

Floribert Baudet

Tradition oder Kalkül? Die niederländische Menschenrechtspolitik im Hinblick auf Jugoslawien 1972–1989*

Am 1. Juli 2002 ist die Satzung des Internationalen Strafgerichtshofes in Kraft getreten. Das niederländische Regierungszentrum Den Haag beherbergt damit erneut eine wichtige internationale juristische Einrichtung. Davor siedelten sich hier bereits der Internationale Ständige Schiedshof sowie – seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts – das Internationale Tribunal für das ehemalige Jugoslawien an, das von den Vereinten Nationen eingesetzt worden ist. Die niederländische Regierung setzte sich sowohl für die Gründung des Strafgerichtshofes als auch für die des Jugoslawien-Tribunals sehr ein, und das Scheveninger Strafgefängnis zählt inzwischen mehrere Dutzend ‚Gäste‘, zu denen der frühere Serbenführer Slobodan Milošević, gegen den zur Zeit ein Prozeß läuft, sowie General Radislav Krstić gehören, einer der Verantwortlichen für das Massaker in Srebrenica im Juli 1995.

Den Haag – und in seinem Kielwasser die Niederlande – erfüllt damit die Rolle einer ‚international legal capital‘, eine Rolle, die auch von der niederländischen Regierung und von niederländischen Menschenrechtsaktivisten mit Nachdruck propagiert wird, und die nach Meinung vieler an die ‚moralistische‘ oder ‚idealistische‘ Tradition anknüpft, die die Niederlande angeblich auf dem Gebiet der Förderung des internationalen Rechts und des Respekts vor den Menschenrechten besitzen. Die Wurzeln dieser Tradition werden im Werk des Juristen Hugo Grotius gesehen, im 17. Jahrhundert einer der Begründer des internationalen Rechts. Für manche lag der Ursprung dieser Tradition sogar im letzten Viertel des 16. Jahrhunderts, in der *Akte van Verlatinghe*, jenem Dokument, in dem die Provinzen der Niederlande 1581 ihrem Landesfürsten die Rechte aufkündigten.¹

* Aus dem Niederländischen übersetzt von Annegret Klinzmann, M.A.

¹ J.J.C. VOORHOEVE, *Peace, profits and principles*, Den Haag 1979, S. 247; P.R. BAEHR, *The foreign policy of the Netherlands*, in: R.P. BARSTON (Hrsg.), *The other powers: studies in the foreign policy of small states*, London 1973, S. 61–69; J.L. HELDRING, *De invloed van de openbare mening op het buitenlandse beleid*, in: *Internationale Spectator* 24 (1970), S. 24–34; G. VAN DER LIST, *Mensenrechten en buitenlandse beleid. Een liberale visie*, Den Haag 1988, S. 64 f.; J. REEF, *Die Niederlande im internationalen System: Fallstudien zum Einfluß eines*

Es lohnt sich, nicht nur im Lichte dieser ‚Traditionen‘ und der Leidenschaft, die die Niederlande bei jenen Diskussionen an den Tag legten, die zur Gründung von Strafgerichtshof und Jugoslawien-Tribunal führten, einmal zu untersuchen, ob die Niederlande innerhalb der Beziehungen zur sozialistischen föderativen Republik Jugoslawien der Förderung des Respekts vor den Menschenrechten eine wichtige Stellung zuerkannten. Immerhin gelten die Menschenrechte seit den siebziger Jahren als fester Bestandteil der niederländischen Außenpolitik.² Auch die Stellung Jugoslawiens als neutraler Staat zwischen zwei einander auf Leben und Tod bekämpfenden Machtblöcken läßt eine Untersuchung der Frage interessant erscheinen, inwieweit die niederländische Regierung ihre Behauptung wahr machte, sie sei gegen Menschenrechtsverletzungen auf die Barrikaden gegangen, wo immer sie auch stattgefunden hätten.³ Zur Beantwortung dieser Frage ist es jedoch angebracht, zunächst auf den Kontext, in dem die Politik gegenüber Jugoslawien zustande kam, sowie auf die Position der Menschenrechte innerhalb dieser Politik, einzugehen. Die humanitäre Komponente der niederländischen Außenpolitik – auch der Politik gegenüber Osteuropa – ist lange Zeit nahezu ausschließlich aus der Existenz einer gewissen internationalistisch-idealistischen Tradition heraus erklärt worden.⁴ Auf den ersten Blick fügte sich der spektakulärste Augenblick in der niederländischen Politik, die Begegnung des niederländischen Außenministers Max van der Stoel am 1. März 1977 mit Jan Patočka, dem Wortführer der Charta 77, nahtlos in diese Tradition ein. Auch wenn das Gespräch weniger als fünf Minuten dauerte und die Initiative hierzu keineswegs von van der Stoel ausgegangen war, war doch ein Mythos geboren, der das Bild der niederländischen Menschenrechtspolitik wie auch das der Ministerschaft van der Stoels in sehr starkem Maße beeinflußt hat.⁵ Obwohl van der Stoel andernorts kritisiert wurde, wurde sein Vorgehen in den Niederlanden überwiegend mit Zustimmung aufgenommen, gerade weil es in die bereits genannte ‚idealistische‘ oder ‚moralische‘ Tradition zu passen schien. Daß der Minister selbst übrigens an diese Tradition zu glauben schien, zeigen seine bei der Eröffnung der KSZE-Konferenz im Juli 1973 gegebenen Hinweise auf die Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, die beide in Den Haag stattgefunden hatten und bei denen die Niederlande ihm

Kleinstaates, Hamburg/Münster 1995, S. 185.

- 2 Sätze mit diesem Tenor finden sich u.a. in dem Regierungsbericht *De rechten van de mens in het buitenland* aus dem Jahre 1979, der auf diesem Gebiet immer noch als Richtschnur gilt.
- 3 Ebd., Schlußfolgerung 14, S. 134; vgl. P.R. BAEHR/M. CASTERMANS-HOLLEMAN/F. GRÜNFELD, *Human rights in the foreign policy of the Netherlands*, Antwerpen/Oxford/New York 2002, S. 5.
- 4 Vgl. Anm. 1.
- 5 Vgl. F. BAUDET, „*Het heeft onze aandacht!*“. *Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972–1989*, Amsterdam 2001, S. 182 f.; D. VERKIJK, *Van pantservuist tot pantservest*, Nieuwegein 1997, S. 218–221.

zufolge eine wichtige Rolle gespielt hatten.⁶ Andere Minister, aber auch Parlamentarier, drückten sich ähnlich aus. So rief der radikale Politiker Bas de Gaay Fortman seine Landsleute 1973 dazu auf, auf einem Kreuzzug für die Menschenrechte die Rolle der Jeanne d'Arc zu übernehmen.⁷

Bemerkenswerterweise behandeln diese Erklärungen die Menschenrechtspolitik implizit und explizit fast immer als ein Ziel an sich und sehen sie selten als ein Instrument, mit dem man andere Ziele erreichen kann. Nicht zuletzt aus diesem Grund zeigten die gängigen Erklärungen nur wenig Interesse für eine völlig andere Tradition, den Antikommunismus nämlich, durch den die Osteuropa-Politik sehr stark beeinflusst worden ist. Der Kalte Krieg wurde im Grunde als eine Fortsetzung des Zweiten Weltkrieges betrachtet. Es handelte sich um einen Kampf zwischen Demokratie und totalitärer Diktatur, zwischen Freiheit und Unterdrückung, zwischen Richtig und Falsch.

Auch die niederländische Menschenrechtspolitik gegenüber Osteuropa wurde vor allem von antikommunistischen Gefühlen bestimmt.⁸ Dabei spielte bei manchen Politikern auch die Vorstellung eine Rolle, daß Menschenrechtspolitik etwas typisch Niederländisches sei, und daß es sich dabei um eine gute Tradition handele, die es wert sei, fortgesetzt zu werden. Die meisten der beteiligten Minister und Politiker betrachteten die Menschenrechtspolitik als einen Weg, um den Kalten Krieg zu gewinnen. Dauerhafter Frieden und Zusammenarbeit waren, so die vorherrschende Meinung, nicht möglich, solange es dort noch kommunistische Regierungen gab, die jeglicher Legitimität entbehrten und die Menschenrechte mit Füßen traten. Der niederländische Osteuropa-Bericht aus dem Jahr 1987 drückt dies so aus: „Rüstungskontrolle, so wichtig sie auch ist, kann den Entspannungsprozeß nicht alleine tragen und dauerhaften Frieden sichern. Würdigung der Menschenrechte, Garantie der fundamentalen Freiheiten und Gerechtigkeit bilden die solideste Grundlage für Frieden.“⁹

Bei dieser Position handelte es sich um eine Ausarbeitung der Auffassungen, die seit dem Beginn des KSZE-Prozesses als Leitfaden für die niederländische Politik gedient haben.¹⁰ Auf den KSZE-Konferenzen betonten die Niederlande daher stark das Selbstbestimmungsrecht der osteuropäischen Staaten und den freien Verkehr von Personen, Informationen und Meinun-

⁶ Vortrag von M. van der Stoel, Helsinki 06.07.1973, in: I. KAVASS/A. KAVASS (Hrsg.), *Human rights, European politics, and the Helsinki Accord: the documentary evolution of the Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975*, Bd. 1, Buffalo 1981, S. 312.

⁷ B. DE GAAY FORTMAN, *De vredespolitiek van de radicalen*, in: *Internationale Spectator* 27 (1973), S. 112.

⁸ BAUDET (wie Anm. 5), S. 256.

⁹ *Het beleid ten aanzien van Oost-Europa, Joegoslavië en Albanië*, in: *Handelingen Tweede Kamer 1987–1988*, 20564, Nr. 2, S. 6.

¹⁰ Die erste Erklärung, die in diese Richtung geht, stammt vom April 1972; in den darauffolgenden Jahren enthalten die Erläuterungen zum Haushalt des Außenministeriums fast jedes Jahr eine erneute Bestätigung dieses Grundsatzes. Vgl. *Jaarboek van het ministerie van Buitenlandse Zaken 1972–1973*, Den Haag 1973, S. 20.

gen. Der KSZE-Prozeß sollte zur ‚Entdiktatisierung‘ Osteuropas führen.¹¹ Van der Stoel selbst erklärte im Jahr 2000, er habe im freien Verkehr für Personen, Informationen und Ideen eine Möglichkeit gesehen, vom Kommunismus wegzukommen. Die Politik war auf „ideologische Durchdringung“ der kommunistischen Länder ausgerichtet, „von einer spürbaren Entspannung konnte erst die Rede sein [...], als der Kommunismus zusammenbrach.“¹²

Daß es sich hierbei nicht um nachträgliche Rechtfertigungen handelt, zeigt die Tatsache, daß das Archivmaterial verschiedene vergleichbare Passagen enthält.¹³ Außerdem kam Bernd Schulte schon 1973 zu dem Schluß, daß in den Augen der Niederländer „erst bei totaler Emanzipation der osteuropäischen Staaten gegenüber der Sowjetunion und nach erfolgter Transponierung westlicher Demokratievorstellungen auf die Gesellschaftsstruktur dieser Staaten [...] dieses entspannungspolitische Idealziel verwirklicht ist.“¹⁴

Bei der Realisierung dieses Ideals taten sich natürlich eine Reihe von Problemen auf. Zunächst einmal wurde diese Haltung bekanntermaßen nicht von allen westlichen Bündnispartnern geteilt. Sie stand beispielsweise der Meinung Egon Bahrs und Henry Kissingers diametral gegenüber. Das Treffen zwischen van der Stoel und Patočka sowie die dabei deutlich werdende moralische Unterstützung für die Charta 77 stießen bei Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing auf Ablehnung. Sie waren der Auffassung, daß der Entspannung und der Eingrenzung des Rüstungswettlaufs zwischen Ost und West nicht durch Kontakte mit Dissidenten gedient war. Im Gegenteil, derartige leichtsinnige Aktionen waren Wasser auf die Mühlen der osteuropäischen Staatsregierungen. Diese behaupteten ja, die ‚echten‘ Menschenrechte seien nur in ihren Gesellschaften realisiert, und die westliche Auffassung von den Menschenrechten als den Rechten des Individuums gegenüber dem Staat sei nicht nur reaktionär, sondern schlichtweg subversiv.

Dies alles führte zu nicht unerheblichen Einschränkungen. Angesichts des nuklearen Charakters eines möglichen bewaffneten Konflikts mit den Staaten des Warschauer Paktes bestand das wichtigste Ziel des Westens darin, einen solchen Krieg zu verhindern. Die Menschenrechtspolitik fand folglich im ‚Schatten der Bombe‘ statt. Dennoch blieb Spielraum übrig, in dem die Regierung der Niederlande versuchte, ihre Vorstellung zu verwirklichen. Neben der Notwendigkeit, eine nukleare Konfrontation zu verhindern, bestimmten innenpolitische Impulse, humanitäre Beweggründe und – nicht zuletzt – stra-

11 Die Terminologie stammt von dem ehemaligen Außenminister W.K.N. Schmelzer. Er benutzte sie in einem Interview mit dem Autor am 21.02.2000.

12 Interview mit M. van der Stoel, 08.03.2000.

13 So sagte Schmelzer 1972 im Ministerrat, daß es das Ziel der westlichen Politik gewesen sei, die Bündnispartner der Sowjetunion von dieser loszulösen (Nationaal Archief, Ministerratsprotokolle, 23.06.1972), während in Akten des Außenministeriums zu lesen ist, daß die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts für die osteuropäischen Staaten eine Wiederholung der Ereignisse der Jahre 1956 und 1968 unmöglich machen sollte.

14 B. SCHULTE, *Hollands Ostpolitik*, Hamburg 1973, S. 130.

tegische Erwägungen die letztendlich geführte Politik. Bei der Betrachtung der niederländischen Osteuropapolitik in der Zeit zwischen 1972 und 1989 läßt sich ein bestimmtes Muster erkennen: Länder mit einer vergleichsweise liberalen inneren Ordnung (Ungarn und Polen bis 1981) und Länder mit einer von Moskau unabhängigen Außenpolitik (Rumänien und Polen bis 1981) wurden nicht oder kaum auf ihre Verpflichtungen hin angesprochen.¹⁵ Dieses Muster scheint in der Politik der übrigen NATO-Staaten ebenfalls aufzutreten, auch wenn es von Land zu Land kleine Unterschiede gibt, die möglicherweise mit Unterschieden in der Einschätzung und dem Vorhandensein mehr oder weniger gewichtiger anderer Interessen zu tun haben.¹⁶

Das erwähnte Muster bildet den Hintergrund für die niederländische Politik gegenüber Jugoslawien. Titos Jugoslawien erfüllte nach dem Bruch mit Stalin 1948 die Rolle eines Pufferstaates zwischen Ost und West, eine Situation, die allen Betroffenen am wünschenswertesten erschien. Dennoch blieb Belgrad äußerst mißtrauisch gegenüber Moskau und befürchtete bis tief in die achtziger Jahre ein militärisches Eingreifen des Warschauer Paktes. Der Westen teilte diese Furcht, wie die NATO-Erklärung vom 16. November 1968 anlässlich des Einfalls in die Tschechoslowakei zeigt. Versuche Moskaus, das Gleichgewicht im Mittelmeer zu seinem Vorteil zu wenden, sollten zu einer ernsthaften internationalen Krise führen.¹⁷

In den siebziger und achtziger Jahren wurde vielfach die Frage thematisiert, ob Moskau den unabhängigen Status Jugoslawiens akzeptieren würde, obwohl es erklärt hatte, die Breschnew-Doktrin treffe auch auf dieses Land zu.¹⁸ Bis zu Titos Tod im Mai 1980 war die Frage, inwieweit er die Garantie für den unabhängigen Kurs war, den Jugoslawien nach 1948 eingeschlagen hatte, ein wichtiger Bestandteil der Diskussion im Westen. Diese Frage konnte sowohl bejaht als auch verneint werden. Bejahend konnte man sie dahingehend beantworten, daß Titos Status die Unabhängigkeit des Landes zu gewährleisten schien. Seine Stellung als der Mann, der sein Land „eigenhändig von den Nazis befreit hatte“,¹⁹ und seine Funktion als Führer der blockfreien Staaten war unumstritten. Außerdem würde er nicht so schnell geneigt sein, sich Moskau zu unterwerfen. Das hatte sich ja bereits 1948 erwiesen,

¹⁵ BAUDET (wie Anm. 5), S. 261 f.

¹⁶ Zumindest ergibt sich dieses Bild aus dem niederländischen Quellenmaterial. Es ist natürlich möglich, daß sich aus dem Studium beispielsweise britischen, deutschen und französischen Archivmaterials andere Erkenntnisse ergeben. Die strengere Gesetzgebung dieser Länder erschwert Forschungsarbeiten sehr, während es in den Niederlanden sogar möglich war, Material aus dem Jahr 1989 heranzuziehen.

¹⁷ Communiqué der NATO, 16.11.1968.

¹⁸ *Pravda*, 16.09.1968.

¹⁹ Obgleich faktisch unwahr, ist der Mythos von den Partisanen, die ohne Hilfe von außen ihr Land von den Nazis befreit hätten, sehr hartnäckig gewesen, er hat auch die Debatte über eine Intervention im Bosnienkrieg stark beeinflusst. Ab 1943 konnten die Partisanen mit britischer Hilfe rechnen und verfügten über italienisches Kriegsmaterial, während die Rote Armee Tito bei der Eroberung großer Landesteile im Norden und Osten unterstützte.

und der Eindruck wurde noch verstärkt, als er 1971 über die Verdienste der Partisanen erklärte: „Wenn wir nicht so gekämpft hätten, hätten wir nicht das moralische Recht gehabt, uns Stalin zu widersetzen; wir waren ihm nichts schuldig. Und weil alle Völker Jugoslawiens hinter uns standen, haben wir ihm widerstanden.“²⁰ Schließlich zeigt bereits die Tatsache, daß in den westlichen Hauptstädten über die Frage diskutiert wurde, was Moskau unternehmen werde, „wenn Tito nicht mehr da sei“, wie stark die Überzeugung war, Tito sei die beste Garantie für die Unabhängigkeit Jugoslawiens.²¹

Dem steht jedoch gegenüber, daß sich die westlichen einschließlich der niederländischen Politiker natürlich der Tatsache bewußt waren, daß Tito nicht ewig leben würde. Auch wenn man sich regelmäßig mit dem Gesundheitszustand des Marschalls beschäftigte, erhob sich die Frage, inwieweit das Kollektiv, das ihm folgen würde, in der Lage wäre, nach seinem Ableben die Position zwischen den beiden Blöcken beizubehalten. In den meisten Fällen ging man davon aus, daß Moskau versuchen werde, das Land zu vereinnahmen, aber aufgrund der Folgen für die Entspannung und den Eurokommunismus von einer direkten Invasion absehen werde.²² Der Westen sollte auf jeden Fall versuchen, den Status quo – d.h. ein neutrales Jugoslawien zwischen den beiden Blöcken – aufrecht zu erhalten. Dabei wurde auch die Frage erörtert, inwieweit sich die NATO im Falle einer unmittelbaren bewaffneten Konfrontation zwischen Jugoslawien und dem Warschauer Pakt werde heraushalten können. Sicherheitshalber sprach man die Empfehlung aus, die militärischen Szenarien zu aktualisieren.²³ Herman Schaper, ein niederländischer Diplomat, der Anfang der neunziger Jahre noch viel mit Jugoslawien zu tun haben würde, erinnert sich, daß die NATO jahrelang davon ausging, der Dritte Weltkrieg werde mit einem Angriff des Warschauer Paktes auf Jugoslawien beginnen.²⁴ Dennoch erscheint die Schlußfolgerung berechtigt, daß Tito lediglich eine zusätzliche Garantie, nicht aber die Voraussetzung für die Stellung Jugoslawiens zwischen den beiden Blöcken war. Die Tatsache, daß sowohl der Westen als auch die Sowjetunion einen Nutzen vom Fortbestand eines – zugegebenermaßen unsicheren – Status quo zu haben schienen, war wichtiger als die Person und Funktion Titos.

Die Aufrechterhaltung des Status quo hinsichtlich Jugoslawiens – unter Beibehaltung des dortigen Kommunismus – stand in einem Spannungsver-

²⁰ Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken (ABZ), Postarchiv Belgrad, 1965–1974, Karton 330, Dossier „binnenlandse politiek Zuidslavië 1971–1974“, Brief 4599/658, Belgrad an Den Haag, 17.09.1971.

²¹ Ein Echo dieser Diskussionen findet sich unter anderem in: ABZ, Geheimakten, 1965–1974, Postarchiv Bonn, Karton 8, Dossier „Warschauptact-plannen voor aanval op Oostenrijk en Joegoslavië“ [Pläne des Warschauer Paktes für einen Angriff auf Österreich und Jugoslawien], und ABZ, Geheimakten, 1975–1984, Dossier 151.

²² Siehe beispielsweise ABZ, Geheimakten, 1975–1984, Inventar-Nr. 151, Bonn an Den Haag, 13.05.1976.

²³ BAUDET (wie Anm. 5), S. 222.

²⁴ So H. Schaper in N. BOTH, *From indifference to entrapment. The Netherlands and the Yugoslav crisis 1990–1995*, Amsterdam 2000, S. 80.

hältnis zu dem Wunsch nach der Stimulierung politischer Veränderungen in Osteuropa, der von einer Reihe westlicher Länder geäußert wurde. Bei näherer Betrachtung ist dies jedoch weniger bemerkenswert. Denn der Westen war antikommunistisch, und die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit Jugoslawiens wurde als essentiell erachtet: Zum einen wegen der Pufferfunktion des Landes zwischen den beiden Machtblöcken, zum anderen, weil die Existenz eines nicht Moskauhörigen kommunistischen Landes mit einem relativ liberalen System auf die kleineren osteuropäischen Staaten eine gewisse Anziehungskraft ausübte und daher in den größeren Rahmen der Osteuropa-Politik paßte.²⁵

Die Bestrebungen, die besondere Position Jugoslawiens weiterhin zu garantieren, äußerten sich noch in anderer Form. So unterstützte der Westen beispielsweise die Kandidatur Belgrads als Schauplatz der ersten Nachfolgekonferenz der KSZE im Jahre 1977, da es auf diese Weise – wie ein Diplomat es damals ausdrückte – „eine Lebensversicherung für die kommenden zwei Jahre abgeschlossen hatte.“²⁶ Ein jugoslawischer Diplomat fügte bei dieser Gelegenheit halb scherzhaft hinzu, es sei jedoch immer möglich, daß die Russen etwas eher kommen würden, um Belgrad bei der Organisation der Konferenz zu helfen.²⁷ Wichtiger war natürlich die finanzielle Unterstützung, mit der das Land rechnen konnte. Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank waren äußerst großzügig bei der Kreditvergabe, die dem Land beträchtlichen Wohlstand und Stabilität, aber auch enorme Schulden brachten. Auch bei den bilateralen Beziehungen standen die strategischen Interessen im Mittelpunkt. Stalins Bannfluch gegen Tito wurde in Den Haag anfänglich mit Skepsis aufgenommen. Man betrachtete den Bruch zwischen den roten Titanen als eine Kriegslist, die dazu dienen sollte, dem Westen Sand in die Augen zu streuen.²⁸ Die sozialdemokratische Partij van de Arbeid wandte sich in diesen Jahren scharf gegen Kontakte zu Jugoslawien, selbst wenn sie dem Westen strategische Vorteile verschaffen würden. Tito „war totalitär“ und „gehörte daher zu den Bösen.“²⁹

Diese Haltung wandelte sich jedoch im Laufe der fünfziger Jahre. Obgleich Tito ein Roter war, wurde er nun zunehmend als ein politischer Freund betrachtet. Die besondere Stellung seines Landes zwischen den Blöcken wird auch bei der Betrachtung der Besuche von Würdenträgern aus kommunistischen Ländern deutlich. Aus den Reihen der Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes wurde bis 1973 nur Nicolae Ceauşescu empfangen, weil sich Rumänien unter seiner Führung zu einer Laus im Pelz Moskaus entwickelt hatte. Kommunistische Parteiführer waren nicht gerne gesehen: Erst 1987 wurde Honecker eingeladen. Zum Vergleich: Bereits im Jahr 1960 be-

²⁵ BAUDET (wie Anm. 5), S. 223.

²⁶ Ebd., S. 222, Anm. 17.

²⁷ Ebd.

²⁸ J.L. HELDRING, *Nederland in de wereld, 1945–1985*, in: N.C.F. VAN SAS (Hrsg.), *De keracht van Nederland*, Haarlem 1991, S. 235.

²⁹ Ebd.

suchte der jugoslawische Außenminister Koča Popović die Niederlande.³⁰ Der Marschall selbst war 1970 das erste kommunistische Staatsoberhaupt, das in Den Haag willkommen war. In den siebziger Jahren wurden auch Beratungen über die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Entwicklungshilfe und der Sozialpolitik aufgenommen.

Die Menschenrechte spielten bei den vielfältigen Kontakten zwischen den beiden Ländern gar keine Rolle. Dies hängt zum Teil damit zusammen, daß sich Jugoslawien nach 1948 zum freiesten kommunistischen Land entwickelt hatte, in dem es ein für kommunistische Verhältnisse großes Maß an persönlicher Freiheit gab. Wichtiger jedoch war die Überzeugung, daß westliche Kritik an der Menschenrechtssituation in Jugoslawien das Land dazu verleiten könnte, einen stärker auf Moskau ausgerichteten Kurs zu verfolgen, der Moskau ein nicht hinnehmbares strategisches Übergewicht verleihen würde.³¹

Der Wunsch des Westens nach dem Erhalt des Status quo wirkte sich also darauf aus, wie er die Erfüllung der Verpflichtungen, die sich für Jugoslawien aus der KSZE-Schlußakte ergaben, beurteilte. Die Menschenrechte zogen gegenüber politischen Erwägungen den Kürzeren. Dies sollte bis weit in die achtziger Jahre so bleiben.

Das Wohlwollen gegenüber dem Regime in Belgrad kam auch in den Berichten der niederländischen Botschaft zum Ausdruck. Es hat den Anschein, daß repressive Maßnahmen der Regierung beschönigt wurden. Die meisten Berichte schlugen gegenüber dem Regime einen wohlwollenden und verständnisvollen Ton an. Die Niederschlagung des Kroatischen Frühlings Ende 1971 – eines Versuches, das kommunistische System in der nördlichen Teilrepublik zu reformieren – wurde von der Botschaft in Belgrad beispielsweise primär als eine notwendige Maßnahme gegen kroatisch-nationalistische Äußerungen gesehen. Nach Ansicht der Botschaft konnten die Ereignisse in der nordwestlichen Teilrepublik einem Vergleich mit dem Prager Frühling keinesfalls standhalten.³² Eine zweifelhafte Analyse, die allerdings deutlich verriet, wo die Sympathie der Botschaft lag.

Nach der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki hätte sich diese Haltung ändern können, denn nun sollten ja die Menschenrechte für Frieden und Stabilität in Europa genauso bedeutsam sein wie die Einhaltung traditionellerer interstaatlicher Regeln.³³ Von einer Revision des Verhältnisses zur

³⁰ Vgl. *Jaarboek van het ministerie van Buitenlandse Zaken 1960*.

³¹ BAUDET (wie Anm. 5), S. 224.

³² ABZ, Postarchiv Belgrad, 1965–1974, Karton 330, Dossier „binnenlandse politiek Zuidslavië 1971–1974“, Belgrad an Den Haag, 16.08.1972.

³³ In die Schlußakte von Helsinki ist der Respekt vor den Menschenrechten als siebter von zehn Grundsätzen aufgenommen worden, die als Leitfaden für die Beziehungen zwischen den 35 KSZE-Ländern dienen sollen. Als achter Grundsatz war das Selbstbestimmungsrecht aufgenommen worden (Schlußakte von Helsinki, Kapitel I, Grundsätze VII und VIII). Letzteres geschah übrigens auf niederländische Initiative, da hierin eine Möglichkeit gesehen wurde, die Sowjethegemonie zu durchbrechen. Siehe ABZ, DAV, 1965–1974, Dossier 711, Memorandum JURA an DNW, 18/71,

Regierung in Belgrad ist jedoch nichts zu merken. Der wohlwollende Ton hinsichtlich des Regimes blieb sogar dort gewahrt, wo es um Berichte ging, die speziell auf das Phänomen der Dissidenten eingingen – einem Phänomen, das auch in Jugoslawien aufkam. Hier ist der Ton durchweg geringschätzig. 1979 schrieb der Botschafter, daß die Dissidenten, die eine illegale Zeitschrift gegründet hatten, zu denen Milovan Djilas gehörte, „nur ihren Namen in der ausländischen Presse sehen wollten.“³⁴ Sein Vorgänger berichtete über das „amateurhafte und naive Auftreten der Dissidenten“, die seiner Meinung nach „von einem ihnen aufgeschwatzten Idealismus und einem wie eine Don Quichotte anmutenden Heroismus beseelt waren.“³⁵ Im Gegensatz zu Osteuropa hatte der Westen hier nicht das geringste Bedürfnis, die Legitimität der Regierung in Zweifel zu ziehen.

Wie weit die Unterstützung des Westens für Belgrad ging, stellte sich zu Beginn der achtziger Jahre heraus, als eine turnusmäßig wechselnde kollektive Präsidentschaft nach Titos Tod das Ruder übernahm. Die ökonomischen Probleme, in denen das Land steckte, erhielten unter anderem infolge des Konföderalismus, der in der Verfassung von 1974 grundgelegt war, schon bald einen politischen Charakter: Da den Teilrepubliken in erheblichem Umfang die wirtschaftliche Macht übertragen worden war, verfügte die Zentralregierung in Belgrad nur über wenige Möglichkeiten, wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Malaise durchzuführen. So vertieften sich die Interessenkonflikte zwischen dem Zentrum und den einzelnen Republiken, die schon bald eine (vermeintlich) ethnische Dimension erhielten. 1981 kam der Unfriede im Kosovo zum Ausbruch, einer autonomen Region innerhalb der Teilrepublik Serbien. Tagelang demonstrierten albanische Jugendliche, die unter anderem eine eigene kosovo-albanische Republik forderten. Dies war eine Forderung, auf die die jugoslawische Bundesregierung angesichts des labilen Machtgleichgewichts innerhalb der Föderation nicht eingehen konnte.³⁶ Hartes Durchgreifen war daher die einzige Alternative. Als die Machthaber 1981 Spezialtruppen von 30.000 Mann gegen die anhaltenden Demonstrationen und Unruhen im Kosovo einsetzten und dabei Schätzungen zufolge 1.000 Menschen getötet wurden, schwieg Den Haag. Die Berichte des niederländischen Botschafters bezeugen eher die Sorge über eine mögliche Beteiligung des Warschauer Pakts an den Demonstrationen. So berichtete der Botschafter über Gerüchte, die Albaner verfügten neben „altmodischen Vorderladern“ auch über Maschinengewehre tschechoslowakischer Bauart.³⁷ Die

05.04.1971; vgl. Rede Van der Stoels vom 06.07.1973, zitiert in: KAVASS u.a. (wie Anm. 6), S. 312 f.

³⁴ ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 6405, Brief 3815/902, Belgrad an Den Haag, 09.11.1979.

³⁵ ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 1124, Brief 551/115, Belgrad an Den Haag, 20.02.1975.

³⁶ Vgl. M. VICKERS, *Between Serb and Albanian. A history of Kosovo*, New York 1998; N. MALCOLM, *Kosovo. A short history*, London/Basingstoke 1998; J. MERTUS, *Kosovo. How Myths and truths started a war*, Berkeley 1999.

³⁷ ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 1125, Belgrad an Den Haag, 25.06.1981.

blutigen Ereignisse des Jahres 1981 wurden als eine innere Angelegenheit Jugoslawiens betrachtet, und man schenkte der offiziellen Lesart Glauben, in der von Irredentismus und Separatismus die Rede war. In dieser Sicht tat Jugoslawien nichts anderes, als seine eigene territoriale Integrität zu schützen. Daneben spielte vermutlich die Furcht eine Rolle, Moskau habe etwas mit den Unruhen zu tun.³⁸ Die Aufrechterhaltung der Pufferfunktion Jugoslawiens stand für Den Haag an erster Stelle.

Das war in der damaligen Situation weniger zynisch, als es heute klingt. Die Ereignisse im Kosovo spielten sich in einem Zeitraum ab, in dem sich die Ost-West-Beziehungen infolge des sowjetischen Angriffs auf Afghanistan sowie der fortgesetzten Aufstellung von SS-20-Raketen und der Menschenrechtsverletzungen (Prozesse gegen Havel und andere, Verbannung Sacharows) ernstlich verschlechterten. Auch war dies eine Zeit, in der die Spannungen innerhalb des Warschauer Paktes zunahmten: Die polnische Gewerkschaft *Solidarność* war soeben legalisiert worden, und die kommunistische Regierung Polens wackelte in ihren Fundamenten. Anfang März 1981 – kurz vor der Eskalation im Kosovo – hatte in Polen eine Sowjetinvasion gedroht. Auch im Westen kam es mit der Wahl des damals noch extrem linken François Mitterrand und den zunehmenden Protesten gegen die Aufstellung der Pershing-II-Raketen zu spektakulären Entwicklungen. Vor diesem Hintergrund wird die Haltung Den Haags verständlicher. Im übrigen lösten die Ereignisse im Kosovo auch im niederländischen Parlament keine einzige Reaktion aus.

Nicht nur die Niederlande glänzten hier durch Abwesenheit. Keiner der Bündnispartner protestierte gegen das Auftreten der jugoslawischen Autoritäten. Anfang Februar 1984 erklärte der amerikanische Präsident Ronald Reagan in einem Gespräch mit seinem jugoslawischen Amtskollegen Mika Špiljak, sein Land unterstütze die jugoslawische Unabhängigkeit und territoriale Integrität ‚bedingungslos‘.³⁹ Deutlicher kann man die Unterstützung der Regierung durch den Westen nicht ausdrücken. Solange Belgrad in der Lage war, als Puffer zu fungieren und der Westen dies für notwendig hielt, waren die Menschenrechte von völlig untergeordneter Bedeutung.

Im Laufe der achtziger Jahre geriet die jugoslawische Regierung zunehmend in Schwierigkeiten. Eine Krise lähmte die Wirtschaft, der Nationalismus wie auch der Ruf nach politischer Veränderung nahmen zu. Die Ereignisse im Kosovo verstärkten die Emigration der Serben aus dieser Region und führten dazu, daß das serbische kommunistische Establishment, das bereits in den siebziger Jahren festgestellt hatte, daß das jugoslawische Grundgesetz von 1974 Serbien im Grunde gegenüber den übrigen Republiken zurücksetze, diesem Grundgesetz zunehmend kritisch gegenüberstand. Obgleich der Kosovo ein Teil Serbiens war, hatte die Republik keine Mög-

³⁸ Ebd. Der damalige Minister van der Klaauw erklärte in einem Interview mit dem Autor: „Den Kosovo haben wir wegen der Integrität Jugoslawiens laufen lassen“ (09.02.2000).

³⁹ ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 6465, Washington an Den Haag, 09.02.1984.

lichkeit, diesen Teil ihres Territoriums zu regieren.⁴⁰ Der Mangel an Takt, den die Serben in ihrem Bestreben, dieses Verhältnis zurechtzurücken, an den Tag legten, beschwor jedoch in den übrigen Republiken Erinnerungen an die serbische Hegemonie der Zwischenkriegszeit herauf.

Bis zu diesem Augenblick hatte sich der Westen wegen der Pufferfunktion Jugoslawiens abseits gehalten und den Machthabern hinsichtlich der Menschenrechte sozusagen eine uneingeschränkte Vollmacht gegeben, wie ja auch die beruhigenden Worte Reagans verdeutlichen. Die Prozesse, die das Regime 1984 gegen Vojislav Šešelj und die ‚Sechs von Belgrad‘ anstrebte, führten jedoch national und international zu viel Aufregung und schaden dem Image der Regierung. Šešelj wurde zu Beginn des Jahres 1984 an der Universität von Sarajevo als Professor beurlaubt, weil er – übrigens auf Bitten des Parteiblattes *Komunist* – seine Vorstellung von der Zukunft der Föderation geäußert hatte. Seiner Meinung nach sollte diese von Grund auf reformiert werden, und er trat dafür ein, daß Montenegro und Bosnien Serbien angegliedert werden sollten.⁴¹ Die ‚Sechs von Belgrad‘ wurden kurz darauf verhaftet, weil sie in einer Wohnung in der jugoslawischen Hauptstadt an einer Diskussion über aktuelle jugoslawische Probleme teilgenommen hatten. Bei dieser Diskussion war auch Djilas anwesend gewesen. Die Sechs und Šešelj verschwanden hinter Gittern und wurden dermaßen schlecht behandelt, daß sich die Haut von Šešeljs Händen löste.⁴² Die Verhaftung und die Art und Weise, in der das Regime die Verhafteten behandelte, lösten im In- und Ausland Reaktionen aus. Der serbische Schriftsteller Dobrica Ćosić, der eine etwas ambivalente Beziehung zum serbischen politischen Establishment hatte, gründete ein Komitee für freie Meinungsäußerung, dem trotz seiner Kritik an den Kommunisten und seiner Forderung nach dem Rücktritt des föderalen Innenministers Dolanc von der serbischen Führung nicht das geringste Hindernis in den Weg gelegt wurde. Und in Westeuropa und Nordamerika protestierten Intellektuelle, darunter Nobelpreisträger Heinrich Böll sowie Aktionsgruppen wie Amnesty International, gegen die Haltung des jugoslawischen Regimes.⁴³

Nun waren zum ersten Mal die Menschenrechte in Jugoslawien ein Thema auf europäischer Ebene; aber es wurde beschlossen, keine Schritte zu unternehmen.⁴⁴ Auch im bilateralen Verkehr äußerten die Niederlande keinen Protest, obwohl das Parlament dies verlangt hatte. Es wurde allerdings beschlossen, Beobachter zum Prozeß gegen die ‚Sechs von Belgrad‘ zu entsenden. Bei diesem Prozeß waren auch Vertreter von Amnesty International als

⁴⁰ Vgl. den Bericht Ivan Stambolićs, der Anfang der achtziger Jahre Parteiführer Serbiens war: I. STAMBOLIĆ, *Put u bespuće*, Belgrad 1995, S. 55 ff.

⁴¹ M. BROEKMEYER, *Jugoslavien in crisis*, 's-Gravenhage 1985, S. 53.

⁴² ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 3677, Belgrad an Den Haag, 27.06.1984.

⁴³ BROEKMEYER (wie Anm. 41), S. 53.

⁴⁴ ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 5783, Prag an Den Haag, 20.12.1984.

Beobachter anwesend.⁴⁵ Das Strafmaß fiel – möglicherweise aufgrund der Anwesenheit von internationalen Beobachtern – letzten Endes recht niedrig aus. Auch Šešelj erhielt eine deutliche Strafminderung, und die Machthaber hüteten sich später davor, noch einmal einen Prozeß vor einem dermaßen zweifelhaften Hintergrund zu organisieren. Mit der Verbesserung der Beziehungen zwischen den Blöcken nahm Jugoslawiens Bedeutung ab. Dagegen nahmen die internen Spannungen in der Föderation gerade zu. Es entspann sich ein komplizierter Kampf, bei dem die kommunistischen Führer einerseits den Nationalismus begrüßten, andererseits aber hart gegen allzu manifeste Äußerungen von nationalistisch inspirierter Opposition vorgingen. Die Unterschiede in der Menschenrechtssituation in der Republik, die doch schon beträchtlich waren, nahmen weiter zu. In Bosnien, Mazedonien und – in geringerem Umfang – in Kroatien gingen die Machthaber weiterhin oft hart gegen Oppositionelle vor, während diese in Serbien und vor allem in Slowenien viel mehr Spielraum erhielten. Die Situation im Kosovo verschlechterte sich noch weiter. Es wurden Pläne für Wirtschaftsreformen entwickelt, die aber immer wieder auf das Veto einer oder mehrerer Republiken stießen.

In dieser Periode kam die Menschenrechtssituation in Jugoslawien allmählich in das Blickfeld des Westens, auch wenn es noch bis zum November 1986 dauern sollte, bis diese Sorge zu diplomatischen Schritten führte. Der Protest wurde nur leise ausgesprochen, um Jugoslawien nicht in Verlegenheit zu bringen.⁴⁶ Belgrad wies jedoch die Kritik zurück, und das war das Ende der westeuropäischen Bemühungen, der Verschlechterung der Menschenrechtssituation entgegenzutreten. Die Wirkung der Demarche war ins Gegenteil umgeschlagen, da Jugoslawien sich vom Westen abzuwenden schien.⁴⁷ Und das war sicher das letzte, was der Westen hatte erreichen wollen. Hinzu kam nun auch immer mehr die Vorstellung, eine Unterstützung der Menschenrechtsaktivisten untergrabe das Regime noch weiter, was ebenfalls nicht im Interesse des Westens lag.

Dennoch war, als Minister van den Broek im November 1987 Belgrad einen Besuch abstattete, eine Begegnung mit jugoslawischen Dissidenten vorgesehen. Dem Treffen war allerdings eine heftige Diskussion vorangegangen, in der einige Haager Beamte versuchten, den Minister von seinem Vorhaben abzubringen.⁴⁸ Van den Broek sprach mit dem Menschenrechtsanwalt Srdja Popović, mit zwei Mitgliedern des Ćosić-Komitees für Meinungsfreiheit (Ljubomir Tadić und Ivan Janković) sowie mit Alenka Puhar, Mitglied der illegalen jugoslawischen Helsinki Watch Group. Das Gespräch war informativ und ohne Zweifel auch ernüchternd. Die Dissidenten wiesen darauf hin, daß es unmöglich sei, Wirtschaftsreformen durchzuführen, ohne auch das politische System in Frage zu stellen. Wirtschaftsreformen setzten eine neuer-

⁴⁵ ABZ, Code 9, 1975–1984, Dossier 6464, Belgrad an Den Haag, 05.11.1984. Dies geschah übrigens auf Initiative von Botschafter F.G. Regtdoorzee Greup hin, der das gleiche auch Ende der siebziger Jahre während seiner Amtszeit in Prag getan hatte.

⁴⁶ ABZ, Code 9, 1985–1989, Dossier 4276, Wien (KSZE) an Den Haag, 03.12.1986.

⁴⁷ ABZ, Code 9, 1985–1989, Dossier 3170, unnummerierte Notiz.

⁴⁸ BAUDET (wie Anm. 5), S. 236 f.

liche Zentralisierung voraus, was auf den Widerstand von fünf der sechs Republiken stoßen werde. Darüber hinaus hatten sich die Republiken auseinanderentwickelt, nicht zuletzt deshalb, weil die Kommunisten nationalistische Gefühle ausnutzten, um ihre Macht zu behalten. Von niederländischer Seite kam daraufhin die Frage, ob sich bestimmte Republiken abtrennen könnten. Puhar antwortete, daß niemand dies ernsthaft in Erwägung ziehe. Janković fügte hinzu, daß dies angesichts der internationalen Machtverhältnisse auch keine Option sei.⁴⁹ Van den Broek fragte daraufhin verzweifelt, was denn das verbindende Element der Föderation sei. Darauf mußten die Dissidenten eine Antwort schuldig bleiben, auch wenn sie die Hoffnung äußerten, daß sich die Bürger des Landes der Probleme bewußt würden und gemeinsam versuchen würden, diese zu lösen. Sie selbst strebten weiterhin einen politischen Pluralismus an. Auf die Frage, ob dies nicht auch zu einem Zerfall führen könne, so wie ja auch die kommunistische Partei zerfallen war, konnten sie keine Antwort geben. Ebenso wenig konnten sie sagen, ob die Oppositionsparteien nicht eher das nationalistische Eigeninteresse als die Interessen des gemeinsamen Staates vertreten sollten.⁵⁰ Van den Broek ging gewiß mit großen Zweifeln an der Lebensfähigkeit der Föderation nach Hause.

Das Treffen war sowohl für die Regierung als auch für die Dissidenten ein Signal und ein deutlicher Ausdruck der veränderten niederländischen Einschätzung der Position und der Rolle Jugoslawiens im europäischen Staatensystem. Bereits im Sommer 1987 hatte sich diese Veränderung gezeigt, als die Niederlande im Club de Paris, in dem über die Schuldenlast Jugoslawiens gesprochen wurde, zum ersten Mal einer harten Vorgehensweise zustimmten. Die Unterstützung für die Regierung war nicht mehr bedingungslos. Die Machthaber waren ihrerseits nicht glücklich über das Treffen mit den Dissidenten. Die Verärgerung darüber wurde nicht verborgen, war aber nur von kurzer Dauer: Das Land hatte andere Probleme, die ihm über den Kopf zu wachsen drohten.

Um eine Auflösung der Föderation zu verhindern und das Land als Puffer zwischen den beiden Blöcken zu behalten, war ein Durchbruch nötig. Die neuerliche Zentralisierung auf wirtschaftlichem Gebiet war ein erster Schritt in diese Richtung. Aus diesem Grund war der niederländische Botschafter, wie er im Dezember 1988 zugab, zu Anfang auch von Slobodan Milošević angetan gewesen,⁵¹ war dieser doch ein Befürworter der erneuten Zentralisierung. Von dieser Einschätzung nahm der Botschafter rasch Abstand, doch seine westlichen Kollegen sahen noch lange in Milošević den Mann, der die Föderation retten könnte. Schließlich gewann die Sorge über die Auswirkungen seiner Vorgehensweise auf den Zusammenhalt der Föderation die Oberhand. Hinzu kam, daß Milošević's Vorstellungen auf einer Reihe von Gebieten an diejenigen von Gorbatschow anzuknüpfen schienen. Wenn Milošević

⁴⁹ ABZ, Code 9, 1985–1989, Dossier 3169, Bericht über das Gespräch mit „Unabhängigen“, Anlage zum Brief 3345/600, 13.11.1987.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ ABZ, Code 9, 1985–1989, Dossier 4279, Belgrad an Den Haag, 01.12.1988; Dossier 4277, Belgrad an Den Haag, 17.10.1988.

in Jugoslawien an die Macht käme und es ihm gelänge, das Land zusammenzuhalten, würde es eher Osteuropa ähneln und sich stärker an Moskau orientieren. Das war aus westlicher Sicht keine wünschenswerte Entwicklung. Der niederländische Botschafter riet daher dazu, die föderale Regierung weiterhin zu unterstützen und alles zu unterlassen, was Milošević in die Hände spielen könnte.⁵² Die Niederlande und die übrigen westlichen Staaten befanden sich damit in einem unbequemen Spagat. Die Rezentralisierung wurde als Voraussetzung für das Fortbestehen der Föderation und die Aufrechterhaltung des Staates als Puffer gegenüber der Sowjetunion betrachtet, aber die Tatsache, daß die Initiative zur erneuten Zentralisation von Serbien ausging, trieb die Republiken weiter auseinander, was die Föderation nur um so stärker untergrub. Eine konkrete Unterstützung der föderalen Regierung blieb daher aus.

Auch die Ereignisse des Jahres 1989 im Kosovo veranlaßten den Westen nicht dazu, einzuschreiten. Allerdings blieben einige Botschafter aus Protest den Feierlichkeiten im serbischen Parlament, die mit dem Ende der Autonomie der Region einhergingen, fern. Der niederländische Botschafter nahm auch demonstrativ nicht an den Gedenkfeiern zum 600. Jahrestag der Schlacht auf Kosovo Polje (Amselfeld) teil.⁵³ Im Herbst beschlossen mehrere Länder, Beobachter zum Prozeß gegen den früheren kosovarischen Parteiführer Azem Vllasi zu entsenden, um zu demonstrieren, daß sie sich ernsthaft Sorgen über die widersprüchlichen Entwicklungen machten, denn auch in Jugoslawien hatte die politische und ökonomische Liberalisierung begonnen. Aber während die Slowenen auf dem Wege zu freien Wahlen waren, stand Vllasi in einem stalinistischen Schauprozeß vor Gericht. Dies machte schmerzhaft deutlich, wie groß die Kluft zwischen den verschiedenen Teilen Jugoslawiens geworden war, und wird – auch in Den Haag – die Zweifel an den Überlebenschancen Jugoslawiens nicht verringert haben.

Seit dem Herbst 1989 nahmen die Menschenrechte also eine wichtigere Position innerhalb der niederländischen Politik gegenüber Jugoslawien ein, doch ein dominantes Thema sind sie bis zum Kriegsausbruch nie geworden. Die Sorge um das Fortbestehen Jugoslawiens, von der die Berichte aus Belgrad in zunehmendem Maße zeugen, wurde verständlicherweise für vordringlicher befunden. Dies führte allerdings nicht zu großzügiger finanzieller oder politischer Unterstützung. Der Hauptgrund hierfür war offensichtlich, daß nicht ganz klar war, wem diese Unterstützung zugute kommen sollte, der Föderation oder den einzelnen Republiken.

Hier zeigte sich auch, daß das Selbstbestimmungsrecht, territoriale Integrität, Demokratie, Frieden und Sicherheit nicht automatisch zusammengingen. Dies hatten niederländische Politiker mehrheitlich seit den frühen siebziger Jahren und wahrscheinlich schon seit dem Beginn des Kalten Krieges geglaubt, und eben diese Überzeugung lag der niederländischen Osteuropa-Politik zugrunde. Das mythische Bild der niederländischen Menschenrechtspolitik hinsichtlich der kommunistischen Länder hinkt also. Obgleich es sicher

⁵² Ebd.

⁵³ ABZ, Code 9, 1985–1989, Dossier 4279, Belgrad an Den Haag, 30.03.1989.

auch idealistische Überlegungen gegeben hat, wäre es unrichtig, diese Politik in eine ‚idealistische Tradition‘ zu stellen. An anderer Stelle habe ich bereits dargelegt, daß man – gemessen an der tatsächlichen Aktivität – erst seit den sechziger Jahren von einer ‚Tradition‘ sprechen kann, wobei die Beweggründe selten ausschließlich humanitärer oder ideeller Natur gewesen sind.⁵⁴

Die Motivation für die niederländische Menschenrechtspolitik gegenüber den kommunistischen Ländern ist auf eine ideologische Aversion gegen den Sowjet-Kommunismus zurückzuführen. Daneben schrieb man der Sowjetunion – auch in Zeiten der Entspannung – expansionistische Neigungen zu. Die Menschenrechtspolitik diente damit auch der Verteidigung des Westens. Es war kein Zufall, daß die Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen abhängig gemacht wurde von der Position, die das jeweilige Land gegenüber Moskau einnahm. Dies galt besonders für Jugoslawien: Aufgrund der Pufferfunktion des Landes und seiner eigenen Form des Kommunismus gab es eigentlich keine westlichen Verlautbarungen darüber, daß man sich Sorgen über Menschenrechtsverletzungen mache. Die wichtigste Sorge galt der Aufrechterhaltung der Pufferfunktion des Landes.

Es waren also zum großen Teil strategische Überlegungen, die letztendlich die Form der niederländischen (und westlichen) Menschenrechtspolitik Jugoslawien gegenüber bestimmten, so daß die Spannung, die zwischen dem Selbstbestimmungsrecht, territorialer Integrität, Demokratie, Frieden und Sicherheit existierte, erst mit dem Ende des Kalten Krieges richtig spürbar wurde. Die Regierungen in den Republiken verfügten über ein echtes demokratisches Mandat, während die föderale Regierung, die das Land zusammenhalten wollte, keinerlei Mandat besaß.

Im Sommer 1991 erhielten die Niederlande durch ihren Vorsitz in der EG die Gelegenheit, Europa aus diesem Dilemma herauszulotsen. Zwar führte der europäische Druck auf Jugoslawien zu einem politischen Gipfel auf der Insel Brioni, aber die Moratorien gegen die Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens beendeten nicht den Auflösungsprozeß. Die Führer dieser Republiken forderten für ihre Republiken jenes Selbstbestimmungsrecht, das ihnen das jugoslawische Grundgesetz zuerkannte, und hatten nicht die Absicht, ihre Haltung zu überdenken. Milošević und seine Mitstreiter versuchten, auf dem Schlachtfeld eine möglichst günstige Ausgangsposition zu erlangen und beriefen sich dabei ebenfalls auf ihr Selbstbestimmungsrecht. Die Haager Politiker hegten zu diesem Zeitpunkt bereits wenige Illusionen über die Möglichkeit, noch irgendetwas von der Föderation zu retten. Es ging nun darum, die Trennung so schmerzlos wie

⁵⁴ P.A.M. MALCONTENT/F. BAUDET, *The Dutchman's burden? Nederland en de internationale rechtsorde in de twintigste eeuw*, in: B.G.J. DE GRAAFF/D.A. HELLEMA/B. VAN DER ZWAN (Hrsg.), *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (erscheint Amsterdam 2003). Hierbei handelt es sich um einen Übersichtsartikel, in dem die Forschung der letzten 15 Jahre auf diesem Gebiet besprochen wird. Trotzdem wird die Meinung, die Niederlande ließen sich durch ideelle Erwägungen leiten, doch bestehen bleiben. Nationale Mythen sind hartnäckig.

möglich verlaufen zu lassen. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß das nicht gelungen ist.