



Bertelsmann Stiftung

C·A·P

Südosteuropa

Risikobericht



München, Okt. 2002

Bertelsmann Stiftung

Centrum für Angewandte Politikforschung

Risikobericht

Die Bandbreite aktueller und potentieller Konflikte in Südosteuropa reicht von Staatsschwäche oder –versagen, wirtschaftlichen Disparitäten und sozialer Deprivation bis hin zu Nationalgeschichte und Konkurrenz um NATO- und EU-Mitgliedschaft. Typischerweise sind *Staats- und Nationsbildung* nach wie vor die prominentesten Konfliktbereiche in der Region, obwohl die ihnen zugrunde liegenden Konflikte gegebenenfalls viel brisanter sind. Oftmals werden die Konflikte von Parteiinteressen und/oder wirtschaftlichen Belangen angetrieben, aber im Sinne nationaler Selbstbestimmung und ethnischer Gegensätze formuliert. Somit erhöhen die gemeinsame Rechtfertigung auf der Basis von Selbstbestimmung (oder Staatssouveränität – als Gegenstück) und das zugrunde liegende Prinzip des ethnisch-homogenen Nationalstaats die Gefahr der regionalen Eskalation und Präzedenzwirkung. Diese Risiken sind ein inhärenter Bestandteil des politischen Wechselspiels unter regionalen Akteuren sowie zwischen diesen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der Europäischen Union.

Die EU-Agenda ist auf Regionalisierung und Integration ausgerichtet und erfordert ein gewisses Maß an Staatsfunktionalität und politische Eigenverantwortung. Gleichzeitig erfordert die EU-Stabilisierungsagenda, dass alle Staaten und Entitäten einbezogen werden, insbesondere die, die potentiell Instabilität mit regionalen Auswirkungen erzeugen. Diese Erblasten der Vergangenheit – ungelöste Fragen und inadäquate Prozesse der Staats- und Nationsbildung – beschränken die Staatsfunktionalität und die Handlungsoptionen reform-orientierter Politiker, die eine nationalistische Gegenreaktion befürchten müssen. Die gleichen Erblasten beschränken ebenso die Handlungsoptionen der internationalen Gemeinschaft: Absolute Priorität für nationale Selbstbestimmung würde das Modell des ethnisch-homogenen Nationalstaats verfestigen und unvermeidlich zu neuen ethnischen Spannungen und

Staatszerfall führen. Absolute Priorität für den *status quo* in bezug auf Souveränität und Staatsaufbau würde jedoch oft die Staatsfunktionalität behindern. Manche Konflikte scheinen sich in einer Pattstellung zu befinden, indem Teile der Eliten mehr Interesse haben an Instabilität als an konstruktiven Arrangements, die die Funktionalität der Staaten verbessern.

Anhand der Konflikte und Krisen des Staatszerfallsprozesses Jugoslawiens lassen sich drei Subregionen identifizieren – Kroatien und Bosnien (1991-95), Kosovo (1997-99) und Mazedonien (2000-01). Jede Subregion wird von anderen Paradigmen in der Konfliktnachbearbeitung sowie in der Staats- und Nationsbildung gekennzeichnet. Der nachfolgende Risikobericht zu Konfliktpotentialen analysiert diese drei „Dreiecke“ als jeweils separate Konfliktskonstellationen, betont aber auch Verknüpfungen *zwischen* den Dreiecken und konfliktträchtige Subsysteme *innerhalb* einzelner Staaten oder Entitäten.

Belgrad-Sarajewo-Zagreb

Nach einem relativ kurzen Kampf für nationale Selbstbestimmung gegen das serbisch-dominierte Jugoslawien wurden Kroatien und Slowenien Ende 1991 als unabhängige Staaten anerkannt. Die Existenz größerer serbischer Minderheiten führte zu andauernden Kämpfen. Nur mit Gewalt gelang es Kroatien, die Kontrolle über das gesamte Territorium zurückzugewinnen, wobei der Großteil der Serben vertrieben wurde. Das Dayton-Abkommen vom November 1995 beendete nach drei Jahren Bürgerkrieg den gewalttätigen Konflikt zwischen den drei größeren Nationalitäten: Serben, Kroaten und Bosniaken. Es ist evident, dass die Interventionen des Milosevic-Regimes auf der Seite der Serben in Bosnien-Herzegowina und des Tudjman-Regimes auf der Seite der Kroaten den blutigsten Konflikt im Europa der Nachkriegszeit geschaffen haben. Die Regimewechsel in Zagreb (1999/2000) und Belgrad (2001) haben eine Grundlage für

Normalisierung der Beziehungen und Kooperation geschaffen. Mit der Abnahme der externen Intervention durch Belgrad und Zagreb sind die Chancen für Bosnien-Herzegowina als lebensfähigen und funktionierenden Staat deutlich gestiegen. Dennoch beanspruchen nationalistische Kräfte die Rolle einer Schutzmacht für Landsleute in Nachbarstaaten und ggf. sogar einen Teil des Territoriums für sich. Diese Kräfte sind sowohl in Zagreb als auch in Belgrad noch stark genug – sowohl in der politischen Elite als auch in der Öffentlichkeit, – um den Handlungsspielraum der pro-europäischen Reformregierungen einzuschränken.

1. **Erblasten der Vergangenheit:** Manche Erblasten der kriegerischen Auseinandersetzungen der ersten Hälfte der neunziger Jahre sind vordringlich und konkret, wie z.B. die Probleme der Flüchtlinge und internally displaced persons. Der Stabilitätspakt hat neuerdings einen Prozeß initiiert, um die Pattstellung von Rückkehr und Reintegration zu durchbrechen, indem alle drei Republiken einbezogen werden. Andere Erblasten betreffen nationale Vergangenheitsbewältigung – teils mit juristischen Mitteln bezüglich individueller Schuld, teils mit Bildungsansätzen bezüglich „kollektiver Verantwortung“ für die dunklen Seiten der Nationalgeschichte. Kooperation mit dem Haager Tribunal rührt an Fragen nationaler Souveränität und stellt den Prozeß der nationalen Befreiung als Teil der Staatslegitimität Bosniens und Kroatiens in Frage. Eine kritische und tolerantere Neubewertung der Nationalgeschichte ist entsprechend unpopulär und bietet eine Angriffsfläche für nationalistische Politiker. Dementsprechend bevorzugen es auch viele Reformpolitiker in Belgrad, Zagreb und Sarajewo, politische und wirtschaftliche Reformen anzugehen statt sich auf die Erblasten der Vergangenheit einzulassen, um ihren nationalistischen Widersacher nicht in die Karten zu

spielen. Ein adäquater Umgang mit diesen Erblasten erfordert eine prozeß-orientierte internationale Mediation, die normative Ansätze und Gespür für die Brisanz von Versöhnung und Mentalitätswandel in sich vereint. Der historische Mythos des jahrhundertalten Hasses zwischen Kroaten und Serben überhöht die Pattstellung und behindert regionale Kooperation ebenso wie ein Normalisierung der bilateralen Beziehungen, z.B. in Fragen der Handels- und Visapolitik.

2. **Externe Intervention:** Das Hauptanliegen des Daytoner Abkommens und des dadurch geschaffenen Staates war die sofortige Beendigung der Kriegshandlungen und die Stabilisierung vor Ort. Die auferlegte und tatkräftig von der internationalen Gemeinschaft implementierte Verfassung entspricht weder den Zielsetzungen der bosniakischen, serbischen und kroatischen Konfliktparteien, noch erfüllte sie die Anforderungen für einen funktionierenden, konsolidierten Staat. Die stabilisierende Rolle der SFOR-Truppen geht langsam zurück, aber die Politik wird nach wie vor von der Autorität des Hohen Repräsentanten bestimmt. Trotz der Regimewechsel in Zagreb und Belgrad dauert die externe Intervention in gewisser Form an. Konfliktschürende Reden von nationalistischen Politikern bezüglich ihrer Unterstützung für die respektiven Landsleute oder gar territoriale Ansprüche rufen neue Befürchtungen hervor, ähnlich wie bei konkreter politischer Unterstützung für Hardliner in den ethnischen Gemeinschaften des bosnischen Staates. Kroatische und serbische Gemeinschaften in Bosnien haben nach wie vor ihren externen Nationalstaat als Hauptbezugspunkt, nicht den multiethnischen bosnischen Staat. Somit entwickeln sich die wirtschaftlichen und sozialen Netzwerke über die ethnischen Trennlinien hinweg eher zögerlich.

3. **Bosnien-Herzegowina als Staat:** Die Schlüsselfragen betreffen hier die Legitimität und Lebensfähigkeit des Staatsgebildes sowie auch das Dilemma einer Reform des Daytoner Vertrags im Sinne der Konsolidierung eines funktionierenden Zentralstaats, ohne alle anderen strittigen Fragen aufs Neue zu öffnen. Schritte in diese Richtung wurden neuerdings eingeleitet und haben gezeigt, daß ein gewisser Fortschritt möglich ist, haben aber auch das Spannungsverhältnis zwischen einer wahrhaften Demokratisierung Bosniens und den umfangreichen Kompetenzen des Hohen Repräsentanten unter Beweis gestellt. Somit sind ein Transfer von Kompetenzen an nationale Politiker und eine exit strategy für den Hohen Repräsentanten Teil der Agenda für die nächsten Jahre. Obwohl lokale kroatische Führer in Herzeg-Bosna wiederholt eine dritte Entität innerhalb Bosnien-Herzegowina für sich beanspruchen, obstruieren serbische Führer in der Republika Srpska gleichermaßen die Rationalisierung und Zentralisierung von Institutionen und Kompetenzen. Schlußendlich wird ohne Stärkung des Zentralstaats und ohne eine Lösung für die extreme Unterstützungsabhängigkeit der bosnischen Wirtschaft eine Annäherung an ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU nicht in Frage kommen. Das entscheidende Risiko betrifft somit den Mangel an Anreizen für ethnische Führer, sich in einem Prozeß zur Legitimierung eines funktionierenden Zentralstaats zu engagieren. Die daraus folgende Pattstellung bezüglich Wirtschaftsreformen und politische Demokratisierung unterminieren den Staat, produzieren breite Unzufriedenheit und Armut in der Bevölkerung und drohen somit, ethnische und religiöse Animositäten wiederzubeleben.

Belgrad-Podgorica-Pristina

Nach der Desintegration der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien 1992 kreierte Milosevic einen Nachfolgestaat, die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), die Serbien und Montenegro umfaßte. Die Asymmetrie dieser Föderation mit einem Serbien, das 17x größer ist als Montenegro, wurde erst problematisch, als die kleinere Republik 1997 unter Djukanovic einen pro-europäischen, reform-orientierten Kurswechsel einleitete. Deren Neutralität im Kosovokrieg brachte dem Regime in Podgorica zusätzliche internationale Sympathie. Trotz des 1991 von der EU in Auftrag gegebenen Badinter-Report, der Montenegro das Recht auf Unabhängigkeit zusprach, insistierte die internationale Gemeinschaft jedoch auf „einem demokratischen Montenegro in einem demokratischen Jugoslawien“, um so mehr nach Milosevic' Sturz im Oktober 2000. Eine einseitige Unabhängigkeitserklärung könnte zu einem weiteren Präzedenzfall werden in einer Region, die ohnehin unter zu vielen Projekten der Staats- und Nationsbildung gebückt ging und würde außerdem allen Anstrengungen, ein Minimum an regionaler Kooperation herbeizuführen, zuwiderlaufen. Die Lebensfähigkeit eines Ministaats mit 600.000 Einwohnern wäre nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht fraglich, sondern auch politisch, da laut Umfragen nur eine knappe Mehrheit die Unabhängigkeit bevorzugte. Im März 2002 vermittelte die EU ein Abkommen für eine Dreijahresmoratorium zu Unabhängigkeitsreferenda und die Schaffung einer neuen Staatenunion „Serbien und Montenegro“.

Sowohl in der politischen Praxis als auch völkerrechtlich ist der Status des Kosovo noch verzwickter. In der föderalen Struktur Jugoslawiens hatte Kosovo einen Status inne, der mit dem einer Republik nahezu gleich war, d.h. mit eigener Repräsentanz auf der Föderationsebene. Formell blieb Kosovo jedoch eine autonome Provinz innerhalb der Serbischen Republik. Nachdem Milosevic 1989-1990 die Autonomierechte widerrufen hatte, eskalierte der Konflikt zwischen Serben und Albanern mit ihren historischen bzw.

ethnischen Ansprüchen auf Kosovo schlußendlich zu einem Krieg, der im März 1999 die NATO-Intervention auslöste. Die UNSC Res. 1244 beendete den Krieg und legte fest, daß Kosovo zwar unter internationale Verwaltung kommen, *de jure* aber unter jugoslawischer Souveränität verbleiben würde. Während eine Rückkehr zu einem *status quo ante* ausgeschlossen scheint, würde Unabhängigkeit als nationale Selbstbestimmung für eine Provinz ohne Sezessionsrecht unter der jugoslawischen Verfassung einen Präzedenzfall für die Republika Srpska oder die Albaner in Mazedonien darstellen.

- 1. Serbien und Montenegro als Staatenunion:** Solange politische Machtspiele lokaler Eliten in Belgrad und Podgorica ein realistisches Programm für Wirtschaftsintegration und die Verfassungscharta für den neuen Staat unter dem Belgrader Abkommen blockieren, wird Jugoslawiens Prozedur für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen nicht vorwärts kommen. Reformer in Belgrad sind jedoch gerade von den symbolischen Gesten (z.B. Mitgliedschaft des Europarats) und von der substantiellen EU-Unterstützung abhängig in der Konkurrenz zu ihren nationalistischen Widersachern. Eine einseitige Unabhängigkeitserklärung von Seiten Montenegros könnte destabilisierende Folgen nach sich ziehen, sowohl im Inland, wegen der geteilten öffentlichen Meinung zu dieser Frage, als auch regional, als letzter Schritt der Desintegration Jugoslawiens vor Kosovo. Zumindest hat das Belgrader Abkommen die Kosovo-Frage völkerrechtlich von der Zukunft Jugoslawiens getrennt, indem es Serbien als Nachfolgestaat bezüglich UNSC Res. 1244 einsetzte, sollte der Fall eintreten.
- 2. Der Status von Kosovo:** Jegliche Änderung von Kosovos Status in Richtung Unabhängigkeit würde zulasten der pro-europäischen Reformer in Belgrad gehen und würde außerdem

höchstwahrscheinlich einem russischen Veto im UN-Sicherheitsrat zum Opfer fallen. Unabhängigkeit für Kosovo würde das Ideal des ethnisch homogenen Nationalstaats stärken. Folglich könnte dies den Druck auf die Serben und andere Minderheiten im Kosovo weiter erhöhen. Andererseits machen die serbischen Führer in der de-facto sezessionistischen Enklave Mitrovica gemeinsame Sache mit Nationalisten in Belgrad, um eine Normalisierung zu verhindern und die Optionen der Sezession und des Gebietstausch offen zu halten. Einseitige Unabhängigkeit könnte von der Republika Srpska in Bosnien-Herzegowina oder von den Albanern in Mazedonien als Präzedenzfall der Sezession verstanden werden. Obwohl der Mythos von Kosovo als Wiege der serbischen Nation in Serbien selbst an Bedeutung verliert, kann dennoch kein Politiker es sich erlauben, einen Vertrag zu unterschreiben, der wirklich die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennt. Ebenso sehen sich Politiker in Kosovo gezwungen, auf einer Unabhängigkeitserklärung zu beharren: Sie können es sich kaum erlauben, Verhandlungen mit Belgrad einzuleiten, obwohl allen Beteiligten klar ist, daß dies der Weg zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen und schlußendlich zu einem Arrangement in der Statusfrage wäre. Das Programm des UN-Sondergesandten beinhaltet "Staatsfunktionalität vor Statusfragen" und kollidiert mit den Anliegen breiterer Elitengruppen in Kosovo, die sowohl die ICTY-Anklagen wegen Kriegsverbrechen gegen frühere UCK-Führer als auch ein entschlosseneres Vorgehen gegen wirtschaftliche Grauzonen in der Region befürchten. In Reaktion auf kürzliche Festnahmen durch UNMIK könnten sie neue Unruhe stiften in Brennpunkten wie dem Presevo-Tal in Südserbien oder der Tetovo-Region in Mazedonien. Direkte Racheakte gegen KFOR sind weniger wahrscheinlich.

3. **Serbien als Staat und Nation:** Die Beziehungen zwischen Föderation und Republik in Belgrad sind ebenfalls undefiniert und ein Daueranlaß für Konflikte über Kompetenzen und Ressourcen. Die Verfassungscharta für die neue Union sollte diese Fragen klären. Außerdem würde die relative Schwäche der Föderationsebene die politischen Schlüsselakteure auf der Replikenebene zusammenführen. Ohne die Konkurrenzsituation damit zu beenden, würde dies wenigstens dafür sorgen, daß die Spielregeln für alle die gleichen sind. Für Politiker in Belgrad wirft die Aushandlung der Verfassungscharta auch die Fragen der Dezentralisierung und der Autonomie für Vojvodina und Sandjak (eine von der serbisch-montenegrinischen Grenze geteilte Region) auf. In keinem dieser Fälle existiert ein reales Potential für interethnische Konflikte, aber das Beharren auf dem de-jure Status des Kosovo als Provinz Serbiens, d.h. mit dem gleichen Status wie die Vojvodina, impliziert mannigfaltige (verfassungs)-rechtliche Komplikationen.

Tirana-Pristina-Skopje

Die sogenannte Albanische Frage betrifft die Beziehungen zwischen dem/den albanischen Staat(en) und benachbarten albanischen Minderheiten sowie die (vermeintliche) Gefahr eines Großalbanien oder eines Großkosovos. Abgesehen vom Nationalstaat selbst ließe sich Kosovo als zweite ethnisch ähnlich homogene Entität der albanischen Nation betrachten. Zusätzliche Minderheiten gibt es in Montenegro, Griechenland, Südserbien (Presevo-Tal) und Mazedonien. Das einzige Druckmittel schwacher Staaten in diesem Dreieck als Ausgleich für Defizite im wirtschaftlichen und politischen Reformprozeß sowie das Unvermögen, europäische Anforderungen zu erfüllen, wäre gegebenenfalls Instabilität.

1. **Die Regionalität der Instabilität:** Der Ausbruch interethnischer Gewalt zwischen der mazedonischen Staatsnation

und der rasch zunehmenden albanischen Minderheit in FYROM zeigte Anfang 2001 den regionalen Charakter der Instabilität auf. Sowohl die internationale Gemeinschaft als auch benachbarte Staatsnationen befürchteten großalbanische oder großkosovarische Szenarien unter Einbeziehung albanischer Minderheiten und Teile des eigenen Staatsterritoriums. Andererseits haben Diskriminierung und bewaffnete Konflikte zu einer Klasse entwurzelter Albaner geführt, insbesondere aus dem Kosovo. Unabhängigkeit anstre bend ohne Bereitschaft, mit der serbischen Minderheit zu einem Arrangement zu kommen, generieren sie Instabilität in den bekannten Brennpunkten der Region: im Presevo-Tal und der Region um Tetovo und bedienen sich dabei der wirtschaftlichen Deprivation und Diskriminierung der hiesigen Albaner.

2. **Mazedonien als schwacher Staat:** Der Ausbruch von Gewalt katalysierte albanische Frustration gegenüber dem mazedonischen Staat, der nicht mit der Multiethnizität der Gesellschaft zurechtkam. Abgesehen von der Einbeziehung einer albanischen Partei in jede Regierungskoalition hatten die Verhandlungen über kollektive Rechte für die geschätzte 30% starke albanische Minderheit in zehn Jahren kaum zu signifikanten Ergebnissen geführt. Mazedonische Hardliner versuchten vergebens, die Rebellion mit exzessiver Gewalt zu unterdrücken, während die Aufständischen auf internationale Intervention spekulierten, indem sie Sezessionspläne anklingen ließen. Wegen der für einen schwachen Staat typischen Verquickung von Politikern, Verwaltung und organisierter Kriminalität haben zu viele ein klares Interesse an Instabilität statt Staatsfunktionalität. Das durch EU-Vermittlung zustande gekommene Ohrid-Abkommen vom August 2001 verhinderte eine regionale Eskalation, konnte ein Mindestmaß an Stabilität in Mazedonien wiederherstellen und einen mühsamen

Prozeß in Richtung eines neuen interethnischen Arrangements einleiten. Der Konflikt hat aber auch die EU-Politik für den Balkan diskreditiert, indem Mazedonien das erste Land gewesen war, das ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hatte – just zu dem Zeitpunkt als der Konflikt im April 2001 eskalierte. Seitdem ist aus Mazedonien *de facto* ein drittes internationales Protektorat in der Region geworden.

Projektaktivitäten

Die Bertelsmann Stiftung als operative Stiftung und die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für Angewandte Politikforschung als Think Tank können zurückblicken auf zehn Jahre gemeinsamer Erfahrung in Forschung und Politikberatung zu europäischen Themen. Die Projektaktivitäten im Bereich Südosteuropa wurden in den letzten Jahren intensiviert.

- a. Das **Balkan Forum** ist ein Dialogforum in Kooperation mit dem Planungsstab des Auswärtigen Amtes in Berlin. Der Politikberatungsdiallog zwischen akademischen Experten, *policy-makers* und Praktikern umfaßt jeweils eine Reihe von geschlossenen Meetings, deren Ergebnisse auf einem jährlichen abschließenden Roundtable regionalen und europäischen Entscheidungsträgern präsentiert werden.
 - Strategiepaper, Konferenzbericht *Negotiating the Balkans* (Sept. 2001)
 - Strategiepaper, Konferenzbericht *Integrating the Balkans* (Okt. 2002)
- b. **Towards European Integration**, Netzwerk aus NGOs und Think Tanks in Ostmittel- und Südosteuropa in Kooperation mit der Weltbank (www.euintegration.net). Die Themen der Konferenzen werden von den Netzwerk-Instituten bestimmt und beziehen sich auf den Prozeß der EU-Integration.
- c. **Risk Reporting** ist eine jährliche Publikation mit einer Analyse unterschiedlicher Risiken in den Staats- und Wirtschaftssystemen Ost- und Südosteuropas sowie deren Konsequenzen für Europa insgesamt. Die Studien werden von Experten aus den jeweiligen Staaten und Regionen erstellt. Im Jahre 2002 stehen für Südosteuropa die nicht beabsichtigten Konsequenzen der Kombination aus schwachen Staaten und massiver Außenunterstützung bzw. –steuerung im Mittelpunkt.
 - *Beyond EU Enlargement, II. The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe* (Gütersloh 2001)

- *Risks and Challenges beyond EU Enlargement, II. Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support* (Köln 2002)
- d. Eine strategische Partnerschaft mit dem **Büro des Sonderkoordinators des Stabilitätspaktes** für Südosteuropa, die u.a. einen Politikberatungsdiallog zum Thema Neuorientierung des Stabilitätspaktes hin zu Prioritätensetzung und erhöhter Komplementarität mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß der EU umfaßt.
 - *From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement* (Sept. 2002)
 - e. **Policy papers** über spezifische Ereignisse und Trends in der Region, on-line bereitgestellt als CAP Working Papers (www.cap.uni-muenchen.de/bertelsmann/soe.htm).
 - *The Stability Pact after Eastern Enlargement 2004* (Dez. 2001)
 - *September 11th and European Balkan Policies* (März 2002)
 - *Serbia and Montenegro* (April 2002)

Kontakt

Bertelsmann Stiftung,

Carl-Bertelsmann-Straße 256, D-33311 Gütersloh

Cornelius Ochmann - Projektleiter Mittel- und Osteuropa, Tel. +49-5241-8181.198,
cornelius.ochmann@bertelsmann.de

Stefani Weiss - Projektleiter Neuorganisation der Sicherheit in Europa und an seinen Grenzen, Tel. +49-5241-8181.317, Stefani.Weiss@bertelsmann.de

Centrum für Angewandte Politikforschung

Maria-Theresiastrasse 21, D-81675 München

Dr. Wim van Meurs - Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Tel. +49-89-2180.1339, meurs@lrz.uni-muenchen.de