitens der internationalen Gemeinschaft ist das Referendum mit Kritik aufgenommen worden. Aus Brüssel und Washington mehrten sich die Stimmen, die zu einem Boykott der Abstimmung aufriefen, da ein Erfolg des Referendums die Annäherung Mazedoniens an die euro-atlantischen Strukturen gefährden würde.⁹⁾

9) Vgl. Michael Martens, „Friedensfalken und Kriegstauen“, in: FAZ, 6. November 2004.

Die Warnungen der internationalen Gemeinschaft haben Wirkungen gezeitigt. Das Referendum ist mit einer Beteiligung von 26,24 Prozent deutlich an der erforderlichen Mindestbeteiligung von 50 Prozent gescheitert. Dennoch legen die rund 400 000 Stimmen (98 Prozent), die sich für die Beibehaltung der alten Regelung aussprachen, ein deutliches Zeugnis darüber ab, dass ein nicht zu unterschätzender Teil der mazedonischen Bevölkerung mit dem eingeschlagenen Weg des Reformprozesses nicht zufrieden ist. Dabei steht nicht die Dezentralisierung des Landes im Vordergrund der Kritik oder gar die Umsetzung des Ohrid-Rahmenabkommens, das mittlerweile auch von den kritischen Stimmen in der Opposition akzeptiert wird, sondern der neue Zuschnitt der Gemeinden, der vielerorts auf Unverständnis stößt. Falls hier nicht mit größter Sorgfalt vorgegangen wird, kann sich leicht das vorhandene Protestpotenzial in Wut- und Gewaltausbrüchen entladen, wie es bereits Verteidigungsminister Vlado Buckovski von der regierenden SDSM bei einer Veranstaltung seiner eigenen Partei in Struga vor einigen Wochen erleben musste.

Zum Scheitern des Referendums hat sicherlich auch die Anerkennung der Republik Mazedonien un-

ter ihrem verfassungsgemäßen Namen durch die US-Administration nur wenige Tage vor der Stimmabgabe beigetragen. In der allgemeinen Euphorie über die baldige Lösung dieses lang anhaltenden Streits mit dem Nachbarn Griechenland sind viele andere Streitpunkte zunächst in den Hintergrund gerückt.¹⁰⁾ Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich Mazedonier und Albaner unter den neuen Gegebenheiten nach den Kommunalwahlen im kommenden März arrangieren werden. Auch hier muss seitens der neuen Kräfte in den Gemeinden mit großer Behutsamkeit vorgegangen werden, soll sich das Gefühl der Mazedonier, durch das Ohrid-Rahmenabkommen sei ihnen eine Art Versailler Vertrag oktroyiert worden, nicht erneut Ausdruck verschaffen.

10) Vgl. Michael Martens, „Namensforschung“, in: FAZ, 9. November 2004.

Die Zukunft des Landes wird ganz wesentlich davon abhängen, ob es den Regierungsparteien SDSM und der albanischen Demokratischen Union für Integration (DUI) gelingen wird, die Umsetzung des Ohrid-Rahmenabkommens auf eine breite Basis in der Bevölkerung zu stellen. Das große Manko des Ohridprozesses ist gegenwärtig, dass zwar innerhalb der Regierungskoalition ein Kompromiss erarbeitet, dieser aber nicht an die Bevölkerung vermittelt werden konnte. Angesichts der heillos zerstrittenen Opposition finden allerdings kritische Stimmen nur wenig Gehör. Dass diese aber durchaus nicht nur in Einzelfällen vorhanden sind, hat nicht zuletzt das Referendum gezeigt. Es wäre fatal, wenn dieses nicht zum Nachdenken anregen, sondern einzig als Protest einiger weniger radikaler Kräfte gewertet werden würde.

Für Mazedonien steht viel auf dem Spiel. Es muss schnell für die Menschen erkennbar werden, dass sich mit der Dezentralisierung und der territorialen Neuordnung eine positive, für alle spürbare wirtschaftliche Entwicklung einstellt. Hier ist auch die internationale Gemeinschaft gefordert, die mit gleichbleibendem Druck auf die Regierung auf die Umsetzung grundsätzlicher Reformen in Wirtschaft, Justiz, Bildung und Verwaltung drängen muss. Angesichts einer möglichen Unabhängigkeit des benachbarten Kosovo muss darüber hinaus bereits im Vorfeld deutlich gemacht werden, dass die Integrität der mazedonischen Grenzen gewahrt bleibt. Zwar hat sich hierzu die internationale Gemeinschaft stets be-

kannt, das entscheidende Signal aus Pristina ist allerdings bislang ausgeblieben.

Wenn sich alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte in Mazedonien zum Reformprozess bekennen, kann die Verwirklichung einer multiethnischen Gesellschaft auf dem Balkan mit Vorbildcharakter für die umliegenden Regionen gelingen. Die erfolgreiche Umsetzung der Vereinbarungen von Ohrid könnte dabei durchaus Strahlkraft auf das benachbarte Kosovo und möglicherweise auf Bosnien und Herzegowina entwickeln. Wenn neben dem ethnischen Konflikt noch die gravierenden Defizite bezüglich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft behoben werden, könnten schließlich auch die Bemühungen um Aufnahme in die EU konkretere Formen annehmen.

■ Kroatien – der Kandidat

Anlass zu Optimismus in der krisengeschüttelten Region Südosteuropa gibt gegenwärtig einzig Kroatien. Das Land hat seit Mitte der neunziger Jahre Schritt für Schritt Erfolge bei der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung erzielt. Erst Ende letzten Jahres hat der friedliche Regierungswechsel von einer Mitte-Links-Regierung zu einer konservativen Regierung unter Premierminister Ivo Sanader (HDZ) Zeugnis von der demokratischen Reife des Landes abgelegt. Sanader ist es gelungen, das Erbe Franjo Tudjmans anzutreten, ohne jedoch dessen Altlasten als nicht zu schulternde Bürde mit sich herumschleppen zu müssen. Er formte die HDZ zu einer modernen Partei der Mitte mit einer deutlichen proeuropäischen Ausrichtung. Angesichts der Niederlage zeigten sich ebenso die Protagonisten der abgewählten Regierung als gute Verlierer.

Nun wartet ein enormes Arbeitsprogramm auf die neue Regierung. Die Probleme scheinen erkannt und die vorhandenen Defizite sollen schnellstmöglich abgearbeitet werden. Der Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen verdient dabei ebenso Priorität wie die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses. Daneben ist die lokale Selbstverwaltung nur unzureichend geregelt. Das Verwaltungs- und Gerichtswesen muss modernisiert werden. Da erfahrungsgemäß Reformen zunächst einmal tiefe soziale Einschnitte mit sich bringen, wird sich bald zeigen, wie tragfähig die

dünne Regierungsmehrheit unter Belastung ist. Eine spannende Frage bleibt daneben, inwieweit die Regierungspartei HDZ den inneren Reformprozess in der Breite fortsetzen wird, nachdem die führenden Kräfte der Partei Funktionen in der Regierung übernommen haben.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass allgemein große Euphorie und Aufbruchstimmung im Lande herrschen. In Kürze wird mit einem positiven Bescheid aus Brüssel über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU gerechnet. Kroatien hofft, gemeinsam mit Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 in die EU aufgenommen zu werden. Alle Probleme Kroatiens werden jedoch weder die neue Regierung noch ein möglicher EU-Beitritt in naher Zukunft lösen können.

■ **Eine neue Initiative für den westlichen Balkan**

Der gegenwärtige Zustand der Region Südosteuropa lässt noch viele Fragen für die Zukunft offen. Angesichts des zehnten Jahrestages des Dayton-Abkommens sowie fünf Jahre nach dem Sturz Slobodan Milosevics bietet das Jahr 2005 einen willkommenen Anlass, über neue Initiativen zur langfristigen Stabilisierung des westlichen Balkans nachzudenken. Während aufgrund einer fehlenden einheitlichen europäischen Außenpolitik im Bosnienkrieg Anfang der neunziger Jahre und im Krieg um Kosovo im Jahr 1999 nur durch den Einsatz US-amerikanischer Streitkräfte eine noch größere humanitäre Katastrophe verhindert werden konnte, profilierte sich die EU bei der Beilegung der Krise in Mazedonien im Jahr 2001 erstmals als Krisenmanager auf dem Balkan.

Gerade das entschlossene und geschlossene Vorgehen der EU hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich von Mazedonien aus kein weiterer Flächenbrand über die Krisenregion Südosteuropa ausbreitete. Nun allerdings lässt sich die Frage nach der nachhaltigen Konfliktlösung auf dem Balkan aufwerfen. Seitens der EU muss eine klar umrissene Strategie herausgearbeitet werden, wie die Region dauerhaft in die EU integriert werden und damit der Zielsetzung des EU-Gipfeltreffens mit den Staaten des westlichen Balkans am 21. Juni 2003 in Thessaloniki entsprochen werden kann. Zu viele offene Fragen über Status, Grenzen

und Bevölkerungszusammensetzung stehen den Ländern in der Region bislang bei einer sichtbaren und tragfähigen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung im Wege. Dies betrifft sowohl die ungelösten Probleme der Situation in Bosnien und Herzegowina, als auch die ungewisse Zukunft der Zweckgemeinschaft Serbien und Montenegro wie im Besonderen die offene Statusfrage des Kosovo. Trotz der relativen Ruhe in Mazedonien werden die Entscheidungen zu den offenen Fragen in der unmittelbaren Nachbarschaft ebenso Auswirkungen auf diese Republik haben.

Nach der Erweiterungsrunde im Jahr 2004 und einer bevorstehenden Erweiterung der EU um die drei Balkanländer Bulgarien, Rumänien und Kroatien möglicherweise im Jahr 2007 schließt sich allmählich der Kreis in und um Südosteuropa. Geographisch wie historisch gibt es keinen Zweifel daran, dass auch die übrigen Republiken des ehemaligen Jugoslawien sowie Albanien zu Europa gehören. Daher ist es unabdingbar, an der europäischen Perspektive für die gesamte Region als Fernziel festzuhalten. Es sollte allerdings seitens der EU ebenso deutlich gemacht werden, dass es für die Aufnahme in die Union keinen „Persilschein“ gibt. Es muss in diesen Ländern eine erkennbare Entwicklung in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft erfolgen, die den Anforderungen der Kopenhagener Kriterien standhält.

Ein wichtiges Instrument, die Länder des westlichen Balkans auf die Mitgliedschaft in der EU vorzubereiten, ist das Abkommen zur Assoziierung und Stabilisierung (SAA), das bereits mit Kroatien und Mazedonien geschlossen wurde und gegenwärtig umgesetzt wird.¹¹⁾ Daneben bietet nach wie vor der Stabilitätspakt eine weit unterschätzte Plattform, um den regionalen Informations- und Gedankenaustausch mit internationalen Organisationen und Geberländern zu fördern. Die ursprüngliche Aufgabe des Stabilitätspaktes, die politischen Strategien der teilnehmenden Länder zu koordinieren sowie existierende und neue Initiativen für die Region Südosteuropa aufeinander abzustimmen, ist gegenwärtig aktueller denn je.

11) Vgl. Marie-Janine Calic, Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand, SWP-Studie, Berlin September 2004.