

Dr. Christian Schwarz-Schilling

Welche Rolle spielen internationale Akteure im Friedensprozess?

Eine Perspektive setzt alles wieder außer Kraft, was wir heute Vormittag gehört haben, nämlich: Generalisierungen sind immer falsch. Das trifft natürlich auch für meine eigenen Erkenntnisse zu. Es gibt fast nichts so vielfältiges wie den Balkan, jede Stadt ist anders, in jeder Ethnie gibt es solche und solche, in jeder politischen Partei, und der Beginn von Fehltritten ist meistens die Generalisierung, dass man, wenn man einmal ein Erlebnis gehabt hat, dann ein Etikett draufklebt und sagt: „Aha, so sind die Bosnier oder die Bosniaken oder die Kroaten oder die Serben, oder so ist diese Partei, oder diese Organisation oder diese NGO“. Das ist wirklich sehr mit Vorsicht zu genießen, insbesondere wenn diese entsprechenden Äußerungen von Leuten kommen, die sich dort gerade einmal ein paar Stunden aufhalten und dann sozusagen die Weisheit mit Löffeln gegessen haben und sagen: „Liebe Leute, so muss das laufen“.

Zuerst einmal, wer ist denn hier „internationaler Akteur“? Das sind die internationalen Staaten, die gewählten Regierungen von Völkern oder auch die nicht gewählten, die internationale Gemeinschaft, die sich für unsere Augen mehr aus Demokratien als aus Diktaturen zusammensetzt. Wir dürfen nicht außen vor lassen, was eigentlich in einem Friedensprozess von diesen Staaten jeweils geleistet wird.

Wieso ist es überhaupt zu einem Krieg gekommen? Und da liegt ja schon die erste wahrscheinliche Fehlbeurteilung von Staaten auf der internationalen Bühne vor, dass sie einen Krieg teilweise gar nicht kommen sehen, und dass meistens aus Ermangelung von Interesse nichts Entscheidendes dagegen passiert. Erst dann beginnt sehr oft die Aktion, den Frieden wieder herzustellen, wenn Mord und Totschlag in einem unerträglichem Ausmaß bereits eingetreten sind. Wir, die älteren Menschen in

Deutschland, haben selbst erlebt, wie ein solcher Krieg entsteht, was eine totalitäre Diktatur bewirkt, welche Barbareien entstehen und welcher riesiger Aufwand erforderlich ist, um eine solche verhängnisvolle Entwicklung wieder einzudämmen und schließlich zu beenden. Internationaler Akteur zu sein beginnt auf der Ebene der internationalen Politik und der Staaten bereits vor der Auseinandersetzung und dem Krieg und nicht erst danach. Hier sind vor allen Dingen die demokratischen Staaten gefordert und ihr diplomatisches Geschäft. Ich will jetzt nicht im Einzelnen auf den Bosnienkrieg und seine Beendigung mit dem Dayton-Abkommen eingehen, aber ich kann nur sagen, eine Erfolgsstory ist der Verlauf, wie es zum Bosnienkrieg gekommen ist, für die internationale Gemeinschaft weiß Gott nicht. Sie hätte durch etwas mehr Entschlossenheit am Anfang viel Schlimmes verhindern können und hätte auch nicht so viele Milliarden Dollar ausgeben müssen, als sie es dann hat tun müssen, wenn sie zu rechter Zeit entsprechend gehandelt hätte. Da gibt es ein sehr gutes Wort von Vaclav Havel, der einmal gesagt hat: „Wenn man nicht am Beginn das Unheil der Diktatur bekämpft, dann beginnt sich überhaupt erst das Rad der Zerstörung zu drehen.“ Das haben wir in Bosnien dann tatsächlich in immer schnelleren Umdrehungen erleben können.

Zunächst muss man auseinander halten: muss die internationale Gemeinschaft militärisch eingreifen oder geht es anders? Wenn es sich um Diktaturen handelt, die mit einer aggressiven Ideologie eine entsprechend aggressive Rolle spielen, wird es sehr schwer sein, ohne militärische Drohung oder militärische Eingriffsmöglichkeit so etwas zu stoppen. Wenn man sie durch Passivität oder Feigheit auch noch ermutigt, wie es etwa von Chamberlain und Daladier gegenüber Hitler geschehen ist, wo nach deren Gesprächen Hitler sogleich weitere Eroberungen begann, erreicht man das Gegenteil: weil Hitler merkte, mit diesen Politikern braucht man nicht rechnen, da wird sich nichts abspielen. Mit Milosevic ist es ähnlich. Wenn man damals nach den Entsetzlichkeiten, die 1991 in Vukovar, Kroatien, passiert sind und bei Beginn der Beschießung von Dubrovnik, die eine weltweite Empörung ausgelöst haben, ein deutlicheres Signal der Internationalen Gemeinschaft gesetzt hätte, dann wäre die Aggres-

sion gegenüber Bosnien und Kroatien, nachdem sich die serbischen Truppen von Slowenien zurückgezogen hatten, mit Sicherheit so nicht gelaufen. Welche Rolle spielten hier die Akteure? Leider Gottes können wir in dieser Phase überhaupt nicht von irgendeiner klaren und entschlossenen europäischen Politik sprechen. Sondern hier hat jede Nation für sich aus ihren eigenen Interessen, aus ihrer eigenen Historie heraus gehandelt und eine europäische Politik war ein absolutes Defizit in dieser Zeit. Die US-Amerikaner wollten nicht wieder der Weltpolizist sein und haben eigentlich erst eingegriffen, als sie merkten, dass die Europäer nicht in der Lage sind, selbst vor Ort auf ihrem Kontinent Ordnung zu schaffen. Also eine sehr schlechte Rolle der internationalen Akteure muss ich hier als Fazit ziehen.

Es gibt natürlich auch andere Friedensprozesse oder Kriegssituationen, wo man durchaus durch Drohungen oder durch Vermittlung agieren kann, wenn es sich nicht um einen großen Diktator handelt, sondern um machtmäßig gleichgewichtige Staaten. Da können internationale Vermittlungstätigkeiten beginnen, das wäre dann die hohe Kunst der Diplomatie. Wenn man aber in einen Krieg eingreifen muss, dann muss man natürlich wissen, was danach passiert, und wie ein wirklicher Frieden wiederhergestellt wird. Auch dabei sind ja nun die internationalen Akteure besonders gefragt, und zwar jetzt in unterschiedlichen Rollen, in unterschiedlichen Phasen. In der Frage, was mache ich nachher, gibt es gut vorbereitete oder schlecht vorbereitete Staaten und Situationen.

Ich als älterer Mensch, kann mich nur erinnern, dass ich immer wieder überrascht war, wie gut die US-Amerikaner auf die Zeit nach 1945 in Deutschland vorbereitet waren. Mit der Re-Education, mit Spezialisten auf allen Gebieten, mit der Frage der Entfernung von Leuten, die der Nazipartei angehörten oder ihnen als Mitläufer dienten oder die entsprechend kriminelle Akteure waren, d. h. da war ein geordnetes System als Besatzungsmacht sofort eingeführt worden. Und ich möchte nicht wissen, was aus Deutschland geworden wäre, wenn man das den Deutschen überlassen hätte, diese Aufräumarbeit der Entnazifizierung zu machen. Wenn wir hier nun das frühere Jugoslawien sehen, überlassen

wir weitgehend den dortigen Nationen diese Aufräumarbeit, ohne ihnen aber auch die entsprechende Kompetenz und klare Verantwortung zu geben. Das sind sehr zwielfichtige Zwittergebilde, die dadurch entstehen. Wir haben in der Frage Bosnien die merkwürdige Situation, dass wir anders als bei Beendigung des Zweiten Weltkrieges keine Kapitulation des Aggressors sondern die Situation haben, dass die Kriegsverbrecher mit am Tisch der Verhandlung in Dayton saßen. Eine völlig andere internationale Lage. Dann können die Sieger nämlich nicht nach Recht, Gesetz und Völkerrecht urteilen und entsprechende Entscheidungen treffen, um die Nachkriegsphase richtig zu ordnen, sondern da müssen sie politische Kompromisse, und das sind dann meistens sehr faule Kompromisse, ausgehandelt werden. So ist es auch passiert. Die Internationale Gemeinschaft hat wiederum nicht rechtzeitig gehandelt, weil sie unbedingt die Unterschrift von Milosevic unter dem Dayton-Vertrag haben wollte, Milosevic aber in Dayton erklärte: „Also wenn ihr den Kosovo in die Verhandlungen einbezieht, dann fahre ich ab“. Dadurch ist das Kosovo als ungelöstes Problem übrig geblieben. Wenn man schon diesen Fehler macht, dann hätte man kurz nach dem Vertragsabschluss von Dayton, also im Jahre 1996 sagen müssen: „Jetzt werden wir eine internationale Kosovo-Konferenz einberufen“, denn die Zeichen waren für jeden sichtbar, dass es, wenn nicht gehandelt wird, zur Katastrophe kommen wird. Welche Unterdrückung durch zunehmende Gewalt im Kosovo seitens der serbischen Minderheit, besonders aber seitens der serbischen Polizei und Militärstreitkräfte, die in Belgrad befehligt wurden und die ja zunehmend alle Schlüsselpositionen im Kosovo besetzten, stattfand, wie die Kultur und die Schulen und der albanische Unterricht in den Untergrund gehen mussten und so weiter und so fort, das war ja für alle sichtbar. Herr Rugova, der heutige Präsident von Kosovo, reiste von einer Hauptstadt in Europa zur anderen und beschwor uns: „Liebe Leute, es kommt zu einer Katastrophe, jetzt müsst ihr was tun“. Aber nein, wir haben uns alle auf Dayton ausgeruht und haben gesagt; Milosevic hat es nicht gewollt, und damals galt noch, den Milosevic darf man um Gottes willen nicht reizen. Das war also ebenfalls keine sehr großartige Rolle der Internationalen Akteure.

Bosnien-Herzegowina ist unter sehr schwierigen Umständen entstanden. Wir hatten das Washingtoner Abkommen mit der Verfassung der Föderation aus dem Jahre 1994 und setzten in Dayton einfach eine Verfassung für den Gesamtstaat obendrauf, wobei die zweite Entität, nämlich die Republika Srpska geboren wurde – ein fauler Kompromiss, für den nun alle Seiten zahlen. Das macht die Kompliziertheit dieser Verfassung aus. Nun sehen wir die vielen Ministerien dort, die vielen Verwaltungsebenen, die Kantone, die Städte, die Entitäten und die Gesamtregierung. Dieses Gebilde haben nicht die Bosnier geschaffen, sondern das haben die internationale Akteure geschaffen. Jetzt sagt der Hohe Repräsentant: „Ich fasse die Verfassung nicht an“. Wir haben aber in der Verfassungskonstruktion den verschiedenen Ethnien, den „constituent peoples“ eine absolute Vetomacht gegeben, d. h. also wenn in dem „House of People“, eine Ethnie nein zu einem Gesetz sagt, dann ist dieses Gesetz gestorben. Es gibt auch keine Regelung wie in der Bundesrepublik, wenn der Bundesrat und der Bundestag eine Kontroverse haben und der Bundesrat irgendetwas nicht absegnet, was der Bundestag beschlossen hat, dann gibt es bei uns das Vermittlungsverfahren. Das kommt in Bosnien nicht vor: man könnte z.B. die Verfassung in der Richtung ergänzen, dass man dann ein Verfahren einführt, wenn ein Veto eingelegt wird, dass man eine oder zwei weitere Verhandlungsrunden vorschreibt und dann diejenige Ethnie, welches ein Veto einlegt hat, eine Begründung liefern muss vor einem gemeinsamen Gremium des Parlamentes und dem „House of People“, welches mit Mehrheit darüber entscheidet, ob die Abstimmung mit einfacher Mehrheit oder 2/3 Mehrheit wiederholt werden muss. Dann weiß die Ethnie, die ein Veto eingelegt hat, dass sie gegenüber einem anderen Parlamentsgremium seine Haltung begründen muss und etwas mehr Stimmen als ihre eigene Ethnie überzeugen muss. Einen solchen Prozess gibt es in Bosnien nicht. Deshalb es ist schon sehr schwierig, in Bosnien zu regieren. Ich wüsste nicht, wie sich deutsche Politiker in Bosnien schlagen würden, wenn sie unter solchen Umständen Politik machen müssten. Wir kommen ja kaum mit unseren eigenen föderalen Strukturen zu Rande und das ist ja nun wirklich ein Kinderspiel gegen das, was dort in Bosnien von uns als Internationaler Gemeinschaft implementiert worden ist.

Ich habe mich vorwiegend im lokalen Bereich betätigt, habe also die Menschen in den einzelnen Städten kennen gelernt, in über 55 Städten Streitschlichtungen geführt und über 120 Verträge geschlossen. Ich bilde mir nicht ein, dass die für die Ewigkeit halten, aber wenn ich mir so ansehe, wie Dinge auf der staatlichen Ebene verlaufen, dann habe ich doch das Gefühl, dass dadurch ein Netzwerk geschaffen wurde, welches heute in den einzelnen Kommunen, wenn sie diesen Weg mitgegangen sind, eine gewisse politische Sicherheit gebraucht hat; dass man sich Ziele setzt, dass man weiß, wo man hin will, wenn auch vielleicht nur bis zu den nächsten Wahlen. Und das ist wieder ein Punkt, der Demokratie, die wir dort installiert haben: In meiner zehnjährigen Tätigkeit gab es kaum zwei Jahre, wo nicht auf irgendeiner Ebene Wahlen abgehalten wurden. Das bedeutete ein Jahr vor den Wahlen Stillstand der politischen Entscheidungen, dann kamen die Wahlen und danach dauerte es wieder ein Jahr bis zur Implementierung der Wahlergebnisse. Bis die OSZE das Ergebnis zertifiziert hat, bis man festgestellt hat, wer nun wirklich rechtens im Parlament sitzt und wer nicht. Oder da waren Wahlen gewesen, die man einfach nicht zur Kenntnis genommen hat, und man regierte mit dem alten Parlament weiter. Da musste natürlich die internationale Gemeinschaft wieder einschreiten.

Die Wahlen hatten dann zweieinhalb Jahre einer vierjährigen Legislaturperiode nur als technischer Prozess gedauert, ehe man überhaupt zu irgendwelchen politischen Entscheidungen kommen konnte. In manchen Parlamenten wurde dann z. B. die Frage gestellt, ob man denn überhaupt das Budget verabschieden soll, wenn es keine absolute Mehrheit dafür gibt? Dann habe ich mich in Deutschland erkundigt, wie machen es denn die Kommunen hier bei uns? Da habe ich auch sehr verschiedene Auskünfte erhalten. Was meinen Sie, was das bedeutet in Drvar, Glamoc oder Grahovo, das sind diese drei serbischen Städte in einem kroatisch dominierten Kanton, die dort an der Grenze zur Republik Srpska liegen, und durch die Flüchtlingsrückkehr wieder serbisch geworden sind. Dann haben wir einen kroatisch dominierten Kanton gehabt, der diese Städte am liebsten lahm legen wollte. Da waren

sich die Bosniaken und die Kroaten plötzlich völlig einig und sie stimmten gemeinsam jedesmal gegen die Verabschiedung des Budgets. Nach den Statuten haben diese Städte dann Geld nur illegal ausgeben können und der Kanton führte endlose Prozesse gegen die Städte.

Die NGO's, die ich getroffen habe, und auch die internationalen Akteure der OSZE, des UNHCR, des OHR usw. hatten überwiegend erstklassige Leute vor Ort, die wirklich Bescheid wussten. Ich bin bei meinen Mediationsreisen immer zunächst zu ihnen gegangen und habe mich von ihnen erst einmal aufklären lassen, ehe ich Verhandlungen begonnen habe. Aber wer hörte in Sarajevo auf sie und wer las die entsprechenden Berichte und Aktennotizen, die sie nach oben zu ihren Zentralen geschickt haben? Meistens verschwanden sie in den Aktenschränken der jeweiligen Organisation und wenn ich dann in Sarajevo nachfragte, hieß es: „Ach ja, das haben wir bekommen, ach ja, der schickt öfter solche Berichte“.

Das hat mir sehr leid getan, dass die vertikale Kommunikation in diesen internationalen Organisationen schlecht von unten nach oben funktioniert. Sehr gut von oben nach unten. Es gibt fast jede Woche einen Organisationsbrief oder eine Aufforderung, was sie alles zu tun haben. Die Organisationspitzen kamen aber sehr selten vor Ort vorbei, um sich zu überzeugen, wie eigentlich die Lage vor Ort ist. Dieses Feedback ist aber eigentlich die Voraussetzung eines funktionierenden Friedensprozesses. Der kann nur gelingen, wenn die Informationen vor Ort in beiden Richtungen funktioniert, vor allem von unten nach oben. Und zweitens, dass die verschiedenen NGO's auch horizontal eine gute Kooperation herbeiführen, und da habe ich die verschiedensten Eindrücke gehabt. Ich habe erlebt, dass es hervorragend klappt, und ich habe auch erlebt, dass es miserabel war und der eine nicht wusste, was der andere tat. Das war dann natürlich das gefundene Fressen für die lokalen Politiker gewesen, die gesagt haben: „Ja, das ist richtig, der OHR hat uns das gesagt, aber wissen Sie, was uns die OSZE dazu gesagt hat: das ist sehr bedenklich, das sollten wir unter keinen Umständen ma-

chen und der UNHCR hat uns noch etwas anderes gesagt“. Und dann lachen sie sich schief und sagen, na ja, das ist die Internationale Gemeinschaft. Das ist natürlich auch nicht das Richtige. Es gibt also teilweise weder den guten vertikalen Prozess noch eine Koordination vor Ort.

Wenn ein neuer Hoher Repräsentant (OHR) kam, der dann von Sparen sprach, wurden gute Experten vor Ort wegrationalisiert und der Wasserkopf oben wuchs weiter. Das war auch nicht die richtige Politik der internationalen Akteure in einem solchen Land. Es muss viel mehr ins Feld gegangen und die Informationen müssen wirklich ernst genommen werden, die man von unten bekommt. In meiner politischen Laufbahn habe ich allerdings immer wieder festgestellt: Wir haben gute Expertisen, wir haben Leute, die die Dinge wirklich gut untersuchen, wir haben gute Vorschläge, sie werden nur in den Akkordschranken abgelegt und dann wundern wir uns hinterher, wie schlecht die Politik ist. Der Fehler liegt in dem Mangel der Umsetzung im politischen Bereich und nicht an fehlenden Ideen.

Es ist nicht so, dass diese Staaten in Südosteuropa nur reif für die EU gemacht werden müssen, sondern die Europäische Union ist sehr oft nicht reif, um solche schwierigen Prozesse in richtiger Weise voranzubringen. In Thessaloniki hat man dem gesamten westlichen Balkan versprochen, ihr seid alle unter unseren Fittichen, ihr kommt alle nach Europa, die Perspektive ist klar. Wenn Sie dann die einzelnen Maßnahmen sehen, dann sind sie mit dem Zeitfenster, was man sich überhaupt vorstellen kann, schon heute längst nicht mehr in Übereinstimmung. Es kann gar nicht mehr funktionieren, weil die entsprechende Umsetzung nicht professionell vorgenommen wird. Da fragt man sich, fehlt es uns an Professionalität oder fehlt es uns an gutem Willen? Vielleicht manchmal an beidem.

Natürlich sind zwischen 1990/91, als die schlimmen Dinge im früherem Jugoslawien begonnen haben, und heute, im Jahr 2005 auch enorme positive Prozesse passiert. Wenn ich nur daran denke, wie sich die Bundesrepublik Deutschland gewandelt hat. Anfang der 90er Jahre waren wir noch dage-

gen, dass wir dort irgendeine Verantwortung tragen. Da hieß es, um Gottes Willen - nur in Deckung gehen, wir dürfen uns da nicht in irgendeiner Weise aus dem Fenster hängen. Erster Punkt, die Nazis waren auch dort gewesen, also dürfen wir da nie wieder hin, ein tolles Argument! Dann weiß ich nicht, warum wir überhaupt in die NATO eingetreten sind, wenn das im Ernstfall unser Argument ist. Das zweite Argument war, wir dürfen das aus Verfassungsgründen nicht. Das war genauso falsch, wie das Bundesverfassungsgericht später entschieden hat. Und wenn Sie heute sehen, wie deutsche Truppen in Afghanistan sind, wie sie teilweise in Afrika, wie sie in Bosnien sind, dann sehen Sie natürlich, was für ein Wandel sich in unserem Land abgespielt hat. Und das können Sie auch in anderen Ländern an anderen Punkten sehen. Insofern hat sich auch sehr viel zum positiven geändert. Aber die Frage ist, ob wir alles zur rechten Zeit machen. Da ist unser ganz großes Problem. Wir kommen meistens zu spät mit dem Wandel. Und deswegen sind die verhängnisvollen Dinge alle schon passiert. Wir sehen das wieder in Bosnien. Früher hatten wir das Geld und keine Flüchtlinge, weil die Flüchtlinge gar nicht zurückkommen konnten, weil es die Eigentumsgesetze noch nicht gab und die Leute nirgendwo leben konnten. Jetzt können oder wollen sie kommen, und jetzt gibt es kein Geld, keine Jobs und die NGO's haben auch nicht das Geld, um die zerstörten Häuser aufzubauen und die zurückgekehrten Menschen aus Zelten heraus wieder in ihre Häuser bringen zu können.

Deshalb möchte ich Ihnen sagen, wir sollten keinen Zeigefinger erheben und sagen: ach dieser Balkan und wie schwierig ist das und die sollten doch mal endlich aufhören, miteinander Krieg zu führen usw. Ich kann nur sagen, wir haben beide zu lernen und keiner soll den Finger dem anderen gegenüber erheben. Nur eins ist klar, der Balkan hat weniger Zeit als es Europa hatte, seine Dinge in Ordnung zu bringen. Wir hatten 500 Jahre, um zu Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaat in Europa zu kommen. Die haben höchstens 20 Jahre, das sollten wir immer bedenken, was wir da von ihnen eigentlich verlangen und wie viel Zeit wir in Europa gebraucht haben, um das zu werden, was wir heute geworden sind!