

Menschen.Rechte in der Krisenzone Südosteuropa*

Geehrte Preisträger, meine Damen und Herren!

In einem ihrer zahlreichen Kriminalromane (*The Secret of Chimneys*) beschreibt Agatha Christie den von ihr erfundenen Staat „Herzslowakei“ folgendermaßen: „Es ist einer der Balkanstaaten ... Hauptflüsse: unbekannt. Wichtigste Berge: auch unbekannt, aber ziemlich zahlreich. Hauptstadt: Ekarest. Bevölkerung: hauptsächlich Straßenräuber. Hobby Könige morden und Revolutionen anzetteln“ [„It is one of the Balkan states ... Principal rivers, unknown. Principal mountains, also unknown, but fairly numerous. Capital, Ekarest. Population, chiefly brigands. Hobby, assassinating kings and having revolutions.“ Zit. nach Maria Todorova, *Balkanism*].

Diese verquere Sicht des Balkans stammt aus dem Jahre 1925, hat aber eine lange Vorgeschichte und ein womöglich noch längeres Nachleben. Sie reicht jedenfalls in unsere Gegenwart und erhält in diesen Tagen mit der Serbischen Oktoberrevolution den vorläufigen Höhepunkt. Ob Belgrad den tatsächlichen demokratischen Wendepunkt in der Geschichte Südosteuropas darstellt, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Serbien wurde bereits vor mehr als 100 Jahren als Lunte am Pulverfaß Europas bezeichnet, die vier Kriege des Zerfalls Jugoslawiens zwischen 1991 und 1999 werden eingedenk des ersten und zweiten Balkankrieges 1912/13 als dritter Balkankrieg des 20. Jahrhunderts gedeutet.

Noch eine andere Kategorisierung stammt aus diesem Jahrhundert: Es war die „New York Times“, die 1919 den Begriff „Balkanisierung“ erstmals verwendete. Eine Prägung, die fast hundert Jahre später immer noch – oder schon wieder – eine „Chiffre für staatliche Fragmentierung und gewaltsame Austragung von Konflikten“ bedeutet (Sundhaussen).

Angesichts der Tatsache, daß der Balkan mehr als andere Teile Europas viele Jahrhunderte externen politischen, ökonomischen, kulturellen und religiösen Einflüssen ausgesetzt war, ist es nicht weiters verwunderlich, daß die westliche Arroganz und Unkenntnis historischer Zusammenhänge die Region als Müllhalde für negative Stereotypen mißbrauchen. Der „Balkan“ – ähnlich dem „Orient“ (vgl. Edward Said, *Orientalism*) – als Erfindung des Europäers und des „Westens“ wurde als Negativbild des Anderen und die Verklärung des Eigenen angesehen.

Auch und gerade wenn „der Balkan“ jeweils südlich vom eigenen Standort beginnt. Für die Wiener am Rennweg, für die Slowenen in Kroatien, für die Kroaten in Bosnien ...

Das Mysterium Balkan bedient sich im wesentlichen zweier Quellen – des europäischen Nicht-Verstehenwollens und der tatsächlichen Komplexität der Region.

Dabei ist der Balkan nicht schwerer zu begreifen als andere Teile Europas – nehmen Sie die iberische Halbinsel, Nord-Irland oder Österreich ... wenn man sich nur ernsthaft darauf einläßt.

Zweifellos stellt die verspätete und auch heute noch vielfach frustrierte Nationen- und Staatenbildung in der Region das schwierigste Feld europäischer Politik dar. Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, auch Serbien und Montenegro sind nur die aktuellen Krisenherde.

Auf diesem Gebiet, nicht größer als das vereinte Deutschland, zählen wir acht staatstragende Nationen mit zum Teil sehr unterschiedlichen Sprachen, Religionen und – vor allem – einander ausschließenden nationalen Ambitionen. Hinzu kommt eine Reihe von Minoritäten ohne „Mutterstaat“.

Diese ethnische Vielfalt wurde vor allem im Gefolge der Konstruktion moderner Nationen – gemäß dem deutschen Vorbild der Nation als Abstammungsgemeinschaft – politisch wirksam.

1918, das Ende des Ersten Weltkrieges, markiert auch das Ende vielhundertjähriger imperiali-

stischer Dominanz am Balkan – wir Österreicher hatten es in Bosnien gerade auf 40 Jahre gebracht.

Die territoriale Neuordnung brachte zwei Prinzipien zueinander in Konkurrenz: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen (denken Sie an Wilsons „14 Punkte“) und die sogenannten „historischen Rechte“. So gerieten die Völker dieser Region in einen tödlichen Konflikt um Territorialität und Identität. Immer schon im 20. Jahrhundert beriefen sich ein und dieselben Ethnien je nach geographischer Lage und politischer Opportunität auf eines der beiden Prinzipien: Während die Serben in Kroatien beim Zerfall Jugoslawiens das Selbstbestimmungsrecht für sich reklamierten, verweigerten sie dieses den Albanern im Kosovo und machten dort für sich das „historische Recht“ auf territoriale Souveränität geltend. Der neue jugoslawische Präsident Vojislav Kostunica hat diese Position erst vor wenigen Tagen reanimiert, dabei aber den Albanern auch klar „ethnische Rechte“ zugebilligt.

Auch ein weiteres Vokabel aus dem Wörterbuch des Unmenschen – nämlich die „ethnische Säuberung“ – ist keine rezente Prägung. Die Bevölkerungsverschiebungen auf dem Balkan, die der Völkerbund zum Teil sogar sanktioniert hat, beliefen sich zwischen 1912 und 1923 auf etwa 2,2 Millionen Menschen; weitere 2 Millionen wurden Opfer der Konflikte oder starben an den Kriegsfolgen.

Ein Viertel der Bevölkerung der Balkanstaaten wurde in jenem kriegerischen Jahrzehnt Opfer von Vertreibungen, Umsiedlungen und anderen Folgen des Konfliktes. Flucht, Vertreibung, Umsiedlung und Massenmord prägten auch die Zeit des Zweiten Weltkrieges, diesmal unter wesentlicher Beteiligung des „externen Faktors“ Nazi-Deutschlands. Schließlich kennzeichneten sie aber auch unser Jahrzehnt des Schreckens von 1991-1999.

Allein in Bosnien und Herzegowina wurden in dem knapp vierjährigen Konflikt bis 1995 über 2 Millionen Menschen – mehr als 50 Prozent der Gesamtbevölkerung – aus ihren Heimatorten vertrieben; an die 200.000 Menschen kamen ums Leben.

Diesmal war freilich keine ausländische Macht federführend beteiligt, wie einst das Osmanische Reich, Österreich-Ungarn oder Nazi-Deutschland. Der Konflikt der 90er Jahre erwuchs vielmehr aus dem Zerfall des kommunistischen Jugoslawien.

Ich habe die blutigen Ereignisse des 20. Jahrhunderts am Balkan ausführlicher dargestellt, um die ihnen zugrunde liegenden ideologischen Strukturen klar zu machen: Nämlich die Kontinuität des ethnisch-exklusiven Prinzips von Territorialität und die Verabsolutierung des eigenen-postulierten-Kollektivs.

Wiederum standen vermeintliche ethnische und religiöse „Gruppenrechte“ im Vordergrund, wieder wurden – am Ende des 20. Jahrhunderts – grundlegende Bürger- und Menschenrechte brutal mißachtet.

Gleichzeitig hatte sich im Gefolge des Zweiten Weltkrieges und des Holocaust, basierend auf dem System der Vereinten Nationen, ein immer dichteres Netz menschenrechtlicher Verpflichtungen entwickelt.

Die UNO-Charta schreibt nicht allein die Achtung der Menschenwürde, sondern auch der Staatssouveränität, des kollektiven Völkerrechts und der Gleichberechtigung der Nationen, ob groß oder klein, vor.

Diese Festlegung hielt und machte Sinn in Zeiten des Kalten Krieges, da jeder regionale Konflikt unvermittelt globale und vor allem atomare Dimensionen annehmen konnte.

Im Schatten des Ost-West-Konfliktes hatte sich aber gerade an einem der neuralgischen Punkte – nämlich in Europa – Anfang der 70er Jahre ein Prozeß der Aufweichung der Demarkationslinie – man sprach von Détente – etabliert. Während Ost und West, Kommunismus und Kapitalismus, ihre politisch-militärische Konfrontation eskalierten, gewann der KSZE-Prozeß mit seiner Betonung der „weichen“ Themen, wie „Menschenrechte“ oder „Meinungsfreiheit“ oder Konflikt-

prävention, mehr und mehr an Dynamik. Ich meine, daß der Kalte Krieg vom Westen nicht allein im „Niederrüsten“ der Sowjetunion „gewonnen“ wurde, sondern ebenso sehr mit den diplomatischen Möglichkeiten der KSZE, die seit 1991 OSZE heißt und bekanntlich in Wien domiziliert ist.

Zweifellos haben das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion zu einer „monopolaren Weltordnung“ geführt, um Egon Matzners jüngstes brillant argumentiertes Buch zu zitieren.

Der Zusammenbruch des bipolaren Konkurrenzsystems und die Sensibilisierung der Staaten und der Gesellschaft im allgemeinen für Menschenrechtsfragen hat aber auch das zu Zeiten des Kalten Krieges überlebensnotwendige Veto-Recht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates relativiert und das „Gewaltmonopol“ der Vereinten Nationen in Frage gestellt.

Das Ende des Kalten Krieges stellt die Vereinten Nationen vor grundsätzlich neue Aufgaben: Die Gefahr globaler militärischer Zerstörung wurde von ethnisch bestimmten innerstaatlichen Konflikten abgelöst. Denn als Folge des Zusammenbruchs des kommunistischen Systems löste sich die Sowjetunion auf, Tschechen und Slowaken gingen eigene Wege, Jugoslawien ging in blutigen Kämpfen unter.

Die jugoslawische Tragödie offenbarte nicht nur die Schwäche der europäischen Politik – man kann ohne zu übertreiben von einem europäischen Desaster sprechen –, sondern manifestiert auch die Unzulänglichkeit des Systems der Vereinten Nationen in Zeiten der „neuen Unübersichtlichkeit“.

Ich kann hier nicht den nahezu vierjährigen Bosnien-Krieg in all seinen tragischen Einzelheiten wiedergeben. Es ist auch nicht die Zeit vorhanden, die Rolle der UNO-Friedenstruppen in diesem Konflikt nachzuzeichnen. Klar ist jedoch, daß in Bosnien, in einem Krieg, der externe Aggression (aus Serbien in erster Linie, aber auch aus Kroatien) mit Elementen eines Bürgerkrieges verband, die Idee des neutralen „Peace Keeping“ zwischen den Fronten gescheitert ist. Die Verantwortung dafür allein den Vereinten Nationen zuzuschieben, wäre zu billig. Der Sicherheitsrat, zumal die ständigen Mitglieder, waren nicht bereit, die für einen Erfolg der Intervention notwendigen Mittel und die politische Unterstützung zu gewähren.

„Too little – too late“ führte geradewegs in das Massaker von Srebrenica im Juli 1995. UNO-Friedenstruppen mußten, überfordert und von der Zentrale in New York allein gelassen, zusehen, wie Tausende Bosniaken ermordet wurden.

Dieses auch heute noch traumatisch nachwirkende Verbrechen, begangen vor dem Kamera-Auge der Weltöffentlichkeit, signalisierte das endgültige Scheitern der UNO in Bosnien und Herzegowina.

Ende August 1995 bombardierte die NATO bosno-serbische Stellungen, parallel dazu begannen die diplomatischen Verhandlungen zur Beendigung des Krieges.

Die Suche nach dem Frieden in Bosnien fand ohne Beteiligung, ja geradezu gegen die UNO statt. Die sogenannte Balkan-Kontaktgruppe (USA, Rußland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien) stellte den informellen Rahmen für die von den USA dominierten Friedensverhandlungen in Dayton (November 1995) dar.

Dies bedeutete zweifellos den Tiefpunkt der Vereinten Nationen im Balkankonflikt. Konsequenterweise wurde die UNO auch nur im Nachhinein in die Umsetzung des Friedensvertrages von Dayton einbezogen. Die höchste zivile Autorität – der Hohe Repräsentant – wird daher vom UNO-Sicherheitsrat auch nur „bestätigt“, nicht aber nominiert.

Wenn nun im Zuge der Eskalation des Kosovo-Konfliktes etwa ab September 1997 die UNO wieder abseits stehen mußte – auch im Kosovo war die Kontaktgruppe das Forum – so hängt dies aufs engste mit Bosnien zusammen. Die Vereinten Nationen waren weder in der Phase der sogenannten „shuttle-diplomacy“ beteiligt, die ich ab Oktober 1998 als EU-Sonderbeauftragter ge-

meinsam mit dem US-Vermittler Chris Hill führte, noch spielte die Weltorganisation im Rambouillet-Paris-Prozeß eine Rolle. Die drei Chefverhandler, der Amerikaner Hill, der Russe Majorski und ich als Vertreter der EU, wurden von der Kontaktgruppe – und eben nicht von der UNO – bestimmt und waren auch den Außenministern der Kontaktgruppe verantwortlich und nicht dem UNO-Generalsekretär.

Einer der vielen Gründe dafür wird wahrscheinlich auch der Anti-UNO-Reflex der USA gewesen sein. Der russischen Seite wiederum mag das informelle Arrangement, ohne Veto-Recht, aber mit dem Druck zum Konsens, gelegen gekommen sein. Sicher ist jedenfalls, daß das Versagen der Friedenstruppen in Bosnien eine wichtige Rolle gespielt hat. „Kosovo darf kein zweites Srebrenica werden“, lautete damals das politische Credo der internationalen Gemeinschaft. Der Bosnien-Schock saß tief im Bewußtsein westlicher Politiker, vielleicht nicht ausschließlich zum Vorteil einer abwägenden Kosovo-Strategie.

Der Ausgang der NATO-Intervention ist bekannt. Ein zwar nicht beabsichtigter, aber wichtiger Nebenaspekt war die Rückkehr der UNO in die internationale Arena.

Zweifellos hat die Verletzung gültiger Völkerrechtsnormen durch das westliche Bündnis, die sogenannte „Selbstmandatierung“ der NATO, und die Kontroverse um „out of area“-Einsätze eine Rückbesinnung auf die Werte eines universalen Systems von Sicherheit und Menschenrechtsschutz gebracht, wie sie eben nur die UNO ermöglicht.

Bereits während des NATO-Krieges gegen Jugoslawien entbrannte eine heftige Debatte um die Rolle der Vereinten Nationen und um die Doktrin der kollektiven Sicherheit, die in der Ausrufung der „Rückkehr der Barbarei nach Europa“ kulminierte. Das Verhältnis zwischen Staatssouveränität, Völkerrecht und individuellen Menschenrechten wurde neu definiert. Begriffe wie „humanitäre Intervention“ und universelle Moral wurden geprägt. Die Kontroverse verlief und verläuft – typisch für die neue Unübersichtlichkeit – quer zu den traditionellen Kategorisierungen von „links und rechts“.

Einen „Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral“ nannte Jürgen Habermas denn auch seinen weit ausholenden Kommentar zur NATO-Intervention vom April vorigen Jahres. Gleich zu Beginn seines Artikels in der Hamburger „Zeit“ bringt Habermas das grundsätzlich Neue auf den Punkt, wenn er schreibt: „Damit steht die Transformation des Völkerrechts in ein Recht der Weltbürger auf der Agenda.“

Nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen von Rambouillet und Paris, die – von einigen als „Diktat“ mißverstanden – tatsächlich dem in Dayton erfolgreich angewandten Modell der „coercive diplomacy“ entsprachen, ging die Initiative von den Diplomaten auf die Militärs über. Bereits nach der ersten Angriffswelle auf Belgrad wurden zwei Fragen massiv gestellt. Kann generell die Verletzung von Menschenrechten und eine offensichtliche humanitäre Katastrophe durch militärische Mittel gestoppt werden und darf diese Intervention im Kosovo durchgeführt werden?

Habermas gibt dazu eine zweigeteilte Antwort und thematisiert damit das schmerzliche Dilemma praktischer Politik in Krisensituationen: „Im Rahmen des klassischen Völkerrechts hätte das als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates, das heißt als Verletzung des Interventionsverbots, gegolten.“ Andererseits, so Habermas weiter: „Unter Prämissen der Menschenrechtspolitik soll dieser Eingriff nun als eine bewaffnete, aber von der Völkergemeinschaft (auch ohne UN-Mandat stillschweigend) autorisierte Frieden schaffende Mission verstanden werden.“ So könnte nach dieser Interpretation der Kosovo-Krieg einen „Sprung auf dem Weg des klassischen Völkerrechts der Staaten zum kosmopolitischen Recht einer Weltbürgergesellschaft bedeuten“.

Dieser Feststellung hängt jedoch angesichts der zweifelhaften Ergebnisse der „humanitären Intervention“ im Kosovo ein gerütteltes Maß an Skepsis an. Wir müssen uns fragen, ob die Instru-

mente der internationalen „humanitären Intervention“, und hier vor allem die militärischen, einer kritischen Überprüfung standhalten. Für mich, da ich sowohl im Kosovo-Konflikt als auch nunmehr bei der mühsamen Lösung der Probleme in Bosnien und Herzegowina tätig war beziehungsweise bin, ist die Beantwortung dieser Frage nicht zuletzt auch von persönlicher Bedeutung.

Während in Bosnien das späte Eingreifen der internationalen Gemeinschaft geißelt wird, jedoch der NATO-Einsatz den Krieg beenden half, ist die Beurteilung der Kosovo-Intervention vielfach eine gegenteilige.

Es werden das zu rasche militärische Eingreifen und das angebliche Nicht-Ausschöpfen aller diplomatischen Möglichkeiten kritisiert. Dabei wird jedoch übersehen, daß das volle und langjährige Ausschöpfen der diplomatischen Möglichkeiten am tragischen Ergebnis in Bosnien mitverantwortlich ist.

Erst die 7.000 Ermordeten von Srebrenica haben das militärische Eingreifen ausgelöst. Dem Massaker von Racak – dem Wendepunkt im Kosovo-Konflikt – sind hingegen „nur“ 45 Menschen zum Opfer gefallen.

Wird die eine Intervention – nämlich die in Bosnien – als „zu spät“ verurteilt, so erfolgte nach Meinung ihrer Kritiker die Kosovo-Intervention zu rasch und überdies ohne UNO-Mandat.

Es wäre zynisch zu meinen, daß es erst dann die Menschenrechte mit allen Mitteln zu verteidigen gilt, wenn eine bestimmte Anzahl von Toten erreicht ist. Die 200.000 Opfer des bosnischen Krieges waren offensichtlich zu viel; die Tausenden Toten im Kosovo wiederum wären demnach zu wenig. Ich meine, daß eine Diskussion gleichsam über eine „quantitative Menschenrechtspolitik“ so nicht zu führen ist.

Die Kontroverse um Legalität und Legitimität internationaler Interventionen illustriert jedoch aufs anschaulichste die scheinbar faktische Unauflöslichkeit des Gegensatzes zwischen Moral – sprich individuellen Menschenrechten – und Staatssouveränität.

In einer mutigen Rede hat UNO-Generalsekretär Kofi Annan im September vorigen Jahres dieses Dilemma thematisiert, wobei er sich gegen die Vereinfacher in allen Lagern wandte. Er fand skeptische Worte sowohl für die Kosovo-Aktion der NATO als auch für die Kritiker des Militäreinsatzes.

Ohne eine endgültige Antwort geben zu wollen, benennt Annan vier Aspekte, die er in den Kontext der Interventions-Frage stellt.

Zum ersten hält der UN Generalsekretär eine möglichst breite Begriffsbestimmung von Intervention für notwendig. Sie müsse von friedlichen bis zu militärischen Mitteln reichen und auch präventive Möglichkeiten ansprechen. Hierbei mißt er Tribunalen, wie jenem für Ex-Jugoslawien, große general- und spezialpräventive Wirkung zu. Dies sollte auch ein aktuelles Indiz für den neuen jugoslawischen Präsidenten sein.

Als zweites nennt Annan die Staatssouveränität, die es als Folge der Globalisierung und steigenden Interdependenz einer Überprüfung zu unterziehen gilt.

Ohne explizit das Veto-Recht des Sicherheitsrates in Frage zu stellen, fordert der UNO-Generalsekretär als dritten Punkt den Sicherheitsrat auf, die Herausforderung des geänderten geopolitischen Umfelds anzunehmen.

Den vierten und letzten Punkt von Annan's Rede, halte ich für besonders wichtig. Er betrifft die Phase nach einer Intervention, das sogenannte zivile Post-Conflict-Management. Während in aller Regel der militärische Teil einer Intervention mit großem finanziellen und politischen Einsatz auf vorhandenen Organisationsstrukturen basiert, scheitert die zivile Implementierung gerade daran, daß solche Strukturen bislang nicht bestehen. So ist die OSZE-Mission im Kosovo (KVM) unter anderem auch daran gescheitert, daß die notwendige Anzahl von zivilen Mitarbeitern bis zum Abbruch nicht zur Verfügung gestellt wurde. Sehr rasch läßt nämlich der politische Enthusi-

asmus nach, und die Mittel – Geld und vor allem Personal – versiegen rasch. Der „Patient“, der oft vom militärischen Eingreifen zusätzlich betroffen ist, wird somit sich selbst überlassen.

Ich weiß, wovon Kofi Annan spricht, bin aber gleichzeitig etwas weniger pessimistisch, da ich in Bosnien erlebe, wie engagiert viele Staaten, aber auch zahlreiche NGOs, wie sie etwa von der Bruno Kreisky Stiftung ausgezeichnet werden, auch fünf Jahre nach Dayton den Bürgern Bosniens Assistenz leisten.

Dennoch wird gerade beim Post-Conflict-Management einerseits und bei der gleichermaßen komplexen Frage der Prävention andererseits in Zukunft anzusetzen sein.

Zur nachhaltigen Bewältigung der Konflikte am Balkan – und daran arbeiten wir intensiv in Bosnien und Herzegowina – müssen wir den Ländern dieser Region helfen, tragfähige politische und wirtschaftliche Strukturen aufzubauen. Dann wird es diesen Staaten auch gelingen, Agatha Christie's Vorurteil zu widerlegen und ein positives Balkan-Bild zu schaffen.

Dabei kann und muß Europa eine aktivere Rolle übernehmen, sowohl im Rahmen von UNO und OSZE, aber auch, nicht zuletzt im Rahmen der Europäischen Union, in der Region selbst. Letzten Endes entscheidet sich die Zukunft der europäischen Idee dort, wo Europa am schwächsten ist. Die Garantie von Grundwerten und einer Rechtsordnung, die auch gelebt wird und einforderbar ist, verlangt eine grundlegende Aufbauarbeit, ohne die alles beim alten bleiben würde.

Die wichtigste Aufgabe aber bleibt, die Menschen in der Region mit dem nötigen Respekt für ihre Traditionen und für die Vielfalt der Kulturen als Partner zu gewinnen: Erst wenn eine neue Generation von Politikern, Wirtschaftstreibenden und engagierten Bürgern bereit ist, diese schwierige Aufgabe selbst in die Hand zu nehmen, erst dann können wir guten Gewissens behaupten, den Menschenrechten in der Krisenzone Südosteuropa zum Durchbruch verholfen zu haben.

Anmerkung

- * Festrede von Dr. Wolfgang Petritsch, Hoher Repräsentant für Bosnien und Herzegowina, anlässlich der Verleihung des 10. Bruno Kreisky Preises für Verdienste um die Menschenrechte, Wien, Austria Center, 16. Oktober 2000

Abstract:

20th century Balkans conflicts were based on ideological premises of ethnic exclusivity and territoriality. The alleged ethnic collective served as pretext for serious violation of basic human rights. The principle of the sovereignty of states seemed often opposed to the moral obligation to intervene where human rights were endangered. A crucial concept in this regard is Civil Society whose logic is opposed to that of ethnicity. The international community will have to adapt to the age of globalisation where state sovereignty as well as e.g. veto rights in the UN security council will be of reduced relevance in dealing with conflict and post-conflict situations as well as with preventive diplomacy.