

Interventionspolitik im Zwielficht

Das Milosevic-Tribunal und die moralische Verstrickung des Westens

Das ehemalige Jugoslawien bleibt auf absehbare Zeit auf der politischen Tagesordnung der EU- und der NATO-Staaten. Dies ist so sicher, wie es von den beteiligten westlichen Regierungen nicht vorhergesehen, nicht geplant und nicht gewollt war. Dennoch ist in den westlichen Interventionsstaaten wenig Bereitschaft zu erkennen, sich für Alternativen zur bisherigen Politik zu öffnen. Dies ist nicht nur der übliche gesichtswahrende Reflex der Verantwortlichen als Teil einer routinierten politischen Öffentlichkeitsarbeit, sondern es findet von jeher auch eine weitgehende Bestätigung in der öffentlichen Meinung. Es gibt in der Tat Resultate der westlichen Parteinahme, die öffentlichkeitswirksam zu Buche schlagen, von der Unabhängigkeit Kroatiens und Sloweniens bis zum militärischen Sieg im Kosovo und der raschen Auslieferung Slobodan Milosevics an das Haager Tribunal - auch sie im Wesentlichen ein Ergebnis westlicher Politik. Es fiele zu Recht schwer, die Überstellung eines schein-demokratischen Diktators und mutmaßlichen Kriegsverbrechers nicht als politischen Erfolg zu verbuchen.

Hinter dem Anschein, im jugoslawischen Kontext beispielgebende Lösungen vorzuführen, haben die westlichen Staaten allerdings von Beginn an eine elementare Frage vernachlässigt, die Frage nämlich, welchen Prinzipien internationaler Politik sie Geltung verschaffen wollen. Auf diese Frage hat die westliche Staatengemeinschaft nie eine konsistente Antwort gegeben, und sie hat deswegen auch nie zu einer klaren Zielformulierung ihrer Jugoslawien- bzw. Balkanpolitik finden können. Sie ist buchstäblich von einer gewaltgeprägten Krise in die andere gestolpert, immer wieder überrascht von den unvermuteten Ergebnissen des eigenen Handelns, von den immer neuen Eskalationen des Konflikts und nicht enden wollenden Verletzungen moralischer und rechtlicher Standards.

Die politische und moralische Verworrenheit der westlichen Positionen war auch ein wesentlicher Grund dafür, dass selbst die Auslieferung Milosevics an das Haager Tribunal noch zu einem zwielfichtigen politischen Akt geriet. Gerade der Umgang mit

Milosevic hätte vom Westen als beispielgebendes politisches Lehrstück inszeniert werden sollen, als Demonstration überlegener politischer Moral und politischer Zivilisierung, die in nichts anderem so klar erkennbar wird wie in politischer Regeltreue - in eben jener Tugend also, für deren Missachtung ein Milosevic letztlich zur Rechenschaft zu ziehen ist. Diese Chance aber wurde von der westlichen Politik ein weiteres Mal vertan. Die Auslieferung Milosevics geriet unter dem Druck der westlichen Staatengemeinschaft zu einem regelrechten Husarenstück. Die Verknüpfung zwischen der Auslieferung und der Gewährung westlicher Wirtschaftshilfe verleitete die serbische Regierung zu einem überstürzten Handeln, das einen offenen Bruch der geltenden jugoslawischen Verfassung darstellte - und damit eine Verletzung eines der elementarsten Kriterien politischer Zivilisierung.

Nichts hätte der politischen Reifung gerade Serbiens und Jugoslawiens in dieser Situation mehr schaden können als eine solche überstürzte Verletzung der elementarsten politischen Regeln. Die geltende jugoslawische Verfassung hatte demokratischen Charakter, und sie hatte eine demokratisch legitimierte Regierung hervorgebracht. Auch und gerade der Westen hätte eine serbische Regierung nicht dazu anstiften dürfen, eine solche Verfassung zu brechen. Gerade in Serbien hätte er auf die Einhaltung jener elementarsten politischen Regeltreue dringen sollen, die in der Respektierung einer geltenden Verfassung zu Ausdruck kommt. Wenn eine solche Verfassung hochrangigen politischen Zielen im Weg steht, zu denen durchaus auch die Auslieferung eines mutmaßlichen Kriegsverbrechers gehören kann, muss ein politisch zivilisierter Staat zuerst diese Verfassung in einem geregelten Verfahren revidieren, wenn er ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit wahren will. Der politischen Kultur und Moral nicht nur in der Balkanregion wäre ein wichtiger Dienst erwiesen worden, wenn Staat und Volk, Parteien und Regierung Serbiens sich für ein solches geduldiges verfassungspolitisches Vorgehen entschieden hätten, statt der unhistorischen Eile des Haager Tribunals zu folgen. So aber haben die drängenden westlichen und hat die bedrängte serbische Regierung abermals das fragwürdige Signal gegeben, dass Verfassungs- und damit politische Regeltreue letztlich doch eine sekundäre, zumindest im Umgang mit politischen Erzfeinden gering zu schätzende Tugend sei.

Ein solches politisches Verhalten wirft aber nicht nur neue Schatten auf die vorherige Jugoslawienpolitik des Westens. Es wirft auch im Voraus einen Schatten auf das Verfahren gegen Milosevic, um dessen Überführung und Verurteilung als

Regelverletzer es dem Haager Tribunal letztlich gehen muss. Es nährt insbesondere die Vermutung, dass die Eile in Sachen Auslieferung auch auf Seiten der NATO- und EU-Staaten eher politische als juristische Gründe hatte. Für westliche Politiker mag es in der Tat eine beruhigende Perspektive gewesen sein, dass das Haager Tribunal - und mit ihm die politische Öffentlichkeit - sich auf die Bewältigung des Verfahrens gegen Milosevic und mögliche Mittäter konzentriert. Damit dürfte auf absehbare Zeit sichergestellt sein, dass das Tribunal nicht auch westliche Politiker und Militärs unter Anklage stellt, die einen vermeidbaren, unter offenkundiger Verletzung des Völkerrechts und nationaler Verfassungen geführten Angriffskrieg gegen Jugoslawien zu verantworten haben.

Worin für den Westen das Recht und die Moral bestanden, denen in der vergangenen Jugoslawien-Politik Geltung verschafft werden sollte, ist auch im Rückblick alles andere als klar. Welchen Prinzipien wollte der Westen mit seinen Interventionen vorrangig zur Durchsetzung verhelfen? War es die Respektierung des Völkerrechts? Die Verfassungstreue? Oder - im Gegenteil - dem Recht auf spontane Revolution? War es die territoriale Integrität bestehender, auch und gerade multiethnischer Staaten? Oder doch eher deren friedliche Entflechtung, begründet im so verstandenen Selbstbestimmungsrecht der Völker? Und wer wäre in solchem Fall als "Volk" wirklich gemeint?

Die Politik der westlichen Staaten war und ist von einer kaum nachvollziehbaren Ambivalenz in diesen Fragen geprägt. Sie lavierte zwischen den in diesen Prinzipien angelegten Widersprüchen, schien mal dem einen, mal dem anderen Prinzip Vorrang einzuräumen, und versuchte immer wieder den rhetorischen Spagat, der diese Widersprüche verkleisterte. Diese Politik war insofern von Beginn an äußerst missverständlich, und sie verleitete daher auch die beteiligten Konfliktparteien immer wieder zu falschen Erwartungen und falschen Schlussfolgerungen. Fast alle Parteien, sei es das von Milosevic regierte Serbien, das Kroatien Tudjmans oder schließlich die UČK der Albaner, konnten sich in kritischen Stadien des Konflikt darauf berufen, den politischen Prinzipien westlicher Staaten zu folgen. Nach Belieben bzw. Opportunität konnten sie sich das eine Mal als Hüter der territorialen Integrität, das andere Mal des Selbstbestimmungsrechts, das eine Mal des Rechts auf Revolution, das andere Mal der Verfassungstreue, das eine Mal des bestehenden Völkerrechts, das andere Mal einer dem Völkerrecht vorangehenden politischen Moral gerieren. Niemand konnte indes eine auf praktizierte "westliche"

Grundsätze aufbauende Politik formulieren, die eine gewaltfreie Lösung innerer und äußerer Konflikte hätte sichern können. Es lag daher ganz in der Logik der vom Westen unterstützten Politik, dass scheinbar eindeutige innerjugoslawische Konfliktparteien sich wiederholt zu gewaltbereiten Täterparteien wandelten, indem sie sich in ihren Zielsetzungen und in der proklamierten Wahl ihrer Mittel am Beispiel des Westens orientierten.

Der noch junge Krisenfall Mazedonien ist dem Westen nicht zuletzt als Folge dieser seiner eigenen Politik zugewachsen. In Mazedonien stehen die westlichen Regierungen vor denselben politischen und moralischen Grundsatzfragen wie in Kroatien, Bosnien oder im Kosovo. Und wieder bieten sie ihre Diplomatie, wieder bieten sie im Umgang mit den Konfliktparteien das bekannte Arsenal von Lockungen und Drohungen auf. Und wieder bleibt der Westen in der Frage, welches Problem er hier möglicherweise lösen helfen wolle, denkbar diffus. So rasch etwa die territoriale Integrität des ehemaligen Jugoslawiens vom Westen als politisches Ziel aufgegeben wurde, so hartnäckig wurde später an der territorialen Integrität zuerst Kroatiens, dann Serbiens und schließlich auch Mazedoniens festgehalten, obwohl diese ihrerseits labile multiethnische Staatengebilde darstellten. So leichtherzig das Recht der Slowenen und Kroaten auf politische Selbstbestimmung bejaht wurde, so ambivalent stand der Westen zum Selbstbestimmungsrecht der Albaner zuerst im Kosovo und dann auch in Mazedonien. Diese Ambivalenz kulminierte in dem vermeintlich humanitären Kosovo-Krieg, mit dem die westlichen Staaten selbst ein offenkundiges Beispiel für die Nicht-Ausschöpfung friedlicher Konfliktlösungsmöglichkeiten gaben. Es lag ganz in der politischen und moralischen Logik dieses Krieges, dass wenig später Russland sich im Krieg gegen die Tschetschenen auf dieses Vorbild berief. Der Logik bzw. Irrationalität "westlicher" Politik entsprach es aber auch, dass im Konflikt zwischen der Regierung Mazedoniens und den mazedonischen Albanern abermals die einen sich auf das Prinzip der territorialen Integrität, die anderen auf das - von den westlichen Staaten gleichermaßen hochgehaltene - Prinzip der politischen Selbstbestimmung beriefen und damit einander nur um so unversöhnlicher gegenüberstanden.

Die Preisgabe der territorialen Integrität des ursprünglichen Jugoslawiens war derjenige politische Akt, der die Büchse der Pandora auf dem Balkan geöffnet und ein Jahrzehnt blutiger Konflikte eingeleitet hatte. Nicht dass Jugoslawien verloren gegeben wurde, war dabei der eigentliche politische Sündenfall. Das alte

Jugoslawien war schon mit dem Ende der sozialistischen Ära zu einem Anachronismus geworden, weil es keine jugoslawische Identität gab und weil nur noch eine Minderheit der Bürger diesen Staat wollte. Der Westen aber hatte ebensowenig ein politisches Konzept für die friedliche Bewahrung eines solchen multiethnischen Staatengebildes, wie er ein Konzept dafür hatte, ein solches Gebilde friedlich aufzulösen. Weit entfernt aber, sich zu dieser Konzeptionslosigkeit zu bekennen, maßte er sich eine politische Führungsrolle an, deren Widersprüchlichkeit nicht wenig zu den kriegerischen Eskalationen mit ihren unsäglichen humanitären Folgen beitrug.

Man kann den westlichen Staaten nicht zum Vorwurf mache, dass sie in der praktischen Politik so utopisch erscheinende Ansätze der Konfliktlösung außer Acht lassen, wie sie sich etwa aus dem Konzept der mehrspurigen Demokratie ergeben.¹ Der Versuch politischer Friedenswahrung muss wohl oder übel immer vom realen Bewusstseinsstand der Konfliktparteien ausgehen, der gerade im Bereich des ehemaligen Jugoslawiens noch stark von alten Mythen und jungen Traumata geprägt ist und nichts weniger zugeneigt scheint als rational begründeten Lösungsmodellen. Dennoch kann die Berufung auf den herrschenden Bewusstseinsstand auch in der Jugoslawienpolitik nicht die Abfolge von Völkerrechtsbruch, übereiltem Angriffskrieg und Anstiftung zum Verfassungsbruch rechtfertigen, von der die westliche Politik bis jetzt geprägt war. Mit den der eigenen Anmaßung zuzuschreibenden moralischen und politischen Fehlleistungen haben westliche Staaten sich in der Jugoslawien- und Balkanpolitik selbst zur moralisch belasteten Konfliktpartei gemacht und damit ihre moralische Statur als mögliche Friedensstifter wesentlich beschädigt. Aus dieser Rolle könnte langfristig nur ein Bekenntnis zur Widersprüchlichkeit der bisherigen Politik - und damit zur politischen Mitschuld am den tragischen Konflikten des letzten Jahrzehnts herausführen. Nur ein solches Bekenntnis würde auch moralisch dazu legitimieren, von den eigentlichen Konfliktparteien die Überwindung tradierter Vorurteile und die Öffnung für neue Konfliktlösungsmodelle zu verlangen.

Ein politisches Leitbild, das solche Chancen eröffnen, das also aus den Widersprüchen der bisherigen westlichen Politik herausführen könnte, wäre dasjenige der politischen Assoziationsfreiheit². Es wäre das Leitbild einer erweiterten

¹ Zu solchen Lösungsmodellen s. auch B. Wehner, Prämierung des Friedens, Opladen 1999.

² Der Begriff der politischen Assoziationsfreiheit ist näher erläutert in: B. Wehner, Die andere Demokratie. Zwischen Utopie und reformerischem Stückwerk, vorauss. Frühjahr 2002. S. hierzu auch "Die Logik der zwischenstaatlichen Beziehungen" im Reformforum Neopolis

Dimension politischer Freiheit, der vorbehaltlosen Freiheit nämlich, Staaten und ähnliche politische Gemeinschaften ganz nach dem Willen der Bürger zu bilden, zu gründen und zu erweitern - verbunden mit der dazugehörenden politischen Dissoziationsfreiheit, der Freiheit also, politische Gemeinschaften aufzulösen, zu teilen, sie zu verlassen und sich von anderen solchen Gemeinschaften ggf. neu und anders abzugrenzen. Wo diese Dimension der politischen Freiheit gewährleistet wäre, müsste niemand gegen seinen Willen Bürger eines ungeliebten Staatswesens bleiben. Jedem Bürger stünde der eventuelle Wechsel seiner Staatsbürgerschaft zu zumutbaren Bedingungen offen.

Aus dem Prinzip der politischen Assoziationsfreiheit würden sich wesentlich andere Konsequenzen für die Praxis zwischenstaatlicher Politik ergeben als aus dem Prinzip der territorialen Integrität. Es würde der Politik auch weit mehr demokratische Konsequenz abverlangen als ein herkömmlich interpretiertes Selbstbestimmungsrecht der Völker. Es würde zu einem neuen, viel offeneren und zugleich friedlicheren Umgang mit der bestehenden politischen Landkarte zwingen, als ihn die westlichen Staaten in ihrer bisherigen Interventionspraxis gewagt haben. Es würde allerdings auch den Mut verlangen, sich auf lange Sicht auf eine Neuordnung der politischen Landkarte nicht erst dann und dort einzulassen, wo dies unter dem Eindruck von Krieg und Bürgerkrieg unausweichlich wird.

Eine Interventionspolitik, die konsequent dem Prinzip der politischen Assoziationsfreiheit verpflichtet wäre, könnte einen weit höheren moralischen Status beanspruchen als das - auch vom Westen bisher praktizierte - Lavieren zwischen konkurrierenden Prinzipien wie dem der territorialen Integrität und dem Selbstbestimmungsrecht. Ein Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur politischen Assoziations- und Dissoziationsfreiheit könnte insofern einen moralischen Quantensprung in der zwischenstaatlichen Politik ermöglichen. Ein solches Bekenntnis wäre indes auch ein Bekenntnis zur moralischen Unzulänglichkeit vieler politischer und vor allem militärischer Interventionen des Westens. Es wäre letztlich auch das Bekenntnis, dass sich die bisherige westliche Interventionspolitik von der Politik eines Milosevic, von dessen gewaltsamen Versuchen also, die territoriale Integrität des ehemaligen Jugoslawien zu wahren, in moralischer Hinsicht nur graduell unterschied. Es wäre somit das Bekenntnis zu einem gemeinsamen Irrtum in der Wahl politischer Ziele und der Mittel zu deren Durchsetzung.

Ein solches Bekenntnis würde letztlich zu dem Eingeständnis führen, dass große politische Verfehlungen wie die Kriege eines Milosevic oder westlicher Regierungen, die aus der Widersprüchlichkeit vermeintlich legitimer politischer Ziele herrühren, nach herkömmlichem Völker- und Verfassungsrecht nicht justitiabel sind. Selbst ein offenkundig menschenverachtender Politiker wie Milosevic würde unter diesen Umständen - ebenso wie z.B. die für den Kosovo-Krieg verantwortlichen westlichen Staatsmänner - letztlich straffrei bleiben müssen. Das große Verbrechen, einen vermeidbaren Krieg angezettelt zu haben, bliebe ungesühnt, und wie so oft wären es nur die kleinen Verbrechen im großen, einzelne Verletzungen der völkerrechtlich anerkannten Regeln der Kriegführung, die von nationaler und internationaler Gerichtsbarkeit auf sicherer Rechtsgrundlage verfolgt werden könnten.

Der Verzicht auf eine strafrechtliche Verfolgung vergangener Kriegführung wäre indes ein geringer Preis für die zukunftsweisende Chance, die moralische Qualität zwischenstaatlicher Politik auf ein höheres moralisches Niveau zu heben. Erst die allgemeine Ankerkennung politischer Assoziations- und Dissoziationsfreiheit würde die Voraussetzung dafür schaffen, dass das Beharren auf starren, mit den Bedürfnissen von Teilen der Bevölkerung unvereinbaren Staatsgrenzen ebenso internationaler Gerichtsbarkeit unterliegt wie gewaltsamer Separatismus und Angriffskriege. Erst damit hätte in einem Konfliktfall wie dem jugoslawischen ein Haager Tribunal die notwendige Rechtsgrundlage, um das ganze Spektrum friedensverletzender politischer Gräueltaten, im Fall Juglawien also von der ethnischen Repression serbischer und kroatischer Regierungen über den gewaltsamen Separatismus der UÇK bis hin zum Angriffskrieg der NATO, mit gleicher Aussicht auf Erfolg unter Anklage zu stellen. Erst damit könnte ein solches Tribunal sich auch von dem Verdacht befreien, angesichts der Widersprüchlichkeit geltender politischer Prinzipien letztlich doch willkürlich oder parteilich zu agieren.