

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 59

Daniel Maurer

Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel „Ex-Jugoslawien“

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und
Konfliktanalyse der ETH Zürich

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	7
Einleitung	9
1 Theoretischer Teil	15
1.1 Das institutionalistische Modell	15
1.2 Fallanwendung: Institutionalismus, Leistungsfähigkeit und Konfliktmanagement	18
1.3 Herleitung der Hypothesen	23
1.4 Operationalisierung und methodisches Vorgehen	25
2 Die Sicherheitsorganisationen	31
Einleitung	31
2.1 Die Vereinten Nationen (UNO)	31
2.2 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	37
2.3 Die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO)	46
2.4 Die Europäische Union im Bereich der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)	49
3 Massnahmen der internationalen Organisationen zum Konfliktmanagement in Ex-Jugoslawien	59
Einleitung	59
3.1 Die Bemühungen der KSZE/OSZE zur Streitbeilegung	60
3.2 Die Vermittlungsbemühungen der EG/EU	76
3.3 Die Intervention der UNO	108
3.4 Die NATO und der Jugoslawienkonflikt	137

4 Analytischer Teil	159
4.1 Einleitung	159
4.2 Besprechung der Unterhypothesen	161
4.3 Besprechung der Hypothese und des Modells	164
4.4 Die Frage der Zusammenarbeit	166
6 Schlusswort	169
Anhang	177
Literaturverzeichnis	179

Vorwort

Seit der epochalen Wende von 1989/90 hat die europäische Sicherheit sowohl in praktischer als auch in theoretischer Hinsicht stark an Bedeutung gewonnen. Politiker, Diplomaten, Militärs und Politikwissenschaftler setzen sich mit der Frage auseinander, ob und wie im heutigen Europa erfolgreiches Konfliktmanagement möglich ist. Dabei wendet sich der Blick meist an die europäische Peripherie, wo mit dem Ende des Kalten Krieges neue, meist innerstaatliche Krisenherde aufgebrochen sind.

Die Auflösung des Warschauer Pakts und der Zerfall der Sowjetunion haben Europa vor die Aufgabe gestellt, neue sicherheitspolitische Strukturen aufzubauen. Bei dieser Neuorientierung der europäischen Sicherheitspolitik stellten die Balkankrisen die grössten praktischen Herausforderungen dar. Unmittelbar nach dem Zerfall des sowjetischen Imperiums brachen die Konflikte in Slowenien und Kroatien aus und Krieg wurde erneut zur Realität in Europa. Die für die Region relevanten Sicherheitsorganisationen, die Vereinten Nationen, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die NATO, reagierten entsprechend ihren Möglichkeiten auf die Balkankrisen. Dabei mussten sie allerdings ihre Strategien und Aufgaben an die neuen Konfliktformen anpassen, die durch Merkmale wie Bürgerkrieg und ethnische Säuberungen charakterisiert waren. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Der Transformationsprozess der europäischen Sicherheitsorganisationen und die Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsstrukturen sind mehr als zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges weit fortgeschritten. Die neuen Entwicklungen im Rahmen der Europäischen Union (EU) bezüglich Schaffung und Stärkung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik machen allerdings deutlich, dass weiterhin mit gewichtigen Entwicklungen im europäischen Sicherheitsgefüge zu rechnen ist. Gleichzeitig ruft die Verschlechterung der innenpolitischen Lage in Mazedonien in Erinnerung, wie wichtig eine funktionsfähige europäische Sicherheitsordnung für die Lösung von Konflikten an der europäischen Peripherie ist.

Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Arbeit neue Impulse und kritische Bewertungen zur europäischen Sicherheit. Es handelt sich dabei um die leicht überarbeitete Version einer im Mai 2000 eingereichten Lizentiatsarbeit. Ausgehend von der Theorie des Institutionalismus untersucht der Autor die Tätigkeiten der wichtigsten in Europa agierenden Sicherheitsorganisationen sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht. Die Studie befasst sich mit den Konflikten, die den langwierigen Auflösungsprozess von Titos Jugoslawien begleitet haben und 1999 in die NATO-Bombardierungen mündeten.

Ziel der Untersuchung ist es, durch die Analyse der Tätigkeiten der am Konfliktmanagement beteiligten internationalen Institutionen zur Ausgestaltung erfolgreicher, den neuen Risiken angepassten europäischen Sicherheitsstrukturen beizutragen. Es ist das besondere Verdienst von Herrn lic. phil. Daniel Maurer, dass er mit dieser gehaltvollen und gründlichen Arbeit zum sehr aktuellen Thema „Europäische Sicherheit“ beiträgt. Herrn Maurer gelingt es, die Handlungsfähigkeit der europäischen Sicherheitsinstitutionen mit Blick auf das Konfliktmanagement in Jugoslawien theoretisch fundiert zu bewerten. Darüber hinaus verschafft die Arbeit einen ausgezeichneten Überblick über den Ablauf des internationalen Engagements für die Lösung des jugoslawischen Konfliktes.

Die Herausgeber danken dem Verfasser, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Generalstabs im Rahmen der Abteilung Prospektivplanung, für seine fundierte und sehr lesenswerte Studie. Die Herausgeber und der Autor danken Barbara Gleich für die Projektkoordination und Marco Zanoli für die Herstellung des Layouts.

Zürich, im Juli 2001

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Abkürzungsverzeichnis

AHB	Ausschuss Hoher Beamter (ab 12.1994 Hoher Rat)
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
EA	Europa-Archiv (ab 1995 „Internationale Politik“)
ECMM	<i>European Community Monitoring Mission</i>
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-Vertrag	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule (Zürich)
EU	Europäische Union
EU-Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
FSK	Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HSFK	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung
IFOR	<i>Implementation Force</i>
IGH	Internationaler Gerichtshof
JVA	Jugoslawische Volksarmee
KDOM	<i>Kosovo Diplomatic Observer Mission</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
KVM	<i>Kosovo Verification Mission</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SAM	<i>Sanctions Assistance Missions</i>
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
UÇK	Befreiungsarmee des Kosovo (<i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës</i>)
UNO	<i>United Nations Organisation</i>
UNCRO	<i>UN Confidence Restoration Operation Croatia</i>
UNGS	Generalsekretär der Vereinten Nationen
UNGV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission Kosovo</i>
UNPA	<i>United Nations Protected Areas</i> (UN-Schutzzonen)
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> (UN-Blauhelme)
UNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
WEU	Westeuropäische Union
ZJI	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (EU)

Einleitung

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent völlig verändert. An Stelle einer „Ordnung des Schreckens“, welche durch ein klares Machtgleichgewicht zwischen den zwei rivalisierenden Blöcken der NATO und des Warschauer Pakts gekennzeichnet war, haben wir heute eine neue „Ordnung der Zusammenarbeit“, die aber – wie der Jugoslawienkonflikt gezeigt hat – offensichtlich (noch) nicht fähig ist, Frieden und Stabilität in ganz Europa zu garantieren. Eine Feststellung, die in Anbetracht neuer und vielfältiger Probleme der osteuropäischen und vor allem der GUS-Staaten mehrere Beobachter (meist Vertreter der (neo)realistischen Schule) dazu geführt hat, eher von „Unordnung“ anstatt von „Ordnung“ zu sprechen¹.

Dennoch wurden im Verlaufe der 90er Jahre viele Entscheidungen getroffen und umgesetzt, welche zu einer Stärkung der institutionellen Sicherheitsarchitektur in Europa geführt haben, so dass die Bezeichnung von „Unordnung“ nicht gerechtfertigt ist. In der Tat haben sich die europäischen Organisationen, welche sich mit Sicherheit befassen, verändert und sich an die neue geostrategische Lage sowie Aufgaben angepasst. Dies gilt für die NATO, welche sich immer mehr als Instrument für das Konfliktmanagement versteht, aber auch für die OSZE, deren Stellung als Organisation mit den Folgekonferenzen von Helsinki und Budapest verfestigt wurde und sogar für die EU, die – wenn auch mit bescheidener Wirkung – seit Maastricht immer mehr eine Rolle im sicherheitspolitischen Bereich spielt und zu spielen prädestiniert ist. Ferner haben die 90er Jahre gezeigt, dass auch die Weltorganisation UNO zwar keine inneren Reformen durchgezogen hat, aber durch das Ende des Ost-West-Konflikts sich von dem

1 Für die Bewertung der Lage aus der neorealistischen Sicht vgl. John J. Mearsheimer: Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, in: *International Security* 15/1 (Summer 1990), S. 5–56 oder Kenneth N. Waltz: The Emerging Structure of International Politics, in: *International Security* 18/2 (Autumn 1993), S. 44–79.

Lähmungszustand, in dem sie sich für Jahrzehnte befand, befreien konnte und eine viel aktivere Rolle in der Lösung internationaler Konflikte und Krisen wahrgenommen hat.

Diese Neuorientierungen und Ergänzungen bei den europäischen Sicherheitsorganisationen sowie das aktivere Engagement der UNO im Bereich des Krisen- bzw. des Konfliktmanagements hat dazu geführt, dass die Lösungen für die neuen sicherheitspolitischen Gefahren, welche für den europäischen Kontinent vor allem durch ethnisch-religiöse Konflikte repräsentiert werden, vermehrt durch die multilaterale Zusammenarbeit zwischen den Staaten und den Organisationen selbst gesucht werden. In diesem Sinne hat die letzte Dekade gezeigt, dass die internationale Zusammenarbeit das zentrale Element für die europäische Sicherheit ist² und dass diese Kooperation weitgehend durch das Bestehen und der Weiterentwicklung der internationalen Sicherheitsorganisationen begünstigt wurde. All dies deutet daraufhin, dass auf dem europäischen Kontinent eine Ordnung wohl existiert, und zwar eine – wie oben schon erwähnt – „Ordnung der Zusammenarbeit“. Ihre wichtigsten Pfeiler dabei sind das Erstarren der Zivilgesellschaft auf der Basis gemeinsamer Werte, die wirtschaftliche Integration, das dichte institutionelle Netzwerk, die enge transatlantische Bindung an die USA sowie die Offenheit gegenüber Osteuropa und insbesondere gegenüber Russland³.

Gerade dank diesen Merkmalen, welche die euro-atlantische Kooperation charakterisieren, konnten die epochalen Ereignisse von 1989/91, die zum Ende des Kalten Kriegs führten, in den meisten Ländern friedlich verlaufen, so dass man behaupten kann, dass die „Ordnung der Zusammen-

2 Auch die neutrale Schweiz hat die zentrale Bedeutung der internationalen Kooperation für ihre Sicherheit anerkannt und sie sogar in den Titel des neuen sicherheitspolitischen Berichts des Bundesrates geschrieben. Vgl. *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (SIPOL B 2000). Bern, 7. Juni 1999.

3 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik. Europas Suche nach Stabilität, S. 11–12.

arbeit“ in der Lage war (und ist), in Europa zwischenstaatliche und regionale Konflikte zu vermeiden. Anders war es hingegen für die innerstaatlichen Konflikte und zwar für diejenigen, welche im Verlaufe der 90er Jahre die Republiken des ehemaligen Jugoslawien „mit Blut befleckten“. Dort erwiesen sich die meistens für die zwischenstaatliche Ebene gedachten Strategien nicht als ausreichend, um solche „neuen“ Formen von Konflikten zu lösen. Gründe dafür sind sicher in der Haltung der Staaten des euro-atlantischen Raums zu suchen, aber auch die für die Sicherheit zuständigen Organisationen wiesen eindeutige Mängel bei ihren Bemühungen im Konfliktmanagement auf. Des weiteren zeigte sich im Verlaufe der Ereignisse, dass bestimmte Organisationen erfolgreicher als andere im Konfliktmanagements waren.

Diese Feststellungen führen zu folgenden Fragen: 1. Weshalb waren die von Sicherheitsorganisationen verfolgten Strategien für die Lösung des Konflikts oft nicht erfolgreich? Und: 2. Wie erklärt es sich, dass bestimmte Organisationen wirksamer (leistungsfähiger) als andere im Bereich des Konfliktmanagements waren? Diese Fragen können auf unterschiedliche Art und Weise beantwortet werden, je nach dem ob sie aus dem Blickwinkel der Mitgliedstaaten oder dem der Organisationen selbst betrachtet werden. Setzt man die Leistungsfähigkeit mit Handlungsfähigkeit gleich, so könnte eine generelle Antwort wie folgt lauten: *„Als kollektive Interessenvertretungen der Mitgliedsländer sind die internationalen Organisationen nur handlungsfähig, wenn die Interessen soweit übereinstimmen, dass sie gemeinsame Zielvorstellungen formulieren können und das Interesse an deren Durchsetzung gross genug ist, sie finanziell, materiell und personell auch umzusetzen“*⁴. Dies bildet sicherlich die wichtigste Voraussetzung (was übrigens sehr nahe an der neorealistischen Position ist). Der Schwerpunkt kann aber nicht nur auf die Ebene der Mitgliedsstaaten, sondern vielmehr auch auf die Ebene der Organisationen gesetzt werden. Massgebende Elemente, welche ihre institutionelle Form bestimmen, werden somit

4 Imanuel Geiss und Gabriele Intemann: *Der Jugoslawienkrieg*, S. 72.

miteinbezogen⁵. Hierbei spielen insbesondere Faktoren eine Rolle, welche die Bedingungen der inneren Kohäsion einer Institution oder der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen beeinflussen. In der Tat haben auch neuere Ereignisse gezeigt, dass ohne diese beiden Voraussetzungen die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisationen stark eingeschränkt wird.

Die europäische Sicherheitspolitik der 90er Jahren war von zwei Merkmalen charakterisiert: Durch die Kooperation einerseits und durch das Konflikt- (bzw. Krisen-)Management andererseits. Ich bin überzeugt, dass diese Elemente der Sicherheitspolitik auch für die nächsten Jahrzehnte von grosser – wenn nicht sogar von grösster – Bedeutung sein werden. Und da – wie im nächsten Kapitel erläutert wird – die internationalen Organisationen die Kooperation zwischen Staaten fördern und die des weiteren eine wesentliche Rolle im Konfliktmanagement spielen, ist die Untersuchung dieser Körperschaften von grosser wissenschaftlicher und politischer Bedeutung.

Die vorliegende Arbeit will also, indem sie die wichtigsten auf den euro-atlantischen Raum wirkenden Sicherheitsorganisationen sowohl im theoretischen wie auch im praktischen Bereich untersucht (wobei die Organisationen selber und weniger die Mitgliedsstaaten Gegenstand der Untersuchung sind), einen Beitrag zur Debatte über die Sicherheit in Europa leisten. Inhalt der Arbeit ist somit die Bewertung der Sicherheitskonzepte wie auch das konkrete Verhalten der ausgewählten Organisationen während der Balkankrise(n)⁶, mit den Zielen, einerseits die Gestalt, die Entwicklung

5 Betrachtet man die Organisationen als eigenständige Akteure des internationalen Systems, können die Präferenzen der Mitgliedsstaaten als externe Faktoren angeschaut werden. In dieser Arbeit interessieren hingegen die internen Faktoren einer internationalen Organisation, wie in den folgenden Kapiteln erläutert wird.

6 Die Arbeit ist keine umfassende Untersuchung der Jugoslawienkrise. Insbesondere werden die Kriegsursachen, die innenpolitischen Elemente der Krise und das Verhalten der Kriegsparteien nicht oder nur am Rande der Analyse berücksichtigt.

und das Vorgehen der Sicherheitsorganisationen besser zu verstehen und andererseits einige Überlegungen bezüglich möglicher Reformen für eine effektivere und erfolgreichere europäische Sicherheitsarchitektur anzubringen. Konkret bedeutet dies, dass die Arbeit das Verhalten der UNO, OSZE, NATO und EU (GASP) im Verlaufe des Balkankonflikts (Slowenien, Kroatien, Bosnien und Kosovo) untersucht, wobei wegen seiner Dauer insbesondere der Krieg in Bosnien das Schwergewicht bildet. Andere Organisationen, wie beispielsweise die WEU und der Europarat, werden nicht berücksichtigt, da diese im Bereich des Konfliktmanagements keine oder nur eine geringe Bedeutung spielten⁷.

Bevor wir aber mit der Untersuchung anfangen, sollen noch die Begriffe „Sicherheit“ und „Konfliktmanagement“ kurz erläutert werden. Der Begriff „Sicherheit“ ist generell in der Wissenschaft und insbesondere in der Politikwissenschaft nur unscharf definiert, was die Benutzung dieses Begriffs in der Forschung erschwert. Die vorliegende Untersuchung stützt sich auf die von Arnold Wolfers entwickelte und von David A. Baldwin ergänzte Sicherheitsdefinition, die Sicherheit als „*a low probability of damage to acquired values*“ versteht⁸. Diesbezüglich sei aber erwähnt, dass es im Verlaufe der Arbeit nicht so sehr um den Begriff Sicherheit im allgemeinen geht, sondern vielmehr um das Konfliktmanagement, welches als Teilaspekt der Sicherheit in den 90er Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat.

7 Trotz Bemühungen seitens einiger europäischer Staaten, die WEU um die Beilegung der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien zu aktivieren, wurden nur drei kleinere Operationen im Rahmen dieser Organisation durchgeführt: 1. ab Juli 1992 die Operation „Sharp Vigilance“ (welche am 15. Juni 1993 in die NATO-Operation „Sharp Guard“ integriert wurde); 2. ab Juni 1993 bis Dezember 1995 die polizeiliche Unterstützungsaktion auf der Donau; und 3. ab Oktober 1993 bis Ende April 1997 die Entsendung eines Polizeikontingentes nach der von der EU verwalteten bosnischen Stadt Mostar. Für eine Bewertung dieser WEU-Aktionen vgl. auf Johannes Varwick: *Sicherheit und Integration in Europa*, S. 295–299.

8 Vgl. David A. Baldwin: The Concept of Security, in: *Review of International Studies*, 1/1997, S. 5–26.

Der Begriff „Konfliktmanagement“ bedarf jedoch ebenfalls einer kurzen Erläuterung. In meiner Untersuchung definiere ich ihn als *„die Fähigkeit seitens eines international handelnden Akteurs (Staat oder Institution), einen Konflikt – der als eine Bedrohung für die erworbenen Werte verstanden wird – zu behandeln“*. Dies bedeutet, dass die Wirkung des Konfliktmanagements sowohl von der Schwere des behandelten Konflikts wie auch von der Fähigkeit des Akteurs, der ihn behandelt, abhängt. Und gerade die Verdeutlichung jener Merkmale, welche die Konfliktlösungsfähigkeit eines internationalen Akteurs steigern, bildet das Hauptziel dieser Untersuchung.

1 Theoretischer Teil

1.1 Das institutionalistische Modell

In den letzten Jahrzehnten wurden neben dem klassischen, realistischen Modell von Hans J. Morgenthau⁹ eine Fülle von neuen Sicherheitsmodellen entwickelt. Ziel war und ist, für die nach dem Zweiten Weltkrieg komplexer gewordenen internationalen Beziehungen bessere und präzisere Erklärungen zu finden. Diese Entwicklung hat bewirkt, dass heute mehrere theoretische Ansätze zur Verfügung stehen, um die Problematik der Sicherheit in den internationalen Beziehungen zu untersuchen. Die Fachwelt ist also mit einer breiten Auswahl von Sicherheitsmodellen konfrontiert¹⁰, die – je nach Weltanschauung und Forschungsschwerpunkt – eine andere Erklärung für das Zustandekommen der Sicherheit eines Staates oder einer Staatengemeinschaft liefern.

Besonders von Bedeutung für die Entwicklung der Forschung in den internationalen Beziehungen war und ist immer noch, die Kontroverse zwischen den Neorealisten und den Vertretern der neuen und alternativen

9 In der Realistischen Schule unterscheidet man zwischen dem „klassischen Realismus“, wie er vor allem von Hans J. Morgenthau (Hauptwerk: *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik* (1963)) vertreten wurde, und dem „Neorealismus“ oder „strukturellen Realismus“, der im wesentlichen von Kenneth N. Waltz (Hauptwerk: *Theory of International Politics* (1979)) entwickelt wurde. Während Morgenthau davon ausgeht, dass Macht und Interesse das Verhalten der Staaten prägen, sieht Waltz in der anarchischen Struktur des internationalen Systems sowie den Machtpotentialen seiner Einheiten die wesentlichen Bedingungsfaktoren der internationalen Politik. Helga Haftendorn: *Sicherheitsinstitutionen in den Internationalen Beziehungen. Eine Einführung*, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 12.

10 Für eine ausführliche Darstellung der Sicherheitsmodelle siehe: Heinz Gärtner: *Modelle Europäischer Sicherheit* (1997) und Kux Stephan: *Die Schweiz in einer vernetzten europäischen Sicherheitsgemeinschaft* (1998).

Denkansätzen – wie beispielweise der *Institutionalismus* nach Keohane¹¹, die Theorie des *Demokratischen Friedens* nach Doyle¹², oder der *Regimetheorie* nach Krasner¹³ – über die Rolle der internationalen Institutionen und somit der in ihnen verkörperten Zusammenarbeit für die Wahrung der Sicherheit in den zwischenstaatlichen Beziehungen. In der Tat wird von den Neorealisten bestritten¹⁴, dass Institutionen als solche in der Lage seien, das Sicherheitsdilemma¹⁵ zwischen den Staaten zu mindern und dies aufgrund zweier Annahmen: 1. dass Staaten nur dann dauerhaft miteinander kooperieren, wenn eine militärische Bedrohung besteht, d.h. wenn sie zur Abwendung einer äusseren Gefahr zur Kooperation gezwungen sind; 2. dass die Zusammenarbeit durch die Existenz eines Hegemons bzw. einer Führungsmacht wesentlich erleichtert wird und nur so lange möglich ist, wie der Hegemon seinen Einfluss geltend macht¹⁶. Die Kontroverse, welche auf der praktischen Ebene in erster Linie mit der Weiterentwicklung der NATO nach 1989/1991 gebunden war bzw. ist, bildete und bildet eine interessante und fruchtbare wissenschaftliche Auseinandersetzung, welche besonders für die Entwicklung des Institutionalismus und seines Sicherheitsmodells von grosser Bedeutung war.

Der Institutionalismus – oft auch *Neoliberaler Institutionalismus* genannt – hat seinen Ursprung vor allem in den Arbeiten des amerikani-

11 Vgl. nächster Abschnitt.

12 Michael W. Doyle: Correspondence: The Democratic Peace, in: *International Security* 19, 4 (Spring 1995), S. 180–184.

13 Stephen D. Krasner (Hrsg.): *International Regimes* (1983).

14 Vgl. z. B. John J. Mearsheimer: Back to the Future. The False Promise of International Institutions, in: *International Security* 15,1 (Summer 1990), S. 5–56.

15 Das „Sicherheitsdilemma“ umschreibt den Zustand, in dem Staaten aufgrund der Unsicherheit über das machtpolitische Verhalten ihrer Rivalen ihre Sicherheit vor allem durch Rüstung zu gewährleisten versuchen, obwohl eine friedliche Zusammenarbeit eine bessere Garantie dafür wäre. Vgl. Otto Keck: Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 37f.

16 Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. *Eine Einführung*, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 12.

schen Politikwissenschaftlers Robert O. Keohane¹⁷. In Auseinandersetzung mit dem Neorealismus wurde von Keohane wie auch von anderen Autoren die These aufgestellt, dass Staaten dann zusammenarbeiten, wenn sie auf diese Weise die Kosten ihrer Politik reduzieren können. Die Kooperation werde wesentlich erleichtert, wenn Staaten dabei auf internationale Institutionen zurückgreifen können, wobei die Institutionen – verstanden als „*persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations*“¹⁸ – das Verhalten der Mitgliedstaaten beeinflussen¹⁹.

Gemäss dieser These akzeptieren beim institutionalistischen Modell Staaten die durch internationale Institutionen vorgegebenen Prinzipien, Normen und Regeln ohne äussere Zwangsmittel freiwillig. Der Vorteil im Rahmen von institutionellen Regeln und Normen wäre grösser als der von Nichtkooperation²⁰. Eine Einschätzung, die von den internationalen Institutionen selbst gestärkt wird, da diese Körperschaften gemäss dem Institutionalismus in der Lage sind Sicherheit zu schaffen, indem sie die Kommunikation erleichtern, Misstrauen zwischen Staaten abbauen und somit Transaktionskosten reduzieren und Zusammenarbeit fördern. Dazu zählen nicht nur internationale Organisationen, sondern auch völkerrechtliche Vereinbarungen und problembezogene Verhaltensregeln, sogenannte „Regimes“. Zusätzlich widerspiegeln internationale Institutionen ein Minimum an geteilten Interessen und Werten, definieren zielkonformes Verhalten, legen Verfahren zur Bewältigung gemeinsamer Probleme fest und prägen Erwartungshaltungen kooperationswilliger Staaten. Daraus resultiert eine Eigendynamik, welche dazu führt, dass egoistische Staaten ihre Eigeninteressen zugunsten von Zusammenarbeit zurückstellen und somit

17 Vgl. insbesondere Robert O. Keohane: *International Institutions and State Power* (1989) und Robert O. Keohane/Joseph S. Nye/Stanley Hoffmann (Hrsg.): *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe* (1993).

18 Robert O. Keohane: *International Institutions and State Power*, S. 3.

19 Vgl. ebd., S. 2–7.

20 Heinz Gärtner: *Modelle Europäischer Sicherheit*, S. 14–16.

einsehen, dass Kooperation das wirksamste Mittel zur Lösung von Sicherheitsproblemen darstellt²¹, was letzten Endes zur Überwindung – oder zumindest zu einer partiellen Überwindung – des Sicherheitsdilemmas führt.

Das institutionalistische Modell liefert eine theoretische Grundlage, welche den Einfluss der internationalen Institutionen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen – siehe insbesondere die Zusammenarbeit – zu erklären vermag. Betont wird hierbei vor allem der positive Zusammenhang zwischen Kooperation im Rahmen der internationalen Institutionen und Sicherheit. Sicherheit kann aber auch durch den Begriff des Konfliktmanagements ersetzt werden, das als eine Folge der kooperativen Zusammenarbeit der Staaten verstanden werden kann. Gemäss dem Institutionalismus gelten somit die internationalen Institutionen als unabhängige Variable, während die Konstrukte „Sicherheit“ oder „Konfliktmanagement“ die abhängigen Variablen darstellen. Aufgrund dieses Musters können Hypothesen entwickelt werden, welche unterschiedliche Formen im Zusammenhang zwischen internationalen Institutionen und Konfliktmanagement (resp. Sicherheit) postulieren.

1.2 Fallanwendung: Institutionalismus, Leistungsfähigkeit und Konfliktmanagement

Bevor die für die Untersuchung geltenden Hypothesen formuliert werden, sollen noch einige Überlegungen theoretischer Natur folgen. Wie schon im Kapitel 2.1. dargelegt, kann aus dem institutionalistischen Modell ein positiver Zusammenhang zwischen Kooperation im Rahmen der internationalen Institutionen und Konfliktmanagement postuliert werden. Das bedeutet, dass *je kooperativer sich die Staaten einer internationalen*

21 Stefan Kux: *Die Schweiz in einer vernetzten europäischen Sicherheitsgemeinschaft*, S. 667f.

Organisation (oder genereller der gesamten internationalen Gemeinschaft) *verhalten, desto wirksamer sind die von der Organisation unternommenen Massnahmen im Bereich des Konfliktmanagements*. Nun kann diese Hypothesesowohl aus der Sicht der Mitgliedsstaaten wie auch der Organisation selbst betrachtet werden, aber in beiden Fällen geht es schlussendlich um die Leistungsfähigkeit der Organisation. Es stellt sich somit die Frage nach den – sowohl internen wie auch externen – Faktoren, welche die Leistungsfähigkeit einer internationalen Organisation beeinflussen.

Um diese Frage zu beantworten, ist es zuerst nützlich den Begriff „internationale Institution“²² zu analysieren²³. Jede internationale Institution findet ihren Zweck in der Bewältigung sowohl von Koordinations- als auch von Kooperationsproblemen, und dies geschieht indem sie die staatlichen Präferenzen beeinflusst. Internationale Institutionen, welche sich mit Sicherheitsproblemen befassen, gelten als Sicherheitsinstitutionen²⁴. Diese letzteren – wie auch alle anderen Institutionen – haben *Funktionen* und bestimmte institutionelle Merkmale. Die allgemeine Funktion aller Institutionen ist: „*das Verhalten ihrer Mitglieder durch geeignete Verhaltens- und Verfahrensregeln im Sinne von kooperativen Verhaltensweisen zu beeinflussen, und zwar in der Weise, dass es trotz konkurrierender Interessen über einen längeren Zeitraum hinweg zu einer Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Staaten kommt*“.²⁵ Während die spezifische Funktion

22 Die Begriffe „Organisation“ und „Institution“ werden als Synonym verwendet, obwohl klar ist, dass eine Organisation einen grösseren Grad an rechtlichen Regelwerken beinhaltet als Regimes, welche ebenfalls Institutionen sind. Vgl. dazu Robert O. Keohane: *International Institutions and State Power*, S. 4.

23 Folgende Ausführung basiert v.a. auf dem Aufsatz von Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 11–33.

24 Vgl. Otto Keck: Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 35.

25 Zit. aus Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 16.

der Sicherheitsinstitutionen in der Aufgabe besteht; „ihren Mitgliedsstaaten eine Zusammenarbeit bei der Gewährleistung von Sicherheit – im Sinne des Schutzes ihrer territorialen Integrität, politischen Selbstbestimmung und wirtschaftlichen Wohlfahrt – gegen eine militärische Bedrohung zu erleichtern“²⁶.

Die *Form* einer Institution besteht aus der Gesamtheit ihrer institutionellen Merkmale. In ihr spiegelt sich das Kooperationsproblem wider. Die Merkmale müssen daher so beschaffen sein, dass die prozeduralen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit von Staaten trotz teilweise divergierender Interessen gegeben sind. Sie bilden somit die Bedingungen für das Entstehen sowie die Funktionsfähigkeit einer Sicherheitsinstitution. Als institutionelle Merkmale zählen: Die Mitgliedschaft (global oder regional, bilateral oder multilateral), die interne Machtverteilung (hegemonial oder partnerschaftlich), die Verfahrensregeln (Übertragung von Autorität bzw. Souveränität sowie Entscheidungsverfahren), die Verhaltensregeln (Prinzipien und Normen) und die Instrumente (Empfehlungen, Beschlüsse und Aktionen)²⁷. Diese Merkmale können sowohl den Zusammenhalt als auch die Leistungsfähigkeit einer internationalen Institution beeinflussen. Zudem haben die Ereignisse der letzten Jahre gezeigt, dass eine hegemonial organisierte Institution aus Mitgliedern mit starken gemeinsamen Werten, wie beispielsweise die NATO, sich funktionsfähiger als andere Organisationen erweist.

Nachdem die Faktoren, welche die Leistungsfähigkeit einer internationalen Institution beeinflussen, erfasst wurden, soll nun der Begriff der „Leistungsfähigkeit“ selbst näher erläutert werden. Generell gilt eine Institution als leistungsfähig, wenn sie ihre Aufgaben, d.h. sowohl ihre

26 Ebd.

27 Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. *Eine Einführung*, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 22f.

allgemeine wie auch ihre spezifische Funktion, erfüllt²⁸. Seit Anfang der 90er Jahre hat sich aber die spezifische Funktion der Sicherheitsinstitutionen erweitert, indem sie auch die Aufgaben des Konfliktmanagements (s. insbesondere *peacekeeping* und *peaceenforcement*) übernommen haben. So dient z.B. heute die NATO als Instrument kollektiven Konfliktmanagements ausserhalb des Bündnisgebietes, während eine Organisation wie die EU – welche hauptsächlich eine wirtschaftliche Dimension hat – sich mit Maastricht vermehrt auch eine aussen- und sicherheitspolitische Funktion gegeben hat. Diese Entwicklung hat bewirkt, dass die Leistungsfähigkeit dieser internationalen Institutionen auch im Bereich des Konfliktmanagements erfasst werden kann: Eine Möglichkeit, die gerade durch das Implementieren dieser Aufgaben seitens der Institutionen stark an praktischer wie auch an wissenschaftlicher Bedeutung gewonnen hat.

Von den oben erwähnten Faktoren, welche die Leistungsfähigkeit einer Sicherheitsinstitution im Rahmen des Konfliktmanagements beeinflussen können, spielen die Interessen und Präferenzen der Staaten eine entscheidende Rolle, da Institutionen auf die Bereitstellung von Ressourcen (sowohl finanzieller wie militärischer Natur) durch Mitgliedsstaaten angewiesen sind²⁹. Dies bewirkt, dass die Leistungsfähigkeit einer Sicherheitsinstitution vom Führungswillen mächtiger Staaten oder einflussreicher Staatengruppen abhängig ist³⁰. Andererseits sind gemäss dem Institutionalismus – wie im Kap. 2.1. dargestellt – die Institutionen fähig, sowohl das Verhalten der Staaten zu beeinflussen wie auch die Kooperation unter ihren Mitgliedern zu fördern³¹. Aus diesem Grund wird diese Untersuchung die Sicherheitsinstitutionen sowohl als abhängige wie auch als unabhängige Variablen behandeln: Als abhängige Variablen, da ihre Wirkung von

28 Vera Klauer: Bedingungen institutioneller Leistungsfähigkeit am Beispiel des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 235.

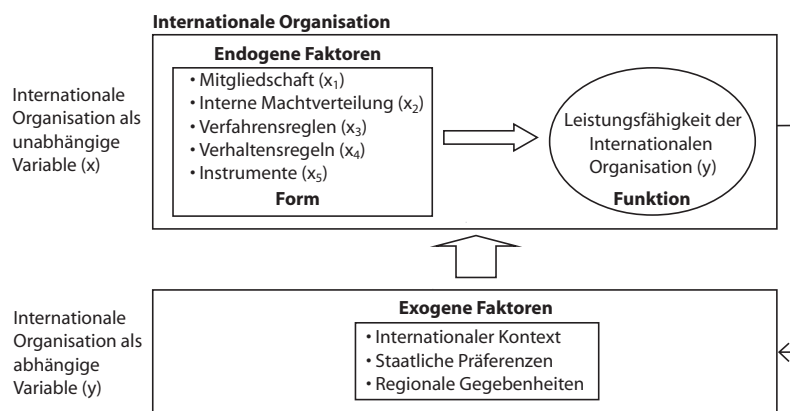
29 Ebd., S. 236.

30 Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: Introduction: The End of the Cold War in Europe, in: Robert O. Keohane/Joseph S. Nye/St Stanley Hoffmann (Hrsg.): *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe*, S. 18.

31 Vgl. auch Robert O. Keohane: *International Institutions and State Power*, S. 5–7 .

exogenen Faktoren wie der internationalen Situation, staatlichen Präferenzen oder spezifischen Problemen abhängt; als unabhängige Variablen, da ihre institutionellen Merkmale (endogene Faktoren) in einem spezifischen Problembereich Rückwirkungen auf politische *Outcomes*³² haben können³³.

Abbildung 1: Einflussfaktoren der Leitungsfähigkeit einer internationalen Organisation (Modell)



Gemäss dem in der Abbildung dargestellten Modell wird die Funktion (hier als Leistungsfähigkeit umschrieben) einer internationalen Organisation sowohl von exogenen als auch von endogenen Faktoren beeinflusst, wobei diese Letzteren Teile der Organisation selbst sind. Je nach dem ob man den Einfluss der exogenen oder der endogenen Faktoren untersuchen will, gilt die internationale Organisation als unabhängige bzw. als abhängige Variable. Interessant ist, dass das Modell – entsprechend dem Institutionalismus – eine Rückwirkung (schwarzer Pfeil) vorsieht, womit für eine internationale Institution die Möglichkeit gegeben wird, exogenen Faktoren zu beeinflussen (dies ist vor allem für den Faktor „staatliche Präferenzen“ von grossem wissenschaftlichen und politischen Interesse).

32 Mit politischem *Outcome* werden hier die Wirkungen des Handelns (oder des Nichthandelns) einer Institution im Bereich des Konfliktmanagements wie auch deren Rückwirkungen auf die Mitgliedsstaaten verstanden.

33 Vgl. Vera Klauer: Bedingungen institutioneller Leistungsfähigkeit am Beispiel des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 237.

1.3 Herleitung der Hypothesen

Indem man der Logik der bisher vorgestellten Überlegungen folgt, kann man ein Modell für die Leistungsfähigkeit einer internationalen Institution entwickeln. Dieses Modell – das vor allem für das Konfliktmanagement geeignet ist – sieht vor, dass die *Outcomes* einer internationalen Institution sowohl von endogenen wie auch exogenen Faktoren beeinflusst werden. Als endogene Faktoren gelten all jene Merkmale einer internationalen Institution (Mitgliedschaft, interne Machtverteilung, Verfahrensregeln, Verhaltensregeln und Instrumente), welche in irgendeiner Art und Weise die Wirkungen des Handels beeinflussen. Als exogene Faktoren gelten hingegen jene Elemente, welche von aussen die Wirkung einer internationalen Institution beeinflussen, wobei die Struktur des internationalen Kontexts, in dem eine Organisation tätig ist, wie auch die Interessen und Präferenzen der bedeutendsten Staaten (s. insbesondere der permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates) eine besonders wichtige Rolle spielen.

Wie schon erwähnt, ist der Fokus dieser Arbeit auf die internationalen Institutionen (UNO, OSZE, NATO und EU (GASP)) gerichtet. Deshalb wird vor allem der Einfluss der endogenen Faktoren untersucht, wobei aber die exogenen Faktoren nicht ausser Acht gelassen werden, da diese oft eine entscheidende Rolle spielen können. Nun wird mit diesem Modell im Falle der endogenen Faktoren ein kausaler Zusammenhang zwischen den institutionellen Merkmalen (*Form*) und den *Outcomes* (*Funktion*) postuliert³⁴, was zur Haupthypothese der Arbeit führt, die wie folgt lautet:

34 Im Gegensatz zu Haftendorn und mit genauer Umkehrung der funktionalistischen These „*form follows function*“ postuliert diese Haupthypothese für den Fall des Konfliktmanagements eine direkte kausale Abhängigkeit der Funktion von der Form. Zu überprüfen, ob eine solche Kausalität auch in der Realität effektiv vorhanden ist, stellt die Aufgabe der Untersuchung dar. Vgl. Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 20.

- H1: *„Je mehr die institutionellen Merkmale einer internationalen Institution ein kooperatives Verhalten der Mitgliedsstaaten begünstigen, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Das Problem bei dieser Haupthypothese besteht darin, dass sie zu allgemein und deswegen schwer zu operationalisieren ist. Deshalb sollen spezifischere Unterhypothesen formuliert werden, die einen kausalen Zusammenhang zwischen einem bestimmten institutionellen Merkmal und der Leistungsfähigkeit einer internationalen Institution postulieren.

- **Mitgliedschaft** (UH1): *„Je regionaler eine internationale Institution organisiert ist, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*
- **Interne Machtverteilung** (UH2): *„Je weniger partnerschaftlich eine internationale Institution organisiert ist, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*
- **Verfahrensregel** (UH3): *„Je einfacher die für eine Aktion seitens einer internationalen Organisation notwendige Mehrheit zu erreichen ist, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*
- **Verhaltensregel** (UH4): *„Je stärker die Mitglieder einer internationalen Institution gemeinsame Werte teilen, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*
- **Instrumente** (UH5): *„Je vielfältiger die einer internationalen Institution zur Verfügung stehenden Instrumente sind, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Neben diesen Hypothesen, welche die endogenen Faktoren einer internationalen Institution umfassen, könnte noch eine weitere Hypothese gebildet werden, welche die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Institutionen betrifft. In der Tat weisen die im Bereich der Friedensoperationen erfassten Erfahrungen darauf hin, dass eine gute Koordinierung wie auch Aufgabenteilung zwischen den internationalen

Sicherheitsinstitutionen³⁵ eine positive Wirkung auf die Effizienz der unternommenen Massnahmen haben können. Für eine solche Hypothese müsste jedoch das vorliegende Modell mit Theorien ergänzt werden, welche sich mit der Kommunikation zwischen Organisationen befassen, denn sonst wäre die Hypothese für die Untersuchung nicht operationalisierbar. Aus zeitlichen Gründen wurde dieser Schritt nicht getätigt. Deswegen wird der Aspekt der Zusammenarbeit zwischen Organisationen nicht in Form einer Hypothese untersucht, sondern lediglich im analytischen Teil der Arbeit berücksichtigt.

Die Untersuchung besteht somit aus einer Haupthypothese (H1), welche die innere Dimension einer Organisation umfasst und wegen ihrer Komplexität in fünf Unterhypothesen (UH1; UH2; UH3; UH4; UH5) unterteilt wurde. Diese Hypothesen auf ihre Gültigkeit für die vier Organisationen im Falle des Jugoslawienkonflikts zu testen, bildet die Aufgabe dieser Untersuchung, wobei die Beschreibung der getroffenen Massnahmen ebenfalls ein Ziel dieser Arbeit ist.

1.4 Operationalisierung und methodisches Vorgehen

In den Unterhypothesen sind die Konstrukte „*Regionalität der int. Institution*“ (X1), „*Partnerschaftlichkeit der Institution*“ (X2) und „*Notwendige Mehrheit für einen Beschluss*“ (X3), „*Teilung gemeinsamer Werte*“ (X4) und „*Vielfältigkeit der Instrumente*“ (X5) enthalten. Um sie zu erfassen, sollen Indikatoren gebildet werden. Diese Aufgabe wird aber dadurch erschwert, dass für die Messung der meisten dieser Konstrukte keine allgemeinen Indizes (wie z.B. der BIP für das Wirtschaftswachstum) existieren. Dies schliesst somit für die meisten von ihnen eine quantitative

35 Für eine ideelle Aufteilung der Sicherheitsaufgaben zwischen den internationalen Institutionen in Europa vgl. Eckhard Lübckemeier: Building a Pan-European Peace Community: Vision, Policy Principles, and the Role of Organisations, in: Hans-Georg Ehrhart/Oliver Thranert (Hrsg.): *European Conflicts and International Institutions: Cooperating with Ukraine*, S. 31–42.

Analyse des Themas aus und fordert die Anwendung von generellen, rein qualitativen Indikatoren, welche aus der Praxis entnommen werden können. Für die Erfassung der unabhängigen Variablen (X-Variablen) benutze ich deswegen folgende Indikatoren:

- X1 (Mitgliedschaft): Konstrukt: „*Regionalität der int. Institution*“; Indikator: Anzahl von Ländern aus der/demselben Region/Kontinent. Je mehr Mitglieder einer internationalen Organisation aus der/demselben Region/Kontinent stammen, umso grösser ist die Regionalität der untersuchten Institution, wobei sie entweder global oder regional sein kann. Ferner kann betrachtet werden, ob die Beziehungen innerhalb der Institution bilateral oder multilateral organisiert sind (auch wenn internationale Institutionen in der Regel multilateral sind).
- X2 (Machtverteilung): Konstrukt: „*Partnerschaftlichkeit der int. Institution*“; Indikator: Anwesenheit einer führenden Macht. Sollte eine aufgrund ihres starken politischen Einflusses führende Macht (Hegemon) in der Organisation vorhanden sein, so wird die untersuchte Institution eine hegemoniale Struktur aufweisen. Sollte dies hingegen nicht der Fall sein, so wird die Institution auf einer partnerschaftlichen Basis beruhen. Es besteht jedoch auch eine dritte Möglichkeit, d.h. eine multipolare Machtverteilung, wenn mehrere Mitgliedsstaaten einen Sonderstatus (also mehr Einfluss) in der Organisation besitzen.
- X3 (Verfahrensregel): Konstrukt: „*Notwendige Mehrheit für einen Beschluss*“; Indikator: Entscheidungsverfahren. Wie werden die Entscheidungen in der untersuchten Organisation getroffen? Welche Mehrheit ist dafür notwendig? Gibt es unterschiedliche Entscheidungsverfahren? Hier gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: entweder die qualifizierte Mehrheit, in der Beschlüsse auch bei Opposition einiger Mitgliedsstaaten getroffen werden können, oder die Einstimmigkeit.
- X4 (Verhaltensregel): Konstrukt: „*Teilung gemeinsamer Werte*“; Indikatoren: Geteilte Werte der Mitglieder sowie die Grundhaltung/Ziele der Institution. Hier geht es darum, die generelle Basis zu bewerten, ob die Mitgliedsstaaten einer Institution Werte wie „Achtung der

Menschenrechte“, „Demokratie“, „Rechtsstaatlichkeit“ und „Marktwirtschaft“ befürworten. Eine wichtige Rolle spielt auch, ob die Mitgliedsstaaten an denselben („westlichen“) Kulturkreis gebunden sind. Ebenfalls von Bedeutung ist ob die untersuchte Organisation sich als Wertegemeinschaft versteht.

- X5 (Instrumente). Konstrukt: „*Vielfältigkeit der Instrumente*“; Indikator: Anzahl sowie Art der einer Institution zur Verfügung stehenden Instrumente für das Konfliktmanagement. Je nach Zielsetzung und logistischer Ausstattung verfügt eine Organisation über ein grösseres bzw. bescheideneres Spektrum von Instrumenten (s. internationale Anerkennung, Suspendierung von Mitgliedern, internationale Verhandlungen/Vermittlungen, Sanktionen/Embargos, humanitäre bzw. friedenserhaltende oder -erzwingende Missionen), wobei sie diplomatischer, wirtschaftlicher oder militärischer Art sein können.

Die abhängige Variable (Y-Variable) besteht aus dem Konstrukt „*Wirksamkeit der Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements*“ (Y). Die Einschätzung der Wirkung der unternommenen Massnahmen kann am besten erfasst werden, indem die von den Organisationen vor dem Einsatz gesetzten Ziele mit den in der Praxis erzielten Resultaten verglichen werden. Das Vorgehen für die Erfassung der Y-Variablen wird also aus folgenden Schritten bestehen: 1. Beschreibung der Ziele, welche die Organisation mit den unternommenen Massnahmen erreichen will aufgrund offizieller Dokumente; 2. Beschreibung des Verlaufs wie auch der Wirkungen der unternommenen Massnahmen aufgrund von Dokumenten sowie Sekundärliteratur und Fachzeitschriften; und 3. Bewertung der Wirksamkeit derselben, wobei grundsätzlich drei Möglichkeiten vorgesehen sind:

- *Misserfolg*: Die erreichten Resultate sind weitgehend ungenügend oder sogar kontraproduktiv.
- *Partieller Erfolg*: Es wurde nur ein Teil der erwünschten Resultate erreicht.

- *Erfolg*: Die eingesetzten Massnahmen haben ihren Zweck erreicht und ein positives Resultat bewirkt.

Die Erfassung und Bewertung sowohl der X- wie auch der Y-Variablen wird im Verlaufe der Untersuchung für alle vier ausgewählten internationalen Organisationen (UNO, OSZE, EU und NATO) in den verschiedenen Phasen des Jugoslawienkonflikts erfolgen. Dies ermöglicht nicht nur die Organisationen untereinander zu vergleichen, sondern auch die Entwicklung ihrer Strategien für die Lösung der Konflikte im Verlaufe der verschiedenen Etappen der Balkankrise (Slowenien, Kroatien, Bosnien und Kosovo) zu verfolgen. Die Untersuchung ist somit eine Fallstudie, welche – wie oben schon erwähnt – einen qualitativen Charakter aufweist. Die für die Untersuchung notwendigen Informationen werde ich durch die Analyse von Dokumenten der Organisationen wie auch der in Büchern, Fachzeitschriften und Zeitungsartikeln dokumentierten Ereignisse erfassen.

2 Die Sicherheitsorganisationen

Einleitung

Im folgenden werden die Sicherheitsinstitutionen UNO, OSZE, NATO und EU (GASP) kurz vorgestellt. In diesem Teil der Untersuchung geht es insbesondere um die Beschreibung, für jede der untersuchten Organisationen, der institutionellen Merkmale (Mitgliedschaft, interne Machtverteilung, Verfahrensregeln, Verhaltensregeln und Instrumente), welche die unabhängigen Variablen (X-Variablen) der im Kap. 1.3. formulierten Hypothesen bilden. Am Schluss des Kapitels sind die Resultate in einer Tabelle (vgl. Tab. 1) zusammengefasst. Aufgrund der Tatsache, dass die Mehrheit der hier vorgestellten Organisationen im Verlaufe des untersuchten Zeitraums (1991-1999) sowohl konzeptionelle wie auch institutionelle Änderungen durchgeführt haben, wird auch ihre Entwicklung in den letzten Jahren seit der Wende 1989/91 knapp zusammengefasst.

2.1 Die Vereinten Nationen (UNO)

Grundkonzeption: Die Vereinten Nationen (United Nations Organisation) eine weltumfassende Organisation mit Anspruch auf Universalität, und ihre Zuständigkeit für Europa basiert gerade auf der Logik ihres globalen Anspruchs. Ihr sicherheitspolitisches Konzept beruht auf dem System der kollektiven Sicherheit³⁶, d.h. ein potentieller Regelverletzer wird in die Normen und Prinzipien der Institution eingebunden. Sollte ein (Mitglieds-)Staat den internationalen Frieden gefährden, so verfügt die UNO (vor

36 Für eine umfassende Erklärung des Begriffes vgl. Helmut Freudenschuss: Kollektive Sicherheit, in: Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen*, S. 69–84.

allem mit dem Kapitel VII der UN-Charta) über ein institutionelles Instrumentarium das es ihr ermöglicht, sowohl diplomatische und wirtschaftliche wie auch militärische Sanktionsmassnahmen gegen ihn zu ergreifen³⁷. Dies bedeutet, dass gemäss der UN-Charta (s. insbesondere den Gewaltverzicht Art. 2.4) das Recht zur Anwendung von Gewalt auf der zwischenstaatlichen Ebene (unter dem Motto „Einer für alle, alle für einen“) in die Obhut der internationalen Gemeinschaft übergeben soll.

Ziele: Hauptziel der Vereinten Nationen ist es, durch eine dauerhafte multilaterale und weltweite Zusammenarbeit zwischen den Staaten die Sicherung des Weltfriedens zu garantieren und die internationale Sicherheit zu wahren. Nach der UN-Charta (Art. 2) soll die freundschaftliche Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft vor allem durch die folgenden Grundsätze ermöglicht werden: 1. Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker; 2. Die friedliche Schlichtung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten; 3. Der Verzicht auf jegliche Androhung oder Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen; und 4. Die Beistandspflicht im Falle von kollektiven Massnahmen seitens der UNO³⁸.

Mitglieder (189): Alle Staaten der Welt mit Ausnahme von Sahara (DARS), Schweiz, Rep. China (Taiwan) und Vatikanstadt sind Mitglieder der UNO. Das Ziel der Universalität wurde somit erreicht. Fünf Staaten (VR China, Frankreich, Grossbritannien, Russland und USA) geniessen als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates einen Sonderstatus. Die Schweiz, der Heilige Stuhl, das IKRK und der Malteserorden sind Beobachter. Die Mitarbeit mit (Rest-)Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ist suspendiert (5.2000).

37 Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. *Eine Einführung*, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 17.

38 Im 7. Absatz des Art. 2. wird auch die uneingeschränkte Zuständigkeit der Staaten für ihre sog. inneren Angelegenheiten postuliert. In den letzten Jahren wurde aber dieser Absatz von der UNO-Praxis relativiert: Grobe Menschenrechtsverletzungengelten durchaus als Angelegenheiten von internationalem Belang.

Gründung und Entwicklung: Die UNO wurde mit der Unterzeichnung der „Charta der Vereinten Nationen“ am 26.6.1945 in San Francisco zum Abschluss der Gründungskonferenz von 51 Staaten („Konferenz der Vereinten Nationen über die Internationale Organisation) gegründet.³⁹ Während der Zeit des Kalten Krieges konnten die Vereinten Nationen im Bereich der internationalen Sicherheit nur selten aktiv werden und spielten somit eine bescheidene Rolle. Dies war nicht zuletzt durch das in ihrer Charta festgeschriebene Vetorecht begründet; mit dessen exzessiver Anwendung (insgesamt 279 Vetos) konnten insbesondere die USA und die Sowjetunion, das wichtigste Entscheidungsgremium der UNO – den Sicherheitsrat – blockieren, und verursachten damit die friedenspolitische Untätigkeit der Organisation. Erst durch die von Michail Gorbatschow initiierte Politik von Glasnost und Perestroika und vor allem das Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 konnten die Vereinten Nationen wieder handlungsfähig werden. Insbesondere stieg die durch Krisen verursachte Nachfrage der Blauhelme als Konfliktbearbeitungsinstrument so stark, dass die Zahl der nach 1988 begonnenen Missionen mehr als doppelt so gross ist als die Gesamtzahl der Einsätze in den vier Jahrzehnten zuvor (1995 bereits 24 zu 13)⁴⁰.

Organisationsstruktur: Laut Art. 7 der UN-Charta besteht die UNO aus sechs Hauptorganen: der Generalversammlung; dem Sicherheitsrat; dem Wirtschafts- und Sozialrat; dem Treuhandrat; dem Internationalen Gerichtshof (IGH) und dem Sekretariat. Dazu gibt es noch eine Vielzahl von Sonderorganen, Kommissionen und Ausschüssen. Die *Generalversammlung* ist das zentrale politische Beratungsorgan mit folgenden Kompetenzen: sie prüft und genehmigt den Haushalt der UNO, setzt die Beitragsquoten fest, nimmt neue Mitglieder nach Empfehlung durch den Sicherheitsrat auf, bestimmt die Zusammensetzung verschiedener Organe,

39 Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 549.

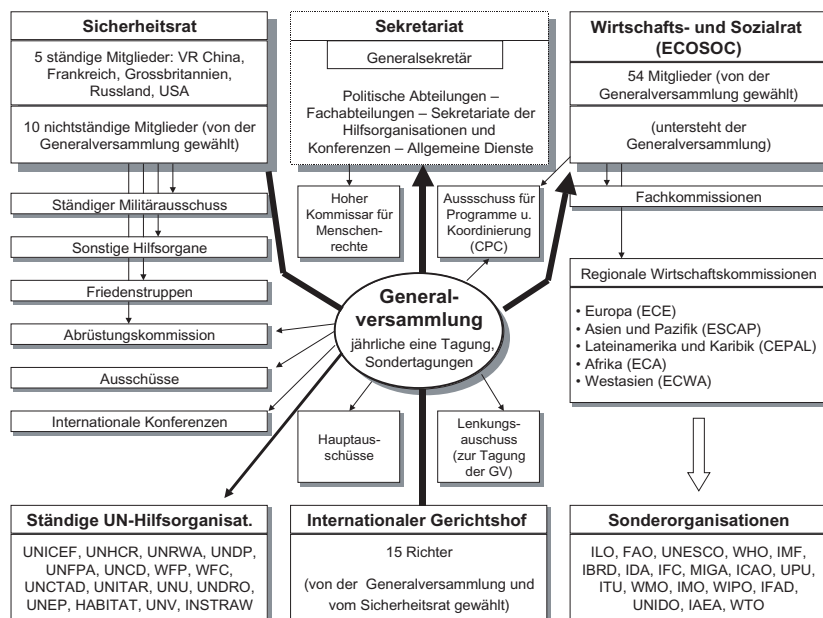
40 Stiftung Entwicklung und Frieden – SEF (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft: Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*, S. 71–74.

ernennt auf Empfehlung des Sicherheitsrats den Generalsekretär und kann sich zu allen Politikbereichen in Form von Entschlüssen äussern. Jeder Mitgliedsstaat hat eine Stimme. Der *Wirtschafts- und Sozialrat* ist das zentrale Organ für wirtschaftliche, soziale, kulturelle, erzieherische, gesundheitliche und verwandte Gebiete; er kann alle Themen seiner Arbeitsgebiete aus den UNO-Organen und Sonderorganen koordinieren und setzt zu bestimmten Fragen Kommissionen ein. Der *Treuhandrat* spielt heute eine untergeordnete Rolle und besteht lediglich aus einem ein Treuhandgebiet (die Pazifischen Inseln) verwaltenden Mitglied USA und anderen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, die keine Treuhandgebiete verwalten. Der *Internationale Gerichtshof (IGH)* hat seinen Sitz in Den Haag und ist das wichtigste Rechtsprechungsorgan der UNO. Das *Sekretariat*, dessen Sitz in New York ist, bildet die (politische) Administration mit einer sehr starken Stellung im Organisationsgefüge, vor allem durch den Generalsekretär. Ihm sind zahlreiche Untergeneralsekretäre und zugeordnete Generalsekretäre mit fachlichen Zuständigkeiten unterstellt⁴¹.

„Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ liegt nach Art. 24 der UN-Charta beim *Sicherheitsrat*. Er ist somit das bedeutendste Organ der UNO und besteht aus fünfzehn Mitgliedsstaaten. Fünf von ihnen – VR China, Frankreich, Grossbritannien, Russland und die USA – sind ständige Mitglieder mit Vetorecht. Die zehn nichtständigen Mitglieder – fünf aus Afrika und Asien, je zwei aus Lateinamerika und der Gruppe der „westeuropäischen Staaten“ und ein osteuropäisches Land – werden für zwei Jahre von der Generalversamm-

41 Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, S. 348–351; Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 553–560 und Ferdinand Trauttmansdorff: Die Organe der Vereinten Nationen, in: Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen*, S. 25–53.

Abbildung 2: UNO-Organisationsstruktur (Quelle: SEF (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft*, S. 69).



lung mit 2/3-Mehrheit gewählt. Der Sicherheitsrat kann Nebenorgane (s. insbesondere UNO-Friedenstruppen) einsetzen⁴².

Beschlussfassung: Der Sicherheitsrat entscheidet grundsätzlich einstimmig. Das politische Gewicht der 5 ständigen Mitglieder wird durch das Vetorecht gestärkt: Für alle Beschlüsse, abgesehen von Verfahrensregeln, ist nach Art. 27 der UN-Charta ihre Zustimmung erforderlich. Andererseits darf die Bedeutung der nichtständigen Mitglieder nicht unterschätzt werden: Selbst wenn die ständigen Mitglieder eine einhellige Meinung

42 Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 555–556; Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, S. 348–351 und Ferdinand Trauttmansdorff: *Die Organe der Vereinten Nationen*, in Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen*, S. 32–35.

vertreten, müssen mindestens vier der nichtständigen Mitglieder zustimmen, um einen Beschluss des Sicherheitsrats herbeizuführen⁴³. Das Veto-recht ist auch bei der Aufnahme bzw. Ablehnung neuer Mitglieder wirksam⁴⁴.

Instrumente zur Konfliktverhütung bzw. Krisenbewältigung: Die UNO verfügt über ein breites Spektrum von Instrumenten zur Behandlung von Krisen. In der Agenda für den Frieden des ehemaligen UN-Generalsekretärs Butros Butros Ghali werden die zur Konfliktlösung möglichen Massnahmen der UNO in folgenden vier Gruppen oder Etappen unterschieden: vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung sowie Friedenskonsolidierung⁴⁵.

1. Vorbeugende Diplomatie umfasst Massnahmen mit dem Ziel, das Entstehen von Streitigkeiten zu verhüten, den Ausbruch offener Konflikte zu verhindern, oder Konflikte, die bereits ausgebrochen sind, rasch wieder einzugrenzen. Instrumente für die vorbeugende Diplomatie sind: diplomatische Gespräche, Vertrauensbildende Massnahmen, Tatsachenermittlung, Frühwarnsysteme, vorbeugender Einsatz von UN-Truppen und vorsorgliche Einrichtung entmilitarisierter Zonen.
2. Friedensschaffung umfasst Massnahmen mit dem Ziel, feindliche Parteien zu einer Einigung zu bringen. Als Instrumente zur Friedensschaffung dienen: friedliche Mittel (z.B. Vermittlungen, Verhandlungen, Schiedsspruch, Entscheidungen durch IGH), gewaltlose Sanktionen (z.B. Wirtschafts- und Verkehrsblockaden, Abbruch der Beziehungen), Friedensdurchsetzung durch speziell ausgebildete und bewaffnete

43 Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, S. 348–349.

44 Ferdinand Trauttmansdorff: Die Organe der Vereinten Nationen, in: Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen*, S. 35f.

45 Vgl. Agenda für den Frieden. Bericht des UN-Generalsekretärs an den Sicherheitsrat (NY 17.7.1992), in Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina: Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und Utopie, S. 106–122 und Stiftung Entwicklung und Frieden – SEF (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft: Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*, S. 73.

UN-Truppen gemäss Kapitel VI (VI½) der UN-Charta und – wenn alle friedlichen Mittel versagen – militärische Gewalt entsprechend Kapitel VII der UN-Charta.

3. Friedenssicherung hat als Ziel, die Lage in einer Konfliktzone zu entschärfen oder zu stabilisieren, wie auch die Einhaltung der Vereinbarungen zwischen den Konfliktparteien zu überwachen und durchzusetzen. Instrumente für die Friedenssicherung sind: zivile wie auch militärische Beobachtermmissionen und/oder UN-Friedenstruppen (z.B. zur Überwachung von Waffenstillstands- und Friedensvereinbarungen).
4. Friedenskonsolidierung umfasst alle Massnahmen die das Ziel haben, den Frieden nach Beendigung eines Konflikts zu konsolidieren sowie die Konfliktparteien zum friedlichen Wiederaufbau anzuhalten. Die Instrumente sind hier im wesentlichen die selben wie für die Friedenssicherung, wobei aber ein viel grösserer Aufwand im technischen, materiellen und oft auch administrativen Bereich notwendig ist, was auch mehr ziviles (u.a. auch Zivilpolizei) wie militärisches Personal erfordert.

2.2 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Grundkonzeption: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die frühere Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), ist die einzige seit ihren Anfängen gesamteuropäisch angelegte Institution im Rahmen der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas. Ihr sicherheitspolitisches Konzept basiert auf der kooperativen Sicherheit⁴⁶. D.h. die Aufgabe der OSZE besteht darin, ihren Mitgliedern

46 Für eine umfassende Erklärung des Begriffes vgl. Jens Bortloff: *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 300–308.

Abwehr einer eher unbestimmten Gefahr (die ihren Ursprung innerhalb oder ausserhalb der Institution und der sich konstituierenden Staaten haben kann) oder, allgemeiner, die Koordinierung ihrer Sicherheitspolitik zu erleichtern oder überhaupt zu ermöglichen⁴⁷. Die Grundidee der Institution ist also, dass Konflikte durch Förderung der Kooperation verhindert werden können.

Ziele: Primäres Ziel der OSZE ist es, die Sicherheit der beteiligten Staaten durch Zusammenarbeit zu gewährleisten und auszubauen. Die KSZE-Schlussakte von Helsinki⁴⁸ umfasst drei Themenbereiche: *Korb I* (Kernstück der Akte) enthält im Teil A folgende 10 Prinzipien zur Regelung des Zusammenlebens in Europa: souveräne Gleichheit, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Regelung von Streitfällen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten⁴⁹, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben⁵⁰. Teil B betrifft vertrauensbildende Massnahmen (wie Ankündigung von Manövern) und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung. *Korb II* gibt Empfehlungen zur Kooperation in Wirtschaft, Wissenschaft/Technik sowie Umweltschutz. *Korb III* betrifft den humanitären

47 Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den Internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 17.

48 Die Schlussakte wie auch alle folgenden KSZE/OSZE-Dokumente sind keine völkerrechtlichen Verträge: Sie stellen lediglich politische Absichtserklärungen ohne völkerrechtliche Bindungskraft dar. Nichtsdestoweniger hat die Schlussakte mit ihrem Regelwerk politischer Verpflichtungen die Ost-West-Entspannung, -Annäherung und -Zusammenarbeit entscheidend vorangetrieben. Vgl. Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 478.

49 Angesichts der neueren Entwicklungen muss – wie im Falle der UNO – dieses Prinzip auch im Rahmen der OSZE relativiert werden. Vgl. Fussnote 38 auf S. 30 dieses Textes.

50 Stiftung Entwicklung und Frieden – SEF (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft: Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*, S. 58–59.

Bereich und umfasst dementsprechend die Verbesserung menschlicher Kontakte und den Informationsaustausch zwischen Ost und West⁵¹.

Mitglieder (54): Die OSZE umfasst alle Staaten Europas einschliesslich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie USA und Kanada. Die Zusammenarbeit mit (Rest-)Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ist suspendiert (5.2000).

Gründung und Entwicklung: Die OSZE wurde am 1.8.1975 mit der Unterzeichnung der *Schlussakte der KSZE-Konferenz von Helsinki* durch 35 Teilnehmerstaaten gegründet. Die KSZE, welche eine rudimentäre Organisationsstruktur hatte, war von 1972 bis 1990 das einzige Forum, in dem alle europäischen und nordamerikanischen Staaten ständigen Gesprächskontakt hielten. Im *KSZE-Sondergipfel von Paris* (19.–21.11.1990) unterzeichneten die 34 (=35 minus DDR) Mitgliedsstaaten die „Charta von Paris für ein neues Europa“, in der sich die Staaten zu Rechtsstaatlichkeit, pluralistischer Demokratie, Marktwirtschaft und Achtung der Menschenrechte sowie zur Förderung freundschaftlicher Beziehungen untereinander bekannten. Ausserdem einigten sich die anwesenden Staaten auf Ansätze für eine Organisationsbildung und leiteten somit den Institutionalisierungsprozess ein, der die KSZE stufenweise zur OSZE führen sollte. Die *4. Folgekonferenz von Helsinki* (Schlussdokument vom 10.7.1991) gab der KSZE ein neues Regelwerk zur Konfliktbewältigung, Verbesserung des Kriseninstrumentariums, Schaffung der Entscheidungsstrukturen und Förderung von Abrüstung und Wirtschaftskooperation in Europa. Mit dieser Folgekonferenz wurde die KSZE zu einer regionalen Einrichtung der UNO („regionale Abmachung gemäss Art. 52.1 der UNO-Charta), wodurch sie auch Aufgaben im Bereich der friedensbewahrenden Operationen erhielt. Auf Beschluss der *5. Folgekonferenz von Budapest* (5./6.12.1994) wurde die KSZE in „Organisation für Sicherheit und

51 Vgl. die KSZE Schlussakte von Helsinki wie auch Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 260–266 und Sigrid Pölliger: *Der KSZE-, OSZE-Prozess*, S. 34–44.

Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) unbenannt. Des weiteren wurde angesichts des weiter andauernden Bürgerkriegs in Ex-Jugoslawien eine operative Stärkung der KSZE vor allem im Bereich der Konfliktverhütung und Friedenserhaltung beschlossen⁵².

Organisationsstruktur: Seit der Folgekonferenz von Budapest verfügt die OSZE über eine relativ komplexe, aber äusserst flexible Organisationsstruktur. Dabei ist zwischen politischen, administrativen und speziellen Organen zu unterscheiden. Das hierarchisch wichtigste politische Gremium ist das *Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs*: es findet alle zwei Jahre statt und definiert die Prioritäten und Richtlinien der OSZE. Dem Gipfeltreffen geht jeweils eine Überprüfungskonferenz voraus, die der Untersuchung aller OSZE-Aktivitäten dient. Die operative Umsetzung der Gipfelbeschlüsse erfolgt im Ministerrat, dem Hohen Rat sowie dem ständigen Rat. Der *Ministerrat* setzt sich aus den Aussenministern der Teilnehmerstaaten zusammen und soll sicherstellen, dass die Aktivitäten der OSZE eng auf die zentralen politischen Ziele abgestimmt werden. Der *Hohe Rat* (ex AHB), dem die Staatssekretäre bzw. politischen Direktionen der OSZE-Staaten angehören, bereitet zum einen die Treffen des Ministerates vor und erörtert zum anderen grundsatzpolitische sowie allgemeine haushaltspolitische Richtlinien. Schliesslich finden sich die *Ständigen Vertreter* wöchentlich im gleichnamigen *Rat* zusammen, der sich zum zentralen Ort politischer Konsultationen und operationeller Beschlüsse entwickelt hat.

Der *amtierende Vorsitzende* stellt das Bindeglied zwischen den politischen Gremien und den administrativen Institutionen dar, denn er ist der eigentliche Dreh- und Angelpunkt der politischen Konsultationen innerhalb der OSZE. Er wird von den Teilnehmerstaaten für ein Jahr ins Amt gewählt und ist im Namen des *Hohen* oder ständigen *Rates* für die Koordinierung der laufenden OSZE-Aktivitäten verantwortlich. Zudem sorgt er für die Kommunikation zwischen den Teilnehmerstaaten und wirkt als

52 Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 477/479–480 und Sigrid Pölliger: *Der KSZE-, OSZE-Prozess*, S. 72–84.

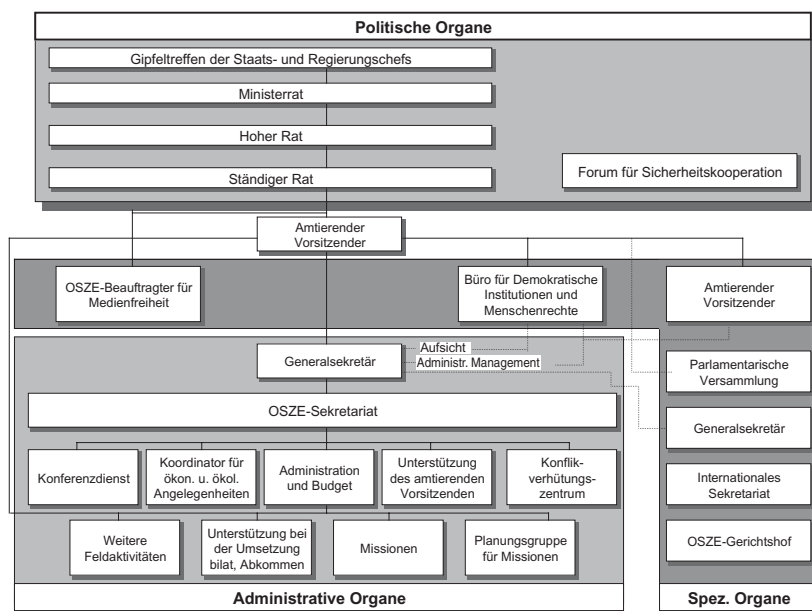
Vermittler im Falle eines drohenden oder akuten Konfliktes. Bei seiner Arbeit wird er u. a. durch seine Vorgänger und Nachfolger – gemeinsam bilden sie die Troika – unterstützt. Diese Regelung bezweckt die Sicherung der Kontinuität in der Arbeit der Organisation.

An der Spitze der administrativen Organe steht der *Generalsekretär*, der zugleich höchster administrativer Beamter der OSZE ist. Er handelt als Vertreter des amtierenden Vorsitzenden und unterstützt dessen Arbeit. Seiner Aufsicht unterstehen das Generalsekretariat und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Das Sekretariat gewährleistet sowohl administrative wie auch operative Unterstützung.

Bei den speziellen Organen spielen vor allem das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* (BDIMR) sowie der *Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten* (HKNM) eine besonders wichtige Rolle. Das BDIMR ist seit den Beschlüssen von Helsinki (1992) das Hauptinstrument der menschlichen Dimension der OSZE, indem es die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen überwacht und als Koordinierungsstelle für Informationen dient. Der HKNM arbeitet unter der Ägide des Hohen Rates und ist ein Instrument der Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Daneben verfügt die OSZE über die *parlamentarische Versammlung* und den OSZE-Gerichtshof mit Sitz in Genf. Schliesslich führt das *Forum für Sicherheitskooperation* (FSK) die Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahme fort. Bei seiner Arbeit wird das FSK durch das Sekretariat unterstützt⁵³.

53 Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*, S. 18–21 und Jens Bortloff: *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 374–396.

Abbildung 3: OSZE-Organisationsstruktur (Quelle: Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur*, S. 19).



Beschlussfassung: Im Rahmen der OSZE gilt das Konsensprinzip, das aber seit der Ratstagung in Prag (Januar 1992) relativiert wurde: bei schweren Verletzungen der Bestimmungen über Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sollten vom Rat auch Entscheidungen nach einer „Konsens-minus-eins“-Formel getroffen werden können, wonach der zu erwartende Widerspruch eines betroffenen Landes nicht mehr als Veto wirksam wird⁵⁴. Eine weitere Ausnahme vom Konsensprinzip, die durch den „Beschluss über friedliche Beilegung von Streitigkeiten“ des dritten Treffens des Ministerrates in Stockholm (Dezember 1992) vorgenommen wurde, besteht darin, dass der Ministerrat und der Hohe Rat die Befugnis

54 Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures 1992, Kapitel IV, Ziff. 16.

haben, zwei Teilnehmerstaaten anzuweisen, sich dem OSZE-Vergleichsverfahren zu unterziehen (sog. „Konsens-minus-zwei-Regelung“)⁵⁵.

Instrumente zur Konfliktverhütung bzw. Krisenbewältigung: Neben vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen sowie friedlichen Streitbeilegungsverfahren und Krisenmechanismen⁵⁶ verfügt die OSZE seit der Folgekonferenz von Helsinki auch über Massnahmen zur Konfliktverhütung bzw. Krisenbewältigung. Im Helsinki-Dokument werden grundsätzlich zwei Instrumente erwähnt. Das erste besteht aus Erkundungs- und Berichterstattungsmissionen, welche in den Bereich der Präventivdiplomatie einzureihen sind. Ihre Aufgabe ist, das Entstehen von Streitigkeiten bzw. deren Eskalation zu Konflikten zu verhindern. Die friedenserhaltenden Missionen im Rahmen von Kapitel VIII der UN-Charta dienen als zweites Instrument und entsprechen dem Bereich des Konfliktmanagements. Es muss betont werden, dass die OSZE-*peacekeeping* Missionen keine Zwangsmassnahmen umfassen⁵⁷. Lehren, welche die UNO aus negativen Erfahrungen bei ihren friedenserhaltenden Operationen zog, wurden bei der Erarbeitung der entsprechenden OSZE-Bestimmungen berücksichtigt (s. insbesondere klare Kompetenzverteilungen und Entsendebedingungen)⁵⁸. Die OSZE ist somit, zumindest theoretisch gesehen, in der Lage, erfolgreiche *peacekeeping* Operationen durchzuführen.

55 Jens Bortloff: *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 432–433.

56 Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*, S. 21–23.

57 Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Kapitel III, Ziff. 22.

58 Ebd., Ziff. 12–38.

2.3 Die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO)

Grundkonzeption: Die Nordatlantische Vertragsorganisation (North Atlantic Treaty Organisation) ist grundsätzlich ein Verteidigungsbündnis. Das Merkmal dieser Sicherheitsorganisation ist, dass sie die Reaktion auf eine äussere Bedrohung darstellt und daher der Zusammenarbeit eine militärische Beistandszusage ebenso wie das Verfahren zur Einlösung derselben zugrunde liegt⁵⁹. Seit ihrer Gründung 1949 hat sich aber die NATO zu mehr als einem blossen Militärbündnis entwickelt; sie bildet eine Wertegemeinschaft und hat sich als ein ideales Vehikel zur Einübung transatlantischer und europäischer Kooperation in spezifisch militärischen und allgemein politischen Fragen herausgestellt⁶⁰, sodass sie das Ende des Ost-West-Konflikts überlebte und sich sogar als eine reformfähige Institution erwiesen hat⁶¹.

Ziele: Wichtigste Aufgabe der NATO ist der Schutz ihrer Mitglieder gegen Aggression⁶². Entsprechend Art. 51 der UN-Charta hat sie die Aufgabe den Frieden sowie die internationale Sicherheit und Stabilität zu fördern, auf Gewaltanwendung zu verzichten (es sei denn, das in Art. 51 verankerte Recht auf kollektive und individuelle Selbstverteidigung müsste wahrgenommen werden) und das Wohlergehen der Menschen zu

59 Helga Haftendorn: Sicherheitsinstitutionen in den Internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 17.

60 Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*, S. 23.

61 Für eine vertiefte Untersuchung des Wandels der NATO s. insbesondere: Olaf Theiler: Der Wandel der NATO nach Ende des Ost-West-Konfliktes in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung*, S. 101–136.

62 Anders als die Westeuropäische Union ist die NATO kein automatisches Verteidigungsbündnis, da der NATO-Vertrag im Falle eines Angriffs den Mitgliedsstaaten ihre Reaktionsart zur Entscheidung überlässt (vgl. Art. 5). Der territoriale Geltungsbereich umfasst die Hoheitsgebiete aller Vertragsstaaten in Nordamerika und Europa, das türkische Hoheitsgebiet in Kleinasien und die der Oberhoheit von Mitgliedsstaaten unterstehenden Inseln im Nordatlantik nördlich des Wendekreises des Krebses (vgl. Art. 6).

verbessern. Neben der militärischen ist auch die politische, soziale, ökonomische und kulturelle Zusammenarbeit vorgesehen, so dass sich die NATO als Wertegemeinschaft versteht. Sie soll zur Verteidigung der westlichen Demokratie beitragen. Trotz unterschiedlicher politischer Ordnungsformen der Mitgliedsländer wird darunter im wesentlichen verstanden: Anerkennung des liberal-pluralistischen Systems; Anerkennung des „kapitalistischen“ Wirtschaftssystems mit der Garantie des Privateigentums an Produktionsmitteln; Anerkennung der Herrschaft des Rechts und des Völkerrechts⁶³.

Mitglieder (19): Belgien, Dänemark, BR Deutschland (1955), Frankreich, Griechenland (1952; 1947-79 ausgeschieden), Grossbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien (1982), Türkei (1952) und die USA (ohne Jahreszahlen alle 1949). Seit 1999 sind auch Polen, die Tschechische Republik und Ungarn dabei. Frankreich verliess 1966 die militärische Integration, arbeitet aber weiterhin in den politischen Gremien mit. Spanien ist nicht militärisch integriert (d.h. die Streitkräfte unterstehen, wie die französischen, im Verteidigungsfall nicht automatisch dem NATO-Oberbefehl).

Gründung und Entwicklung: Die NATO wurde am 4.4.1949 von zwei nordatlantischen und zehn europäischen Staaten gegründet mit dem Ziel, sich vom Weltkommunismus unter Moskauer Führung zu schützen. Direkte und indirekte Aktionen der UdSSR in Osteuropa und Berlin (Berlinblockade 1948/49) wurden seitens der westlichen politischen Führungen als sowjetische Expansion und Bedrohung empfunden, der es zu begegnen galt. Der bereits 1947 abgeschlossene bilaterale Beistandsvertrag zwischen Grossbritannien und Frankreich und der ein Jahr später in Brüssel zwischen den Benelux-Staaten und diesen beiden Staaten geschlossene Brüsseler Pakt waren Vorstufen auf dem Wege zur Gründung der NATO⁶⁴. Nach

63 Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, S. 306–307.

64 Ebd., S. 306.

der Wende von 1989/90 sah der NATO-Gipfel in der „*Londoner Erklärung*“ (6.7.1990) den Einsatz von Nuklearwaffen in Europa nur noch als „letzte Möglichkeit“ vor und bot dem Warschauer Pakt eine allgemeine Gewaltverzichtserklärung und Zusammenarbeit an; ferner wurde eine Institutionalisierung der KSZE vorgeschlagen. Nach der Auflösung des Warschauer Pakts (1.4.1991) verabschiedete der NATO-Gipfel in Rom (7./8.11.1991) ein *neues strategisches Konzept*, das auf Kooperation, Verteidigung, Krisenmanagement und Dialog setzt. Am 17.12.1992 erklärte der Nordatlantikat die Bereitschaft der Allianz, friedenserhaltende *Out-of-area*-Einsätze unter der Autorität des UNO-Sicherheitsrats durchzuführen. Ein Jahr später (10.1.1994) bot der NATO-Gipfel in Brüssel den Staaten Mittel- und Osteuropas die „*Partnerschaft für den Frieden*“ (*PfP*) an. Sie wurde im Verlauf des Jahres von 20 Staaten aus dem Gebiet des ehemaligen Ostblocks sowie von Finnland und Schweden angenommen⁶⁵. In den Vereinbarungen zwischen NATO und Russland (Mai 1997) resp. der NATO und der Ukraine sowie mit der Schaffung des EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council) und der Stärkung der PfP an den Gipfeltreffen von Sintra, Portugal (29/30.5.1997) und Madrid (8./9.7.1997) wurden die Rahmenbedingungen einer verbesserten und stärker institutionalisierten, sicherheitspolitischen Kooperation unter den europäischen (sowohl NATO- wie auch nicht-NATO-) Staaten definiert⁶⁶.

Organisationsstruktur: Die Organisationsstruktur der NATO beruht grundsätzlich auf zwei Prinzipien: die *multinationale Kooperation* soll es den Mitgliedsstaaten ermöglichen, ihre nationalen Interessen unter Wahrung der eigenen Souveränität in die NATO einzubringen. Die *internationale Integration* dient darüber hinaus dem Aufbau und Unterhalt einer effizienten militärischen Führungsstruktur. Darauf aufbauend ist zwischen der

65 Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 434–436.

66 Andreas, Wenger/Christoph Breitenmoser/Patrick Lehmann: *Die NATO-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*, S. 45–47.

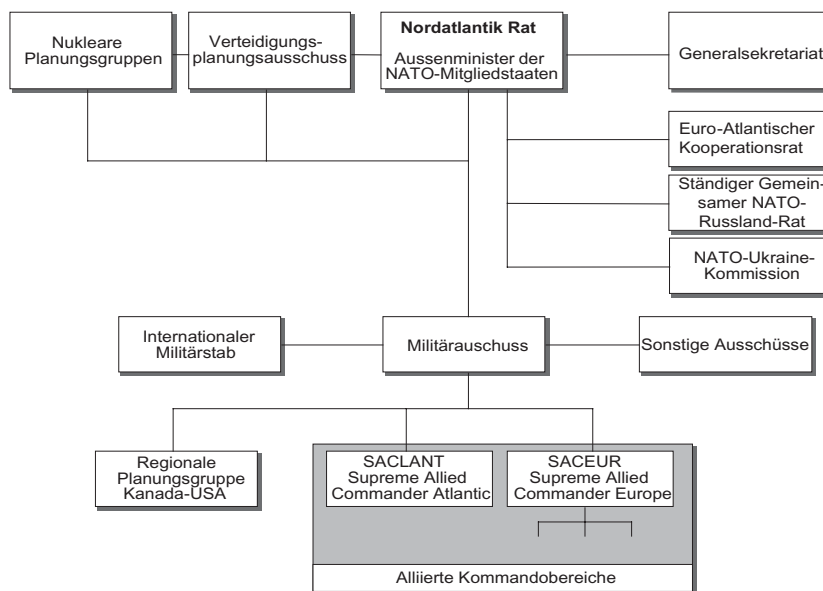
NATO-Struktur, die das Zusammenwirken der politischen Führung mit der Hauptquartierebene der NATO sicherstellt, und der *NATO-Kommandostruktur*, also den integrierten militärischen Führungsebenen der NATO, zu unterscheiden.

Das oberste Entscheidungsorgan der *NATO-Struktur* ist der *NATO-Rat*, in dem alle Mitglieder über einen Sitz und eine Stimme verfügen. Das Gremium kann in unterschiedlicher Form zusammentreten und fällt Entscheidungen über gemeinsame Ziele und Aktivitäten im Konsens. Den Vorsitz führt der *Generalsekretär*, der in dieser Funktion auch Diskussions- und Entscheidungsvorschläge einbringen kann. Darüber hinaus leitet er den Stab internationaler Mitarbeiter. Als oberster Vertreter der Allianz nimmt er Kontakte zu den Medien und zwischen den Staaten wahr. In seiner Arbeit wird er durch ein eigenes Sekretariat sowie mehrere Stellvertreter unterstützt. Schliesslich ist der *Militärausschuss* für die Regelung der militärischen Angelegenheiten der Allianz zuständig und sowohl dem NATO-Rat, dem Verteidigungsplanungsausschuss als auch der Nuklearen Planungsgruppe gegenüber verantwortlich. Der Militärausschuss berät diese Organe und den Generalsekretär in militärischen Fragen.

Die *NATO-Kommandostruktur* umfasst die integrierten militärischen Führungsebenen der NATO und existiert bereits in Friedenszeiten. Sie besteht aus zwei regionalen Kommandobehörden: *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT) und *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR). Die beiden strategischen Kommandobereiche sind im wesentlichen für die Planung und Durchführung aller militärischer Aktivitäten in ihren Befehlsbereichen zuständig. Bei dem gegenwärtig ablaufenden Anpassungsprozess der NATO geht es vor allem darum, die neue Kommandostruktur auf die Ausführung unterschiedlicher militärischer Aufgaben auszurichten (neben dem klassischen Verteidigungsfall auch die Durchführung von Missionen zur Friedenserhaltung oder -erzwingung), die flexible Beteiligung von NATO-Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern zu ermöglichen, die Organisation für die Aufnahme neuer Mitglieder vorzubereiten, den Rückgriff auf NATO-Ressourcen durch die WEU zu

gewährleisten und damit das Konzept der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Rahmen der NATO zu realisieren⁶⁷.

Abbildung 4: NATO-Organisationsstruktur (Quelle: Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur*, S. 28).



Beschlussfassung: Die Entscheidungen der NATO basieren auf dem Konsensprinzip, d. h. Entscheidungen müssen einstimmig erfolgen. Kein Mitglied der NATO kann überstimmt werden. Dieses Beschlussverfahren sichert den kleinen Mitgliedsstaaten ein erhebliches Mitbestimmungspotential im Entscheidungsprozess der NATO über die grundlegende Politik der Allianz zu.

67 Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*, S. 27–29.

Instrumente zum Krisenmanagement: Die NATO verfügt über ein breites Spektrum von militärischen Instrumenten, die für das Konfliktmanagement eingesetzt werden können. Als Organisation besitzt sie jedoch keine eigenen Streitkräfte, welche vielmehr von ihren Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Besonders wichtig ist die Rolle der USA vor allem im logistischen Bereich, was übrigens ihre Leaderposition erklärt. Des Weiteren kann die NATO dank kooperativen Elementen wie die Partnerschaft für den Frieden (PfP) und die Euro-Atlantische Partnerschaft (EAPC) friedenserhaltende wie auch friedensschaffende Operationen zusammen mit Nicht-NATO-Mitgliedsstaaten durchführen. Die positiven Erfahrungen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden haben dazu geführt, dass anlässlich des Ministertreffens des NATO-Rats in Sintra eine Verstärkung der PfP beschlossen wurde (*enhanced PfP*)⁶⁸.

2.4 Die Europäische Union im Bereich der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Grundkonzeption: Das aussen- wie auch sicherheitspolitische Profil der Europäischen Union ist bis heute schwach ausgeprägt und steht in grossem Gegensatz zu ihrer wirtschaftlichen Bedeutung. Nichtsdestoweniger spielt die EU eine wichtige, wenn nicht sogar entscheidende Rolle für die Stabilität und den Frieden des europäischen Kontinents. In der Tat ist es der EU mit dem Konzept des Friedens durch Integration gelungen, die einzige multilaterale Friedensordnung in Europa zu entwickeln, die effektiv zur Konfliktvorbeugung durch Beseitigung der Konfliktursachen fähig ist⁶⁹. Die EU umfasst aber im Gegensatz zur OSZE nur eine begrenzte Anzahl

68 Andreas, Wenger/Christoph Breitenmoser/Patrick Lehmann: *Die NATO-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*, S. 59–66.

69 Stiftung Entwicklung und Frieden – SEF (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft: Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*, S. 42.

europäischer Staaten, was bewirkt dass ihre Aussen- und Sicherheitspolitik hauptsächlich Ausdruck der Interessen eines privilegierten Staatenclubs ist.

Ziele: Laut EU-Vertrag verfolgt die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU die folgenden Ziele: 1. Die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedsstaaten; 2. Die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der UN-Charta sowie den Prinzipien der KSZE-Schlussakte und den Zielen der Charta von Paris (OSZE); 3. Die Förderung der internationalen Zusammenarbeit; 4. Die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Des weiteren soll die GASP auf längere Sicht schrittweise zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik führen⁷⁰.

Mitglieder (15): Belgien, Dänemark (1973), BR Deutschland, Frankreich, Finnland (1995) Griechenland (1981), Grossbritannien (1973), Irland (1973), Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich (1995), Portugal (1986), Spanien (1986), Schweden (1995). (Ohne Jahreszahlen alle 1951/58).

Gründung und Entwicklung: Die EU hat ihre Ursprünge in drei europäischen Gemeinschaften: 1. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion; 18.4.1951 in Paris gegründet); 2. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG/Gemeinsamer Markt; 25.3.1957 in Rom gegründet); 3. Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom; zur gleichen Zeit in Rom gegründet). Diese drei Gemeinschaften, welche ausschliesslich die Bereiche der Wirtschaft und der Wissenschaft/Technik umfassten, wurden am 1.7.1967 (s. Fusionsvertrag von 1965) verschmolzen und bildeten somit die *Europäische Gemeinschaft (EG)*. Die erste Vertragsrevision erfolgte durch die *Einheitliche Europäische Akte (EEA)* vom 2./3.12.1986 als umfangreiche Ergänzung der drei Verträge. In Ihr wurden z.B. die Beschlussverfahren im Rat (Mehrheitsentscheidung), die Beteiligung des Europäischen Parlaments (bereits 1958 gegründet) an der Gesetz-

70 Vgl. EU-Vertrag (Art. 11 und 17) und Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 192–193.

gebung und die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes festgeschrieben. Darüber hinaus wurde die zuvor neben den drei Verträgen bereits bestehende *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)* auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Die zweite grundlegende Revision und Ergänzung der Gründungsverträge wurde vom Europäischen Rat am 9./10.12.1991 in Maastricht beschlossen. Der am 1.11.1993 in Kraftgetretene Vertrag über die Europäische Union bildete die Grundlage für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis 1999 sowie für weitere politische Integrationsschritte, insbesondere eine *gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* und für eine Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJI).⁷¹ Ein weiteres Reformpaket zur Überarbeitung der europäischen Gemeinschaftsverträge wurde am 16./17.6.1997 in Amsterdam beschlossen. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich zu mehreren Reformen vor allem im institutionellen Bereich. Insbesondere wurden für die GASP: 1. die Organe des Hohen Vertreters der GASP und eine Strategieplanungs- und Frühwarninheit geschaffen; 2. die „Konstruktive Stimmenthaltung“ im Beschlussfassungsverfahren eingeführt; 3. die sogenannten Petersberg-Aufgaben (d.h. humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Massnahmen und Krisenmanagement) in den EU-Vertrag aufgenommen; und 4. die formelle Zusammenarbeit zwischen EU und WEU gestärkt.

Organisationsstruktur: Die GASP ist institutionell in vier Hierarchiestufen gegliedert. An deren Spitze steht der *Europäische Rat* (Regierungschefs) als Leitliniengeber, oberste Entscheidungsinstanz im Falle unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten der unteren Gremien, Initiator von Reformvorschlägen und Sprachrohr gemeinsamer Positionen nach aussen. Ferner fördert er die institutionellen Beziehungen zur WEU, auf die sich auch seine Leitlinienkompetenz erstreckt, wenn sich die EU zur Umsetzung der GASP der WEU bedient⁷². Die zweite und für die laufenden

71 Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 183–187.

72 EU-Vertrag Art. 13 und 17.

Geschäfte massgebliche Entscheidungsebene bildet der *Rat der EU* (Ministerrat) in der Zusammensetzung der Aussenminister, also ein EG-Organ. Er legt die erforderlichen Entscheidungen für die Festlegung und Durchführung der GASP fest und beschliesst gemeinsame Standpunkte bzw. Aktionen⁷³. Auf der dritten Hierarchiestufe befinden sich zwei Organe: das *Politische Komitee*, bestehend aus den Leitern der politischen Abteilungen in den Aussenministerien der Mitgliedsstaaten, und der *Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)*, der ebenfalls aus hochrangigen Vertretern der Mitgliedsstaaten gebildet ist. Beide Gremien sind für Vor- und Nachbereitung der Arbeit des Rates zuständig, wobei das Politische Komitee die Inhalte der GASP prüft, während die AStV vor allem als technische Koordinierungsstelle fungiert. Auf der vierten und letzten Hierarchiestufe befinden sich die *europäischen Korrespondenten*, welche die allgemeine Organisation der GASP prüfen und überwachen, wie auch die überwiegend monatlichen *Zusammenkünfte der Botschafter* der EU-Staaten in Nicht-Mitgliedsstaaten und bei internationalen Organisationen und Konferenzen⁷⁴.

Seit Maastricht wird die *Kommission* in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der GASP beteiligt. Sie hat insbesondere das Recht, Fragen im Zusammenhang mit diesen Politikbereichen an den Europäischen Rat zu richten und kann diesem Vorschläge unterbreiten⁷⁵. Das *Europäische Parlament* verfügt über ein Anhörungsrecht und kann Anfragen oder Empfehlungen an den Ministerrat richten. Es wird von der Kommission und vom Vorsitz regelmässig über die Entwicklung der GASP unterrichtet und hat über die Beteiligung am Haushaltverfahren ein Mitspracherecht in Fragen der Finanzierung der GASP⁷⁶.

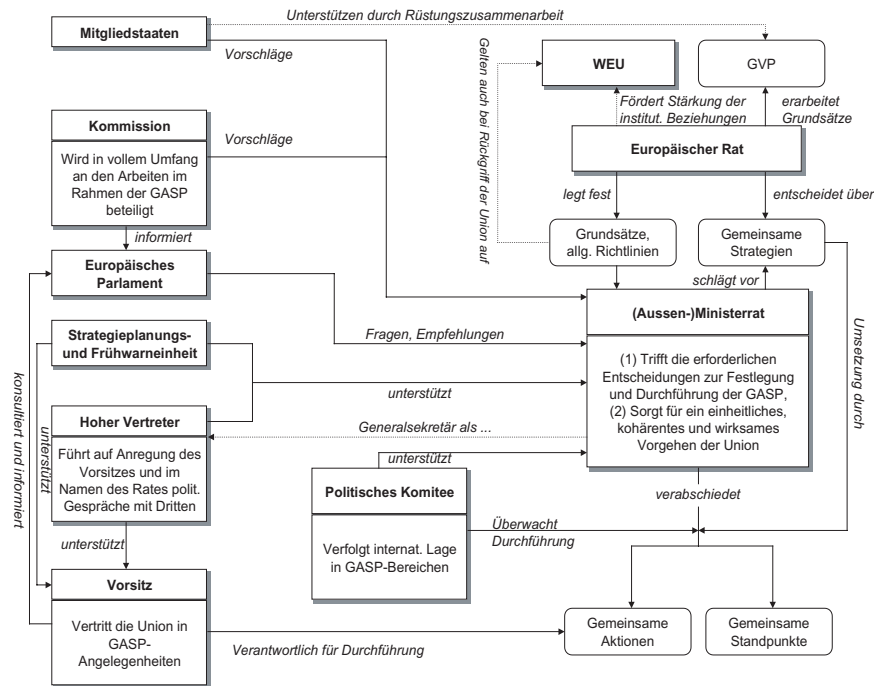
73 EU-Vertrag Art. 13–15.

74 Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A–Z: Taschenbuch der europäischen Integration*, S. 224–225.

75 EU-Vertrag Art. 18, 22 und 27.

76 EU-Vertrag Art. 21.

Abbildung 5: GASP-Organisationsstruktur (Quelle: Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur*, S. 43).



Mit dem Vertrag von Amsterdam gab es einige institutionelle Neuerungen, wobei vor allem auf die Schaffung des Postens eines „Hohen Vertreters“ für die GASP sowie auf die Einrichtung einer GASP Strategieplanungs- und Frühwarnheit hinzuweisen ist. Der *Hohe Vertreter* unterstützt den Ministerrat, indem er zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt, und kann auf Gesuch des Vorsitzes im Namen des Ministerrates den politischen Dialog mit Dritten führen. Seine Autorität bleibt jedoch insofern beschränkt, als sein Amt ausdrücklich auf das Zuarbeiten für die Präsidentschaft und den Ministerrat beschränkt wurde⁷⁷. Die *Strategieplanungs- und Frühwarnheit* hat gemäss

77 EU-Vertrag Art. 18. und 26.

einer speziellen Erklärung die Aufgabe, GASP-relevante Entwicklungen frühzeitig zu identifizieren, diese zu bewerten und Handlungsoptionen zu erarbeiten. Die Planungszelle unterstützt unter der Leitung des Hohen Vertreters die Arbeit des Ministerrates bzw. der Präsidentschaft. Bemerkenswert ist die Formulierung, wonach die Planungszelle die erforderlichen Aufgaben aus dem Blickwinkel der Unionsinteressen zu erledigen habe. Sie stellt somit den bewussten Versuch dar, sich aus staatlichen Partikularinteressen zu emanzipieren⁷⁸.

Beschlussfassung: Der Rat der EU (Ministerrat) legt aufgrund allgemeiner Leitlinien des Europäischen Rats (Regierungschefs) die gemeinsamen Aktionen fest, die für jeden Mitgliedsstaat bindend sind, und beschliesst einstimmig, ob eine Angelegenheit der GASP Gegenstand einer gemeinsamen Aktion werden soll (Vetorecht eines jeden Mitgliedsstaats). Er entscheidet daraufhin Umfang und Ziele, welche die EU mit ihrer Aktion verfolgt, sowie unter Umständen auch die Dauer des gemeinsamen Vorgehens und bestimmt ausserdem, ob die Durchführung nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann⁷⁹. Solche Ratsbeschlüsse müssen dann mit einer Mindestzahl von 62 gewichteten Stimmen, die von wenigstens zehn Mitgliedsstaaten zu erbringen sind, erreicht werden⁸⁰.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die Beschlussverfahren in zweierlei Hinsicht merklich verbessert: 1. bleibt es zwar bei der Einstimmigkeitsregel bei allen grundlegenden politischen Entscheidungen, doch das Risiko der Blockierung eines Beschlusses wird gemildert, indem das Verfahren der „konstruktiven Stimmenthaltung“ vorgesehen wird, wonach ein Mitgliedsstaat, der eine entsprechende förmliche Erklärung abgibt, nicht verpflichtet ist den betreffenden Beschluss durchzuführen, während

78 Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*, S. 41–42.

79 Mario von Baratta/Jan Ulrich Clauss: *Fischer Almanach der internationalen Organisationen*, S. 192–193.

80 EU-Vertrag Art. 23 Abs. 1.

er zugleich akzeptiert, dass die Union durch einen solchen Beschluss gebunden wird; 2. werden qualifizierte Mehrheitsentscheidungen bei GASP-Beschlüssen durch gemeinsame Strategien, die der Europäische Rat einstimmig beschlossen hat, oder bereits angenommene gemeinsame Aktionen oder gemeinsame Standpunkte durchgeführt werden, zur Regel. Es wird jedoch eine sogenannte „Notbremse“ vorgesehen, die es den Mitgliedsstaaten gestattet, sich aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die ausdrücklich zu nennen wären, eine Beschlussfassung entgegenzustellen. In diesem Fall können jene Mitgliedsstaaten, nach deren Auffassung die Union dennoch handeln müsste, die Frage zur einstimmigen Entscheidung an den Europäischen Rat verweisen, wenn sie über eine qualifizierte Mehrheit verfügen⁸¹.

Instrumente zum Krisenmanagement: Die EU verfügt über keine spezifischen Mittel für das Krisenmanagement. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde jedoch das aussen- und sicherheitspolitische Instrumentarium soweit erweitert, dass die Union auch für die Extremfälle von Konflikten und humanitären Katastrophen eine einheitliche Position bzw. Strategie vertreten kann. Bemerkenswerte Fortschritte wurden insbesondere mit dem Amsterdamer Vertrag erzielt, indem die Handlungsinstrumente der GASP von den bisherigen zwei (systematische Zusammenarbeit, gemeinsame Aktion) auf fünf Handlungsinstrumente erweitert wurden, wobei nur eines wirklich neu ist⁸². Es sind dies gemäss Art. 12 des EU-Vertrags:

- *Grundsätze und allgemeine Leitlinien:* Sie dienen dazu, die Grundlagen der GASP festzulegen⁸³.

81 EU-Vertrag Art. 23 Abs. 2.

82 Stephan Semrau: *Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, S. 175–177.

83 EU-Vertrag Art. 13 Abs. 1.

- *Gemeinsame Strategien*: Sie werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Ministerrates in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedsstaaten bestehen, beschlossen⁸⁴.
- *Gemeinsame Aktionen*: Sie werden vom Ministerrat angenommen, wenn aufgrund spezifischer Situationen eine operative Aktion der Union notwendig ist. Bei jeder Aktion sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung stehenden Mittel sowie die Bedingungen und (erforderlichenfalls) der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt⁸⁵.
- *Gemeinsame Standpunkte*: Sie sind als strategisches Instrument zu verstehen, durch welches das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art vom Ministerrat bestimmt werden kann⁸⁶.
- *Ausbau der regelmässigen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Durchführung ihrer Politik*.

Ein weiteres Handlungsinstrument der EU ist die Verhängung von *Wirtschaftssanktionen*, welche seit Maastricht ausdrücklich im angepassten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgrund der GASP-Aktionen vorgesehen ist⁸⁷.

Schliesslich eröffnet der EU-Vertrag der Union auch den Zugang zu militärischen Streitkräften, indem sie sich zur Umsetzung ihrer Ziele im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich der WEU bedienen kann⁸⁸. Die Auseinandersetzung um die Frage der künftigen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen beiden Organisationen machte jedoch deutlich, dass es

84 EU-Vertrag Art. 13 Abs. 2 und 3.

85 EU-Vertrag Art. 14.

86 EU-Vertrag Art. 15.

87 EG-Vertrag Art. 301.

88 EU-Vertrag Art. 17, vgl. auch Johannes Varwick: *Sicherheit und Integration in Europa*, S. 352–354.

eine bedeutende Gruppe von Staaten (insbesondere bei den Nicht-WEU-Mitgliedern) gibt, die dem Einsatz dieses Instrumentes sehr skeptisch gegenüber stehen⁸⁹.

89 Heiko Borchert: *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*, S. 44–45.

Tabelle 1: Institutionelle Merkmale von UNO, OSZE, NATO, EU (GASP)

Organisation	UNO	OSZE	NATO	EU (GASP)
Inst. Merkmal				
Art von Organisation	Weltumfassende Organisation beruht auf dem Prinzip der Kollektivität von Sicherheit.	Internationale Organisation beruhend auf dem Prinzip der kooperativen Sicherheit.	Militärisches Verteidigungsbündnis, das sich auch als Wertegemeinschaft versteht und auf der militärischen Beistandszusage basiert.	Hybride Organisation (Union) mit supranationalem (I. Säule: EG) und zwischenstaatlichem (II. Säule: GASP + III. Säule: ZJD) Charakter.
Mitgliedschaft (X1)	Beruhet alle Staaten der Welt (185) ⇒ globaler Charakter / basierend auf multilateralen Beziehungen.	Alle Staaten Europas + Nachfolgestaaten der UdSSR, Kanada und USA ⇒ schwacher regionaler Charakter / multilaterale Beziehungen.	16 europäische Staaten + Kanada, USA und Türkei ⇒ starker regionaler Charakter (euroatlantischer Raum) / multilaterale Beziehungen.	15 europäische Staaten ⇒ sehr starker regionaler Charakter (westeuropäischer Raum) / sowohl multi- wie bilaterale Beziehungen.
Int. Machtverteilung (X2)	Multi-polare Struktur aufgrund der 5 ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (China; F; GB; Russland; USA) mit Vetorecht.	Partnerschaftliche Struktur (alle Mitglieder haben die selben Rechte).	Hegemoniale Struktur aufgrund der Vormachtstellung der USA im militärischen Bereich (s. vor allem Kommandostruktur und Logistik).	Partnerschaftliche Struktur (alle Mitglieder haben die selben Rechte, es existieren auch supranationale Organe s. Parlament/Kommission).
Beschlussfassung (X3)	Grundsätzlich Einstimmigkeit (Sicherheitsrat). Zustimmung der 5 ständigen Mitglieder sowie von mindestens 4 der nichtständigen Mitglieder notwendig.	Grundsätzlich Konsens (Einstimmigkeit). In Sonderfällen gelten (bei schwerer Verletzung von Menschenrechten) die „Konsens-minus-eins“- bzw. (bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten) „Konsens-minus-zwei“-Verfahren (Krisenmechanismen).	Konsens / Einstimmigkeit bei allen Organen.	Grundsätzlich Einstimmigkeit (Europäischer Rat). Qualifizierte Mehrheit im Ministerrat möglich (1) zur Umsetzung einer gemeinsamen Strategie, (2) für Beschluss zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion bzw. eines gemeinsamen Standpunktes.
Teilung gemeinsamer Werte (X4)	Schwach, denn Mitgliedsstaaten stammen aus verschiedensten Kulturen mit unterschiedlicher Sensibilität bezüglich Werten wie Achtung der Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft.	Relativ schwach, denn in den eherbaulichen UdSSR-Republiken und z.T. auch in gewissen osteuropäischen Ländern sind Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft noch nicht gestüzt.	Stark, obwohl einige Zweifel über die Türkei bezüglich Menschenrechte herrschen. Die drei neuen Mitgliedsstaaten aus Osteuropa haben sich an die NATO-Werte angepasst (s. NATO als Wertegemeinschaft).	Sehr stark; die 15 Mitgliedsstaaten teilen die gemeinsamen Werte und versuchen überdies eine gemeinsame, supranationale Identität für ihre Bürger zu bilden (s. z.B. EU-Parlament, gemeinsame Währung).
Instrumente für Konfliktmanagement (X5)	Breites Spektrum an diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Instrumenten wie: Ausschluss / Suspendierung, int. Vermittlungen, Sanktionen / Embargos, friedenserhaltende Massnahmen, humanitäre Interventionen und Zwangsmaßnahmen.	Breites Spektrum an diplomatischen und wirtschaftlichen Instrumenten wie: Ausschluss/Suspendierung, int. Vermittlungen, Sanktionen / Embargos, Erklärungen, Berichterstattungen, Missionen (theoretisch auch friedenserhaltende Missionen).	Das Instrumentarium ist auf den militärischen Bereich begrenzt (UNO / OSZE-Mandat erforderlich). Stiele friedenserhaltenden wie erzwingende Massnahmen und humanitäre Interventionen.	Das Instrumentarium begrenzt sich auf den diplomatischen sowie wirtschaftlichen Bereich. Stiele int. Vermittlungen und wirtschaftliche Sanktionen im Rahmen der gemeinsamen Aktionen und den gemeinsamen Standpunkten.

3 Massnahmen der internationalen Organisationen zum Konfliktmanagement in Ex-Jugoslawien

Einleitung

In diesem auf die Praxis bezogenen Teil der Untersuchung geht es um die Beschreibung der von den vier untersuchten Organisationen zur Konfliktregulierung im ehemaligen Jugoslawien unternommenen Massnahmen. Aufgrund der gesammelten Informationen wird eine Evaluation der Effektivität (Leistungsfähigkeit) der Massnahmen vorgenommen, wobei vor allem ihre Auswirkung auf die Ereignisse in den untersuchten Konflikten von entscheidender Bedeutung ist. Die Vorgehensweise für die Bewertung wurde schon in Kap. 1.4. erläutert. Für jede der untersuchten Organisationen werden die Bewertungen in Tabellen zusammengefasst. Diese sind am Schluss von einer generelleren Evaluierung der von den untersuchten Organisationen insgesamt geleisteten Beiträge zur Lösung des Jugoslawienkonflikts begleitet.

Aufgrund der Komplexität der untersuchten Krisen ist darauf aufmerksam zu machen, dass die unternommenen Massnahmen nicht immer einer bestimmten Etappe des jugoslawischen Auflösungsprozesses zugeordnet werden können. Diesbezüglich werde ich insbesondere die Massnahmen in den Fällen Slowenien und Kroatien zusammen behandeln, u.a. auch aufgrund der Tatsache, dass die beiden Länder in bezug auf die Frage der internationalen Anerkennung miteinander verbunden waren. Daneben muss noch betont werden, dass die Massnahmen sowie diplomatischen Initiativen, welche nicht direkt von den vier untersuchten Organisationen unternommen bzw. initiiert worden sind, in der Untersuchung nicht berücksichtigt wurden. Dies betrifft insbesondere die ab 1994 von der Balkan-Kontaktgruppe geführten Verhandlungen sowie die diplomatischen Initiativen von Einzelstaaten (s. vor allem USA und Russland). Ebenfalls nicht Gegenstand dieser Arbeit sind die Massnahmen der Friedens-

konsolidierung, welche nach Beendigung der Konflikte von den Organisationen getroffen wurden (s. insbesondere die Umsetzung des Dayton-Abkommens durch IFOR/SFOR und die internationale Verwaltung des Kosovo durch UNMIK und KFOR nach der NATO-Bombardierung).

3.1 Die Bemühungen der KSZE/OSZE zur Streitbeilegung

3.1.1 Die Reaktion der KSZE auf das Eingreifen der jugoslawischen Bundesarmee in Slowenien und Kroatien

Schon zwei Tage nach der Unabhängigkeitserklärung von Slowenien und Kroatien (25. Juni 1991) und den daraus folgenden bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der jugoslawischen Bundesarmee und der slowenischen Territorialverteidigung wurden auf Initiative Österreichs sowohl der Krisenmechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten wie auch der politische Dringlichkeitsmechanismus aktiviert⁹⁰. Gemäss diesen beiden KSZE-Krisenmechanismen sollte Belgrad der KSZE Erklärungen über die militärischen Aktivitäten der JVA in Slowenien wie auch über seine politische Vorgehensweise mit den nach Unabhängigkeit strebenden Republiken liefern. Die Antworten der jugoslawischen Behörden erfolgten zwar im Rahmen der von den Krisenmechanismen festgelegten Fristen, wurden aber als unzureichend angesehen, so dass einige Tage später, am 3. Juli, der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) zum ersten Mal seit seiner Gründung im Jahre 1990 zu einer Dringlichkeitssitzung zusammentraf⁹¹. Als Ergebnis der zweitägigen Sitzung in Prag wurde eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, in der die KSZE-Teilnehmerstaaten einen dringenden Appell zur Feuereinstellung an die Konfliktparteien richteten, den jugoslawischen Behörden die Entsendung einer KSZE-Mission der Guten Dienste anboten und die Bereitschaft der EG-Mitgliedsstaaten zur Ent-

⁹⁰ Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 91.

⁹¹ Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 235–239.

sendung einer Beobachtermission begrüßten⁹². Das Angebot wurde jedoch von Belgrad als unannehmbare Einmischung in die inneren Angelegenheiten abgelehnt. Damit wurde die KSZE aufgrund des Konsensprinzips blockiert, was bewirkte dass die Troika der EG die diplomatische Initiative bei den Verhandlungen über das Abkommen zwischen Slowenien und den jugoslawischen Behörden in Brioni übernahm⁹³.

Am 22. Oktober 1991 beschloss der AHB auf Antrag der USA die Entsendung einer KSZE-Berichterstattemission nach Jugoslawien zur Überprüfung der Menschenrechtsslage einschliesslich der Wahrung der Minderheitsrechte. Die Delegation unter Leitung des Schweizerischen Staatsrechtlers Fleiner-Gerster besuchte Jugoslawien zweimal, vom 12. bis 20. Dezember 1991 und 7. bis 10. Januar 1992⁹⁴. In ihrem Bericht betonten die KSZE-Beobachter die problematische Lage der Minderheiten in der Region, insbesondere in Bosnien-Herzegowina. Trotz der Aufdeckung des längst akuten Konflikts in Bosnien-Herzegowina stellten die Aussenminister der KSZE-Staaten auf ihrem zweiten Ratstreffen am 30. und 31. Januar 1992 in Prag aufgrund der Schlussfolgerungen des Missionsberichtes lediglich fest, dass die Menschenrechts- und Minderheitensituation in Jugoslawien weiter beobachtet werden sollte⁹⁵. Die Aufgabe der Vermittlung zwischen den Streitparteien lag unverändert bei der EG⁹⁶.

92 Vgl. „Kommuniqué des Ausschusses Hoher Beamter im Rahmen des Krisenmechanismus der KSZE über das Angebot einer Mission der Guten Dienste nach Jugoslawien am 3. Juli in Prag“ in: EA 21/1991, S. D 534–536.

93 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 91.

94 Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 242.

95 Vgl. „Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des zweiten Treffens des Rates der Aussenminister der Teilnehmerstaaten der KSZE am 30. und 31. Januar in Prag“ in: EA 5/1992, S. D 172–176 (174).

96 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 92.

3.1.2 Der Krieg in Bosnien-Herzegowina und die Suspendierung Restjugoslawiens aus der KSZE/OSZE

Wenige Tage nach Beginn der KSZE-Folgekonferenz in Helsinki am 24. März 1992, in der Slowenien und Kroatien als neue Staaten begrüßt wurden, brach in Bosnien-Herzegowina der offene Krieg aus. Die internationale Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Republik am 6./7. April 1992 durch die EG und die USA⁹⁷ diente als Vorwand für den serbischen Angriff. Mit aller Deutlichkeit verurteilte die KSZE-Vollversammlung am 15. April 1992 die Verletzung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität Bosnien-Herzegowinas wie auch der Menschenrechte durch irreguläre serbische Kräfte und die JVA, und verlangte von der Regierung Serbiens die Unterstützung dieser Aktionen einzustellen⁹⁸.

Angesichts der Tatsache, dass trotz der Appelle der internationalen Gemeinschaft die Eroberung und „ethnische Säuberung“ Bosnien-Herzegowinas wie auch die Kämpfe und Vertreibungen in Kroatien durch die Serben weitergingen, kam der AHB auf ein Ersuchen Österreichs, das von 18 weiteren Teilnehmerstaaten unterstützt wurde, am 6. Mai 1992 zu seiner zweiten Dringlichkeitssitzung zusammen. Auf diesem bis zum 12. Mai dauernden Treffen wurden die Rolle der JVA in Bosnien-Herzegowina und die von den Behörden in Belgrad getroffenen Massnahmen zur Einstellung der Beteiligung der jugoslawischen Bundesarmee an den Kämpfen in Bosnien-Herzegowina und Kroatien behandelt⁹⁹. Als Schlussergebnis verabschiedete der AHB nach dem „Konsens-minus-eins-Verfahren“¹⁰⁰ am 12. Mai 1992 eine „Deklaration zu Bosnien-Herzegowina“, in welche er

97 Bosnien-Herzegowina wurde am 30. April 1992 vom AHB auf seinem 10. Treffen in die KSZE aufgenommen. Vgl. hierzu Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 255.

98 Vgl. „Declaration of the CSCE Follow-up Meeting“, Helsinki, 15 April 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 527–528.

99 Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 256.

100 Das Verfahren wurde wenige Monate zuvor im zweiten KSZE-Ratstreffen am 31. Januar 1992 in Prag eingeführt.

Belgrad die Hauptverantwortung für die blutige Eskalation in Bosnien-Herzegowina zuwies und somit die Suspendierung von Restjugoslawien (Serbien und Montenegro) zunächst bis 30. Juni 1992 beschloss¹⁰¹. Der Suspendierungsbeschluss wurde am 13. AHB-Treffen (8. Juli 1992) bis 14. Oktober verlängert und gilt seit dem 18. Treffen am 13. Dezember 1992 für unbefristete Zeit¹⁰².

Trotz der Entschlossenheit seitens der KSZE in der Verurteilung Restjugoslawiens ist es bemerkenswert, dass die anderen internationalen Sicherheitsorganisationen (UNO, EG und NATO) zu diesem Zeitpunkt der Krise den serbischen Aggressoren gegenüber noch sehr zögerten. Da aber nicht die KSZE, sondern die UNO und vor allem die EG bei den Verhandlungen mit den Kriegsparteien die führende Rolle hatten ist es keine Überraschung, dass die Gegenmassnahmen der internationalen Gemeinschaftsich auf ein unvollständiges Wirtschaftsembargo gegen Serbien/Montenegro, zögerliche Aktivitäten und unwirksame Vermittlungsbemühungen beschränkten¹⁰³.

3.1.3 Die KSZE/OSZE-Missionen im ehemaligen Jugoslawien

Im Verlaufe des Jugoslawien-Konflikts wurden von der KSZE mehrere Missionen nach Serbien und in die anderen ehemaligen jugoslawischen Republiken entsandt. Ihre Aufträge gingen von der Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen über präventive Diplomatie bis zur Überwachung der gegen Serbien und Montenegro verhängten Wirtschaftssanktionen. Die Grundbeschlüsse hierzu fielen auf der Dringlichkeitssitzung des AHB am 13./14. August 1992¹⁰⁴.

101 Vgl. „[CSO] Declaration on Bosnia and Herzegovina“, Helsinki, 12 May 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 572–574.

102 Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 257.

103 Vgl. auch Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 94–95.

104 Vgl. „Decisions of the OSCE Committee of Senior Officials“, Prague, 14 August 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 679–683.

Angesichts der fortdauernden Unterdrückung der nationalen Minderheiten in Serbien und Montenegro beschloss der AHB, KSZE-Langzeitmissionen in den mit starken Minderheiten konfrontierten Regionen Kosovo, Wojwodina und Sandschak zu stationieren. Aufgabe dieser Missionen war es, den Dialog zwischen den jugoslawischen (serbisch-montenegrinischen) Behörden und den jeweiligen Volksgruppen zu fördern, Informationen über die Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu sammeln sowie Lösungen für derartige Probleme zu offerieren. Die Missionen begannen ihre Tätigkeit am 8. September und umfassten insgesamt 20 Teilnehmer (40 Ende 1992), die Büros in Pristina, Prizren, Pec (Kosovo), Novi Pazar, Priepolje (Sandschak) und Subotica (Wojwodina) unterhielten¹⁰⁵. Nach Ablauf des „memorandum of understanding“ zwischen KSZE und Jugoslawien am 28. Juni 1993 verweigerten aber die jugoslawischen Behörden eine Verlängerung des Mandats und kündigten am 2. Juli 1993 von sich aus die Beendigung der Missionen an, so dass die KSZE-Diplomaten bis Ende Juli 1993 abziehen mussten. Die vorzeitige Beendigung der KSZE-Langzeitmissionen zeigt, dass präventive Diplomatie ohne die Zustimmung des Ziellandes nicht möglich ist, womit sich die Politik der KSZE gegenüber Serbien zumindest im Hinblick auf die dortigen nationalen Minderheiten als kontraproduktiv erwies¹⁰⁶.

Gleichzeitig mit den Langzeitmissionen in Kosovo, Wojwodina und Sandschak beschloss der AHB am 14. August 1992 die Entsendung einer Berichterstattemission nach Bosnien-Herzegowina. Auftrag dieser nach ihrem Leiter auch als „Thomson-Mission“ bezeichnete Berichterstattemission war es, angebliche Menschenrechtsverletzungen in dieser ehemaligen jugoslawischen Republik zu untersuchen, wobei die Inspektion von Internierungslagern im Vordergrund stand. Nachdem von der zehnköpfigen Delegation, die Bosnien-Herzegowina vom 19. August bis 6. September

105 Vgl. Markus Wenig: Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE, S. 245–246 und „The OSCE Missions of Long Duration in Kosovo, Sanjak and Vojvodina“ auf der OSZE-Webseite: <http://www.osceprag.cz/e/docs/survey/kosovo.htm>.

106 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 98.

besuchte, schwere Menschenrechtsverletzungen festgestellt worden waren, folgten in den darauffolgenden Monaten weitere Berichterstattungsmissionen¹⁰⁷, die einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung des *ad hoc* Tribunals zur Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Den Haag lieferten¹⁰⁸.

Obwohl diese Berichterstattungsmissionen von entscheidender Bedeutung für die Information sowohl der Regierungen wie auch der Öffentlichkeit der KSZE-Teilnehmerstaaten über die Menschenrechtslage in Ex-Jugoslawien waren, zeigte sich bereits bei der „Thomson-Mission“ das Problem der Gewährung der Sicherheit der Missionsteilnehmer mit aller Deutlichkeit. In der Tat war die Bewegungsfreiheit der KSZE-Missionsteilnehmer, aufgrund der häufigen Übergriffe der Kriegsparteien in Bosnien-Herzegowina auf Mitglieder internationaler Hilfseinrichtungen nicht gewährleistet und somit ihre Aufklärungs- bzw. Untersuchungsfähigkeit stark eingeschränkt. Um Sicherheit und somit Effizienz einer KSZE-Mission zu gewährleisten ist also eine militärische Absicherung unentbehrlich. Allerdings hatte sich im Verlaufe der Jugoslawienkrise kein Teilnehmerstaat bereit erklärt, Friedenstruppen für eine derartige Aufgabe bereitzustellen, was einmal mehr die Grenzen der KSZE aufzeigte¹⁰⁹.

Angesichts der Ausweitungsgefahr der militärischen Handlungen auf Mazedonien, beschloss der AHB auf seinem 16. Treffen am 18. September 1992 die Entsendung einer Beobachtermission nach der ehemaligen jugoslawischen Republik mit dem offiziellen Titel „spillover Mission nach

107 Es handelt sich um die Anschlussmission nach Serbien und Montenegro, sog. „Blackwell-Mission“, vom 13 bis 18. Januar 1993 und die Berichterstattungsmission zur Untersuchung von Berichten über Angriffe auf Zivilpersonen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, sog. „Corell-Mission“, vom 30. September bis 5. Oktober 1993. Vgl. Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 248–249 und 251–252.

108 Die Schaffung des Kriegsverbrechertribunals für Jugoslawien wurde auf Empfehlung der „Corell-Mission“ vom UN-Sicherheitsrat am 22. Februar 1993 beschlossen (Resolution 808).

109 Vgl. auch Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 249.

Skopje“. Aufgabe dieser noch im September entsandten und bis heute tätigen Mission ist es, die Entwicklung an den Landesgrenzen Mazedoniens zu beobachten und durch Gespräche mit Regierungsvertretern, politischen Parteien und Organisationen ethnischen Konflikten¹¹⁰ vorzubeugen und so eine Ausbreitung des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien auf Mazedonien zu verhindern¹¹¹. Die im Durchschnitt acht Personen starke Mission arbeitet eng mit dem im Februar 1993 ernannten EG/KSZE-Sanktionskoordinator zusammen und unterrichtet diesen über die Auswirkungen des von der UNO verhängten Embargos auf die wirtschaftliche Situation in Mazedonien. Darüber hinaus finden regelmässige Konsultationen des KSZE-Missionsleiters mit dem Kommandeur der seit Juni 1993 in Mazedonien stationierten UNPROFOR-Einheiten (seit März 1995 UNPREDEP) statt, bei denen Berichte ausgetauscht und das weitere Vorgehen abgestimmt werden¹¹².

Die Frage, welchen Beitrag die KSZE/OSZE insgesamt zur Konfliktprävention in Mazedonien geleistet hat, lässt sich aufgrund der gleichzeitigen Aktivitäten der anderen internationalen Organisationen (EG/EU, UNO) nicht beantworten¹¹³. Betrachtet man aber die gemeinsame Leistung der involvierten Organisationen, so ist die Bilanz eindeutig positiv; durch die regelmässigen Konsultationen und die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Missionen konnte deren Effektivität bei der Überwachung und Lösung bestehender Probleme gesteigert werden. Der Einsatz der spillover Mission dient somit als ideales Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit zwischen KSZE/OSZE, EG/EU und UNO, dank der die

110 Von knapp zwei Millionen Einwohnern Mazedoniens sind 66,5% Mazedonier, 22,9% Albaner, 3,9% Türken, 2,3% Roma, 1,6% Serben und 2,5% andere Minderheiten. Angaben aus: *Aktuell 2000*, Harenberg, Dortmund 1999, S. 642.

111 Stefan Troebst: „Dicke Bretter, schwache Bohrer“ Die Langzeitmissionen der OSZE in: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Frieden machen*, S. 149–151.

112 Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 250.

113 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 99.

KSZE zum ersten Mal das Prinzip der präventiven Diplomatie umsetzen konnte¹¹⁴.

Weitere auf Kooperation zwischen internationalen Organisationen basierende Missionen waren die „Sanctions Assistance Missions“ (SAM), welche von der EG und dem AHB der KSZE am 18. September 1992 beschlossen wurden. Die Missionen wurden zwischen Oktober 1992 und April 1993 in die an Jugoslawien grenzenden Länder Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Mazedonien und Albanien sowie nach Kroatien und in die Ukraine entsandt. Aufgabe der insgesamt 180 Zollbeamten aus 19 Ländern war es, die nationalen Zollbehörden der Gastländer bei der Überwachung der vom UN-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen gegen Serbien und Montenegro¹¹⁵ zu unterstützen. Zur Verbesserung der Koordination der Aktivitäten der einzelnen Missionen sowie der mit der Einhaltung der Sanktionen in Zusammenhang stehenden Handlungen nationaler Behörden sowie regionaler und internationaler Organisationen beschloss der AHB auf seinem 19. Treffen anfangs Februar 1993, in Absprache mit der EG, die Einsetzung eines EG/KSZE-Sanktionskoordinators¹¹⁶.

Auch in diesem Fall erwies sich die KSZE als zur Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen fähig¹¹⁷ und leistete somit einen nützlichen Beitrag zur Überwachung der Sanktionen. Die Effektivität der Missionen war aber nicht immer gewährleistet, denn selbst wenn die Gastländer den Willen zur Durchsetzung der Sanktionen bekräftigten, bestanden über die Tätigkeiten der KSZE-Monitoren hinaus keine weiteren Druckmittel, um die Behörden zu einem schärferen Vorgehen gegen

114 Vgl. auch Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 250.

115 Vgl. hierzu UN-Sicherheitsrat-Resolutionen 713, 757, 787, 820.

116 Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 252–253.

117 Hier sei daran erinnert, dass sich die KSZE als eine Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta versteht und somit verpflichtet sieht „mit den Vereinten Nationen eng zusammenzuarbeiten, insbesondere bei der Verhütung und Beilegung von Konflikten“ (Gipfelerklärung von Helsinki 1992, Ziff. 25).

Embargoverletzungen anzuhalten. Des Weiteren wurden keine unmittelbaren Kompensationszahlungen für finanzielle Verluste gewährt, die den Nachbarstaaten durch den unterbrochenen Handel mit Serbien entstanden. Schliesslich erschien die Zahl der Beobachter für eine effektive Grenzkontrolle zu gering¹¹⁸. Ein grösserer personeller Einsatz wäre also notwendig gewesen.

3.1.4 Die OSZE-Mission in Kosovo

Als sich im Frühjahr 1998 die Lage in der serbischen Provinz Kosovo in Folge der kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den serbischen Polizeieinheiten und der UÇK dramatisch verschlechterte, reagierte die OSZE mit der Verstärkung des Personals ihrer in Mazedonien und Albanien tätigen Missionen¹¹⁹ mit dem Ziel die Grenzen zum Kosovo besser zu beobachten um die Entwicklung der Fluchtbewegungen der von ihren Dörfern vertriebenen Kosovo-Albaner zu verfolgen. Ferner betonte der Ständige Rat in seiner Sondersitzung vom 11. März 1998, dass die Kosovokrise aufgrund der wiederholten Verletzungen der OSZE-Prinzipien wie der Menschenrechte keineswegs lediglich eine innere Angelegenheit der Jugoslawischen Bundesrepublik sei und forderte Belgrad auf u.a. die sofortige Wiedereinsetzung der im Juli 1993 unterbrochenen Langzeitmissionen zu akzeptieren¹²⁰.

Milosevic lehnte aber das Angebot der OSZE wie auch eine internationale Vermittlung unter Leitung des spanischen Ministerpräsidenten Felipe Gonzalez ab. Um seine Position zu stärken, organisierte er am 24. April 1998 ein Referendum, in dem sich 94% der Serben gegen „die inter-

118 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 101.

119 Die OSZE-Missionen wurden in Mazedonien von 5 auf 8 und in Albanien von 11 auf 14 und später noch einmal auf 30 internationale Beobachter verstärkt. Vgl. Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 17.

120 Vgl. „Decision 218 on the situation in Kosovo, Adopted at the special session of the Permanent Council of OSCE, 11 March 1998“, in: Snezana Trifunovska: *Former Yugoslavia through Documents*, S. 883–884.

nationale Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ aussprachen¹²¹. Damit wurde die OSZE für die Folgemonate handlungsunfähig.

Nach tagelangen Verhandlungen erreichte am 12. Oktober 1998 der Sonderbotschafter Richard Holbrooke, der schon bei der Regelung des Bosnien-Konflikts eine zentrale Rolle gespielt hatte, Milosevics Zustimmung zu einem Plan zur Entschärfung der Situation in Kosovo. Danach wurde Belgrad erlaubt, weiterhin 15'000 Mann seiner Armee sowie 10'000 Sicherheitspolizisten in Kosovo zu stationieren; der geforderte serbisch-albanische Dialog sollte ohne internationale Beteiligung stattfinden und das internationale Überwachungsregime der NATO und der OSZE für den informellen Waffenstillstand sollte aus unbewaffneten Flugzeugen und zivilen Beobachtern vor Ort bestehen¹²².

Nachdem der am 13. Oktober beschlossene Aktivierungsbefehl für Luftschlägen gegen die serbischen Stellungen für 96 Stunden ausgesetzt worden war, vereinbarte die NATO am 15. Oktober 1998 mit Belgrad die Errichtung einer Luftüberwachungsmission¹²³ (Operation „Eagle Eye“, vgl. Kap. 3.4.5). Am 16. Oktober 1998 schloss die OSZE mit der jugoslawischen Regierung den Vertrag über eine bis zu 2'000 Mann starke, unbewaffnete Verifizierungsmission am Boden¹²⁴. Zu deren Schutz stationierte die NATO einige Wochen später in Mazedonien eine „Extraction Force“ in der Stärke von 1'800 Mann unter französischem Oberbefehl, die im Notfall die OSZE-Beobachter mit Helikoptern evakuieren sollte¹²⁵ (s. Kap. 3.4.5).

Die „Kosovo Verification Mission“ (KVM) der OSZE hatte gemäss dem mit Belgrad vereinbarten Vertrag ein breites Spektrum von Aufgaben

121 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 13.

122 Ebd., S. 16.

123 Vgl. „NATO-FRY Kosovo Verification Mission Agreement, FRY, 15 October 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 281–282.

124 Vgl. „OSCE-FRY Kosovo Verification Mission Agreement, 16 October 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 293–294.

125 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 17.

zu erfüllen. Zunächst sollte sie den von Holbrooke verhandelten Truppenabzug sowie die Einhaltung des Waffenstillstandes verifizieren. Weitere Aufgaben bestanden in der Begleitung der regulären Polizeieinheiten bei ihren Tätigkeiten in Kosovo sowie dem Monitoring, der Dokumentation und Untersuchung der dortigen Menschenrechtslage. Ferner sollte sie gemeinsam mit den internationalen Hilfsorganisationen die zu jener Zeit etwa 290'000 Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, von denen etwa 50'000 elend in den Wäldern hausten¹²⁶, vor Wintereinbruch in ihre alten Wohnungen zurückbringen und später an der Wiederherstellung ziviler Lebensverhältnisse bis zur Abhaltung von Wahlen mitwirken. Für alle diese Aufgaben war zunächst ein Jahr vorgesehen¹²⁷.

Aufgrund des Umfangs und der Dringlichkeit der Mission hatte die OSZE Mühe, die KVM rasch aufzustellen. Probleme gab es sowohl im logistischen Bereich wie auch in der Rekrutierung und Ausbildung des notwendigen Personals. So kam es, dass die OSZE-Verifizierungsmission erst im Dezember, als die ersten grösseren Kontingente in Kosovo eintrafen, richtig operativ wurde. Ende Januar umfasste die Mission aber lediglich 1'000 und selbst bei ihrer Ausreise am Vorabend der NATO-Luftangriffe gerade erst 1'380 internationale Mitarbeiter¹²⁸.

Für die Erfüllung der vom amerikanischen Karriere-Diplomaten William Walker geführten KVM wurden die OSZE-Überprüfer in fünf Regionalzentren stationiert: in Pristina, Prizren, Pec, Gnjialane und Mitrovica, wobei Pristina auch als Hauptquartier der Mission diente. Des weiteren gab es mehrere Feldbüros (*field offices*). Generell operierten die Beobachter zusammen mit lokalen Vertretern der beiden Konfliktseiten. Sobald auffällige Bewegungen gemeldet wurden, schickte die OSZE eine Patrouille um

126 Zahlen aus: Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 17.

127 Vgl. „OSCE-FRY Kosovo Verification Mission Agreement, 16 October 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 293–294 und den OSZE-Bericht: OSCE, Kosovo/Kosova As Seen, As Told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Part I: October 1998 to June 1999 (Chapter 2) auf der OSZE-Webseite: <http://www.osce.org/kosovo/reports/hr/part1/index.htm>.

128 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 18.

die Situation zu erkunden¹²⁹. Aufgrund der Nichteinhaltung des Waffenstillstands sowohl seitens der serbischen Einheiten wie auch der UÇK war aber die Mobilität der OSZE begrenzt. Zwar hatte Belgrad im Vertrag vom 16. Oktober die vollständige Kooperation mit der KVM sowie die Bewegungsfreiheit und die Sicherheit der internationalen Beobachter garantiert, jedoch war die Lage im Feld eine andere, da die lokalen serbischen Behörden die Arbeit der OSZE-Monitore meistens behinderten. Insbesondere wurde den OSZE-Patrouillen oft der Durchgang an von der jugoslawischen Polizei organisierten Kontrollstellen verweigert, wobei dasselbe auch von der UÇK praktiziert wurde¹³⁰.

Obwohl die OSZE-Mission auch die von der UÇK verübten Menschenrechtsverletzungen untersuchte und darauf bedacht war, die im Feld operierenden Teams aus verschiedenen Nationalitäten zusammenzusetzen, wurde sie von Anfang an von den serbischen Behörden als zu pro Kosovo-albanisch eingeschätzt, was die Unparteilichkeit der ganzen OSZE in Frage stellte¹³¹. Der Grund dafür bestand vor allem in der Tatsache, dass die Führung der KVM von Briten und Amerikanern dominiert war¹³². So wurde von serbischer Seite vermutet, dass die ganze OSZE-Mission nichts anderes als eine getarnte Spionage-Aktion für die Vorbereitung der NATO-Luftangriffe war¹³³. Dieser Verdacht untergrub das Vertrauen der jugoslawischen Behörden und somit ihre Kollaborationsbereitschaft mit der KVM.

129 Vgl. „Zweckoptimismus bei der OSZE in Pristina“, in: NZZ, 19.1.1999.

130 Vgl. OSZE-Bericht: OSCE, Kosovo/Kosova As Seen, As Told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Part I: October 1998 to June 1999 (Chapter 2) auf der OSZE-Webseite: <http://www.osce.org/kosovo/reports/hr/part1/index.htm>.

131 Ebd.

132 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 18.

133 Ähnliche Vermutungen wurden auch von einigen in Kosovo operierenden OSZE-Mitarbeitern geäußert. Besonders verdächtig war die Rolle des zum grossen Teils amerikanisch kontrollierten „Fusion Center“ für die Datenverarbeitung der KVM. Vgl. Interviews „Che cosa faceva l’OSCE in Kosovo?“, in: Limes, 2/1999, S. 35–50 (44–45).

Besondersschwierig wurde in dieser Hinsicht die Lage, als am 15. Januar 1999 von den OSZE-Monitoren in der Gegend des kosovarischen Dorfes Racak 45 Leichen von Albanern entdeckt wurden. Alles sprach dafür, dass hier Serben ein Massaker an Zivilisten verübt hatten. So lautete auch die Schuldzuweisung des Chefs der OSZE-Mission Walker¹³⁴. Die serbische Führung warf Walker die Verhinderung einer ordentlichen Untersuchung des Massakers durch die jugoslawischen Behörden sowie die Verbreitung seiner eigenen, gegen die Serben gerichteten Version der Ereignisse vor und erklärte ihn deswegen zur unerwünschten Person, die das Land innerhalb von 48 Stunden zu verlassen hätte¹³⁵. Zwar konnte die Ausweisung des Missionschefs durch Verhandlungen des amtierenden OSZE-Vorsitzenden mit Belgrad verhindert werden, dennoch machte das Massaker die kurz zuvor noch in NATO- und OSZE-Kreisen gehegte leise Hoffnung auf eine Entspannung zunichte.

So kam es, dass, nachdem am 19. März 1999 die Rambouillet-Verhandlungen gescheitert waren, der OSZE-Vorsitzende, der norwegische Aussenminister Knut Vollebaek, die sofortige Abreise der 1'380 Beobachter aus dem Kosovo anordnete¹³⁶. Die Lage war so gespannt, dass die persönliche Sicherheit der OSZE-Mitarbeiter den Vorrang gegenüber dem zu erwartenden Prestigeverlust der OSZE erhielt. Der für die Menschenrechte zuständige Teil der Mission wurde aber in den folgenden Kriegsmonaten von einem Teil der OSZE-Mitarbeiter in Albanien und Mazedonien weitergeführt; sie betreuten die vertriebenen Kosovaren und registrierten deren

134 Die Täterschaft wurde nie endgültig geklärt. Das finnische Expertenteam von Gerichtsmedizinern, das im Auftrag der EU die Leichen obduzierte, konnte – da alle Spuren verwischt worden waren – nur den gewaltsamen Tod, aber nicht die Verursacher feststellen. Vgl. „Report of the EU Forensic Expert Team on the Racak Incident, 17 March 1999“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 333–335.

135 Vgl. „Offene Provokation der OSZE durch Belgrad“, in: *NZZ*, 18.1.1999.

136 Vgl. „OSCE Chairman-in-Office Pulls out OSCE Personnel out of Kosovo, Oslo, 19 March 1999“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 337–338.

Aussagen über Menschenrechts-verletzungen für das Haager Kriegsverbrechertribunal¹³⁷.

Von der grossen Menge an erfassten Informationen über Menschenrechtsverletzungen abgesehen muss die OSZE-KVM eindeutig als Misserfolg bewertet werden. Ähnlich wie beim Fall der UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina (s. Kap. 3.3.4/3.3.6) wurde die OSZE-Mission in ein Umfeld entsandt, in welchem ihre Tätigkeit angesichts der Nichteinhaltung des Waffenstillstands seitens der beiden Kriegsparteien und der schwachen Kooperationsbereitschaft der jugoslawischen Behörden *de facto* vom guten Willen der Konfliktparteien abhing. Eine grössere Aufmerksamkeit gegenüber der für Belgrad so wichtigen Frage der Unparteilichkeit (weshalb war die Mission von Briten und Amerikanern dominiert?)¹³⁸ und ein grösserer politischer Druck auf die UÇK, um diese davon abzuhalten die von den serbischen Sicherheitskräften freigegebenen Gebiete militärisch zu erobern, hätten der KVM vielleicht grössere Chancen eingeräumt¹³⁹. Das Hauptproblem bestand aber darin dass die Mission zu spät kam, d.h. zu einem Zeitpunkt in dem beide Konfliktparteien – insbesondere die UÇK – nicht mehr zu Verhandlungen bereit waren.

3.1.5 Eine Bewertung

Betrachtet man die von der KSZE/OSZE getroffenen Massnahmen (vgl. Tab. 2) für das Konfliktmanagement im Verlaufe des Jugoslawienkonflikts, so stellt man fest, dass die Organisation vor allem in den Bereichen der Berichterstattung sowie der Prävention tätig war, während Sanktionen und Vermittlungsmassnahmen den anderen Institutionen überlassen

137 Vgl. OSZE-Bericht: OSCE, Kosovo/Kosova As Seen, As Told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Part I: October 1998 to June 1999 (Chapter 2) auf der OSZE-Webseite: <http://www.osce.org/kosovo/reports/hr/part1/index.htm>.

138 Vgl. Interviews „Che cosa faceva l’OSCE in Kosovo?“, in: Limes, 2/1999, S. 35–50 (35).

139 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 18.

wurden (s. UNO und EG/EU). Dies entspricht der Strategie der KSZE/OSZE, die ihre Schwerpunkte in der Konfliktprävention sowie -eindämmung hat. Es erstaunt also nicht, dass sich gerade die „Spillover Mission nach Skopje“, welche einen klar präventiven Charakter hatte, als die erfolgreichste Massnahme für die KSZE/OSZE erwies. Und auch durch die „Sanctions Assistance Missions“ konnte die Organisation ihre Fähigkeit beweisen, obwohl aufgrund von Koordinationsproblemen die Effektivität des Embargos nicht immer gewährleistet werden konnte.

Der Hauptgrund für den Erfolg dieser Missionen besteht vor allem darin, dass die KSZE/OSZE-Beobachter in einem friedlichen Umfeld operieren konnten. Des Weiteren spielte auch die Kooperationsbereitschaft der lokalen Behörden eine wichtige Rolle¹⁴⁰. Wenn aber diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben waren, wurden die Erfolgchancen der KSZE/OSZE-Missionen viel kleiner. Gute Beispiele dafür sind die Berichterstattungsmissionen, die Langzeitmissionen und vor allem die „Kosovo Verification Mission“.

Obwohl die Berichterstattungsmissionen in der Tabelle als „begrenzter Erfolg“ bewertet wurden, muss angemerkt werden, dass die Tätigkeit der KSZE-Beobachter stark von den kriegerischen Auseinandersetzungen der Konfliktparteien eingeschränkt wurde. Sie konnten zwar ihre Aufträge erfüllen, ihre Missionen zeigten aber deutlich wie begrenzt die Handlungsfähigkeit von unbewaffneten Beobachtern ist. Dasselbe galt für KVM, wobei in diesem Fall zusätzlich noch logistische sowie personelle Probleme vorhanden waren. Daneben zeigten gerade die KVM sowie die Langzeitmissionen, dass ihre Aufträge ohne Kooperation seitens der jugoslawischen Behörden erschwert bzw. nicht durchführbar wurden.

140 Gerade die Tatsache, dass im Falle der SAM der Kooperation mit den Grenzpolizei nicht immer optimal war, erklärt die Bewertung „begrenzter Erfolg“, welche in der Tabelle steht.

Table 2: Die KSZE/OSZE-Massnahmen im Jugoslawienkonflikt

Massnahme	Art / Hauptziel(e)	Bewertung
KSZE-Berichterstattungsmissionen zwischen 12.-20. 12.1991 und 7.-10.1.1992.	Diplomatische Massnahme / Überprüfung der Menschenrechtslage sowie der Wahrung der Minderheitsrechte.	Begrenzter Erfolg: Auftrag erfüllt, es folgte jedoch keine konkreten Massnahmen (s. Bosnien).
Suspendierung von Rest-Jugoslawien (12.5.1992; erneut am 13.12.1992).	Diplomatische Massnahme / Das gewaltsame Vorgehen der JVA in Bosnien zu stoppen.	Misserfolg: Belgrad änderte seine Aggressionspolitik in Bosnien nicht.
KSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Wojwodina und Sandshak von 8.9.1992-2.7.1993.	Diplomatische Massnahme / Überprüfung der Menschenrechtslage und Beitrag zur Lösung von Minderheitsproblemen leisten.	Misserfolg: die Missionen mussten frühzeitig beendet werden; Grund: Belgrads Weigerung sie zu verlängern.
KSZE-Berichterstattungsmissionen zwischen 19.8-6.9.1992, 13-18.1.1993 und 30.9.-5.10.1993.	Diplomatische Massnahme / Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen in Bosnien und Beaufsichtigung der Internierungslager.	Begrenzter Erfolg: erfolgreiche Informationssammlung über Menschenrechtsverletzungen, die Tätigkeit der KSZE-Monitore war jedoch stark eingeschränkt.
„Spillover Mission nach Skopje“ seit September 1992 (ab Februar 1993 enge Kooperation mit der EG und der UNO).	Diplomatische Massnahme / Prävention von ethnischen Konflikten in Mazedonien durch Lösung von Minderheitsproblemen.	Erfolg: erfolgreiche Prävention, Lösung vieler Probleme, gelungene Zusammenarbeit mit EG-Beobachtern und UN-Blauhelmen.
„Sanctions Assistance Missions“ (SAM) seit Oktober 1992 bzw. April 1993 in Zusammenarbeit mit der EG (ECMM).	Diplomatische Massnahme / Unterstützung der lokalen Zollbeamten bei der Überwachung der Beachtung der UN-Sanktionen	Begrenzter Erfolg: Effektivität des Embargos nicht immer gewährleistet, dazu gab es Koordinationsprobleme.
„Kosovo Verification Mission“ (KVM) von Dezember 1998-20.3.1999 in Zusammenarbeit mit der NATO.	Diplomatische Massnahme / Verifizierung des Truppenabzugs, der Einhaltung des Waffenstillstands und der Menschenrechtsverletzungen.	Misserfolg: Nichteinhaltung des Waffenstillstands, erhebliche Kooperationsprobleme mit den jug. Behörden und z.T. auch mit der UÇK.

Aus diesen Bemerkungen lässt sich also schliessen, dass die OSZE/KSZE im Konfliktmanagement im jugoslawischen Fall klar an ihre Grenzen gelangt ist. Dennoch wäre die Behauptung, dass die KSZE/OSZE-Streitbeilegungsmechanismen gescheitert seien, falsch. Erstens weil der militärische Krisenmechanismus wie der Dringlichkeitsmechanismus – nicht zuletzt dank den „konsens-minus-eins“ Verfahren – funktionierten und somit die Handlungsfähigkeit der KSZE ermöglichten. Zweitens weil die Hauptverantwortung für das Versagen einer friedlichen Streitbeilegung nicht in der KSZE/OSZE als Verhandlungsorgan, sondern in der intransigenten Haltung Jugoslawiens zu suchen ist¹⁴¹. Abschliessend kann man somit die Leistungsfähigkeit der KSZE/OSZE im Verlaufe der Jugoslawien-Krise als hoch für die Konfliktprävention bzw. -eindämmung, als schwach hingegen für die Konfliktlösung bewerten.

3.2 Die Vermittlungsbemühungen der EG/EU

3.2.1 Die Reaktionen der EG zu Beginn der Jugoslawienkrise

Im Gegensatz zu den anderen Organisationen reagierte die Europäische Gemeinschaft schon vor dem 25. Juni 1991, als Kroatien und Slowenien ihre Unabhängigkeit proklamierten, indem die Kommission im Mai 1991 Belgrad einen Assoziierungsvertrag und wirtschaftliche Hilfe (ca. 4 Milliarden US\$) anbot¹⁴². Als Gegenleistung sollte die jugoslawische Regierung eine friedliche Lösung für ihre internen Probleme finden. Das Angebot kam aber zu spät, da der Verfassungsstreit zwischen den jugoslawischen Republiken schon weit fortgeschritten war, so dass es von der jugoslawischen Regierung nicht angenommen wurde.

141 Markus Wenig: *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, S. 259–262.

142 Stanley Hoffmann: Yugoslavia: Implications for Europe and for European Institutions, in: Richard H. Ullman (Hrsg.): *The World and Yugoslavia's War*, S. 97–98.

Trotz Einigkeit zwischen den EG-Partnern über den Erhalt eines geeigneten Jugoslawiens und den Nutzen einer Assoziierung der Gemeinschaft mit Belgrad, wurde im Rahmen der EPZ keine operative Politik der Konfliktregulierung entwickelt. Statt dürre Appelle an die streitenden Republikführungen zu richten und auf einen Kompromiss zu warten, hätte gerade die Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen die Gelegenheit geboten¹⁴³, vermittelnd in den Konflikteinzugreifen und mit „Zuckerbrot und Peitsche“ eine friedliche Unionslösung für Jugoslawien durchzusetzen. Die Chance wurde wegen der zurückhaltenden Haltung der EG-Mitglieder aber nicht genutzt, u.a. auch aufgrund der Tatsache des Fehlens einer zentralen EPZ-Einrichtung, die eine eigenständige, nicht mitgliedsstaatlich vorstrukturierte Analyse der Lage ermöglicht hätte¹⁴⁴.

Nach Kriegsbeginn beanspruchte die EG mit dem Motto „*This is the hour of Europe. It is not the hour of the Americans*“¹⁴⁵ den Vorrang bei den Vermittlungsbemühungen im Jugoslawienkonflikt. Sie sah nämlich in der Krise die Möglichkeit, mehr Gewicht in der internationalen Politik zu bekommen, was übrigens eng mit den zur selben Zeit verlaufenden Verhandlungen im Rahmen des Ministerrates für die Schaffung der GASP in Zusammenhang stand. Des weiteren wollte man sich von der Unentschlossenheit und Untätigkeit, die von der EG ein Jahr zuvor im Verlaufe der Golfkrise gezeigt worden war befreien und damit endlich die ausenpolitische Fähigkeit der Gemeinschaft beweisen¹⁴⁶.

Die EG-Politik gegenüber dem Krieg in Jugoslawien lässt sich bis zum Jahreswechsel in drei Phasen einteilen: neutrale Vermittlungsversuche zwischen den Konfliktparteien bis August 1991, Schlichtungsversuche im

143 Vgl. „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Luxemburg/Brüssel, 9. Mai 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 528 und „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Brüssel, 8. Juni 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 528.

144 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 124.

145 Der Satz stammt vom Aussenminister Luxemburgs Jacques Poos als Vertreter der EG Präsidentschaft, Zit. nach Leo Tindemans (Vors.): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, S. 56.

146 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 48.

Rahmen der Haager Friedenskonferenz von September bis November 1991, Parteinahme durch differenzierenden Sanktionen und durch den Beschluss zur koordinierten Anerkennung der Unabhängigkeit der jugoslawischen Republiken im Dezember 1991.

Gemäss dem Aussenvertretungssystem der EG wurden die Vermittlungsversuche, die unmittelbar nach der gewaltsamen Intervention der JVA gegen die Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens einsetzten, von der Troika übernommen. Die Troika setzte sich zum damaligen Zeitpunkt aus Luxemburg (Präsidentschaft), Italien und den Niederlanden zusammen, was sicherlich einen Nachteil darstellte, da keine der EG-Grossmächte (Grossbritannien, Frankreich oder Deutschland) vertreten war¹⁴⁷. Ihr Verhandlungsplan für Jugoslawien bestand aus drei Punkten, welche folgendes verlangten: 1. eine Lösung, um die von Serbien seit Mai 1991 blockierte Wahl des Kroaten Stipe Mesic zum Vorsitzenden des Staatspräsidiums (das oberste Staatsorgan) wieder funktionsfähig zu machen; 2. die Aussetzung der Unabhängigkeitserklärungen für drei Monate; und 3. die Rückkehr der JVA in ihre Kasernen¹⁴⁸. Die Verhandlungen führten am 7. Juli 1991 zum Abkommen von Brioni¹⁴⁹, dank dem ein Ende der militärischen Auseinandersetzungen in Slowenien erreicht wurde. Das Abkommen sah ausserdem die Einwilligung zur Entsendung einer Beobachtermission sowie die von der EG vorgeschlagene Aussetzung der Unabhängigkeitserklärungen vor. Zusätzlich hatte die EG, als Ausdruck ihrer Missbilligung der Ereignisse, zuvor am 5. Juli 1991 ein Waffenembargo und die Einfrierung der Finanzprotokolle beschlossen, Sanktionsmassnahmen, die aber keine abschreckende Wirkung entfalteten¹⁵⁰.

147 Wären alle drei zusammen dabei gewesen, hätte die Troika eine eindeutig höheren Verhandlungsdruck auf Belgrad ausüben können. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 126.

148 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 50.

149 Vgl. „Gemeinsame Erklärung der Ministertroika der EG und der jugoslawischen Konfliktparteien über einen Friedensplan für Jugoslawien, vereinbart in Brioni am 7. Juli 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 537–539.

150 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 127.

Auf die Intervention der Volksarmee in Kroatien, bei der es nicht mehr wie in Slowenien um den Erhalt des jugoslawischen Staates, sondern um die Zugehörigkeit serbisch besiedelter Gebiete ging, hinter der eine von Belgrad gesteuerte Eroberungsstrategie stand, fand die EG keine adäquate Antwort. Die Appelle zur Beendigung der Gewalt und zur Wiederaufnahme von Verhandlungen verhallten ohne Wirkung und am 4. August berichtete die Troika-Mission, dass es für sie nichts mehr zu tun gäbe¹⁵¹.

Eine explizite Zuschreibung der Verantwortung für die Kriegshandlungen an die Serben erfolgte erstmals am 6. August auf einer EG-Sondersitzung in Den Haag. In der EPZ-Erklärung wurde die *„fortgesetzte Gewaltanwendung und Versuche seitens einer Republik, den anderen Republiken mit Gewalt Lösungen aufzuzwingen“*¹⁵² entschieden verurteilt. Interessant ist auch zu bemerken, dass der Aufruf zu Verhandlungen über die Zukunft Jugoslawiens elementare Grundsätze zur Konfliktregulierung enthielt, die künftig massgebend sein sollten. Die EG bezog sich auf die einschlägigen KSZE-Prinzipien, als sie erklärte, *„dass jede gewaltsame Veränderung der innerstaatlichen und internationalen Grenzen nicht annehmbar ist und dass jede Lösung die Rechte der Minderheiten in allen Republiken gewährleisten soll“*¹⁵³. Ausserdem wurde die Kommission aufgefordert *„die Zwölf darüber zu informieren, welche wirtschaftlichen und finanziellen Massnahmen gegen die Parteien ergriffen werden könnten, die sich einem Waffenstillstand entgegenstellen und sich nicht an die genannten Grundsätze halten, sowie darüber, wie die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu den Parteien, die sich in dieser Hinsicht kooperativ verhalten, verbessert werden können“*¹⁵⁴.

151 Ebd.

152 „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Den Haag, 6. August 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 540–541.

153 Ebd.

154 Ebd.

3.2.2 Die Haager Friedenskonferenz

Nachdem die EG in einer ausserordentlichen Ratstagung¹⁵⁵ am 17./28. August 1991 ausdrücklich die serbischen Freischärler für die zunehmende Gewalt verantwortlich machte, konnte am 1. September ein Waffenstillstandsabkommen¹⁵⁶ verhandelt werden, welches die Vereinbarung beinhaltete Gespräche über die Zukunft Jugoslawiens in Den Haag zu führen. Zwei Tage später wurde von den Aussenministern der Beginn der EG-Friedenskonferenz für den 7. September 1991 angekündigt¹⁵⁷. Die Friedenskonferenz fand unter dem Vorsitz des ehemaligen britischen Aussenministers und NATO-Generalsekretärs Lord Peter Carrington statt, und basierte auf drei Prinzipien: Nichtanerkennung unilateraler Grenzveränderungen, Schutz der Rechte aller Minderheiten und volle Respektierung aller legitimen Interessen und Bestrebungen¹⁵⁸.

Aufgabe Lord Carringtons, der als offizieller EG-Vermittlungsbeauftragter handelte, war es den Parteien einen Lösungsplan zu unterbreiten, wobei in strittigen Fragen die Möglichkeit bestand, auf gutachtliche Stellungnahmen der Schiedskommission unter Vorsitz des Franzosen Robert Badinter zurückzugreifen. Neben der Tatsache, dass im Verlaufe der Verhandlungen der Waffenstillstand faktisch von beiden Konfliktparteien nicht respektiert wurde¹⁵⁹ und somit ihre Verhandlungsbereitschaft schwach war, bestand das Hauptproblem in der Position des Vorsitzenden selbst. Er konnte nämlich nicht auf wichtige Voraussetzungen zählen, wie ein zuvor erstelltes politisches Konzept, eine weitgehend geschlossene

155 Vgl. „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien. Ausserordentliche EPZ-Ministertagung, Brüssel 27. August 1991“, in: EA 21/1991, S. D 543–544.

156 Vgl. „Abkommen über einen Waffenstillstand in Kroatien, unterzeichnet am 1. September 1991 in Belgrad“, in: EA, 21/1991, S. D 544–545.

157 Vgl. „EPZ-Erklärung. Ausserordentliche EPZ-Ministertagung, Den Haag, 3. September 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 545–546.

158 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 53.

159 Ebd., S. 53–54.

Position des Auftraggebers (EG)¹⁶⁰ und die Fähigkeit und Bereitschaft der Position gegebenenfalls mit Druckmitteln Geltung zu verschaffen (er besass nicht die Möglichkeit, im Namen der EG Sanktionen anzudrohen), so dass seine Autorität als Vermittler ausserordentlich begrenzt war¹⁶¹.

Die schwache Position des Vermittlers und der Verzicht seitens der EG, vorläufig auf den Einsatz von Zwangsmitteln zu verzichten, um den institutionalisierten und unter Erfolgsdruck stehenden Friedensprozess nicht zu gefährden, bewirkte dass vor allem die Serben der Friedenskonferenz lediglich aus taktischen Erwägungen zugestimmt hatten, um Zeit zu gewinnen und Sanktionen zu vermeiden. Infolgedessen setzten sie, ungeachtet aller Waffenstillstandsvereinbarungen, ihren Eroberungsfeldzug in Kroatien nach Beginn der Friedenskonferenz im September 1991 ungehemmt fort¹⁶².

3.2.3 Die EG-Beobachtermission

Im Rahmen des Abkommen von Brioni¹⁶³ wurde die Entsendung einer „European Community Monitoring Mission“ (ECMM) in die BR Jugoslawien beschlossen. Ein erstes „Memorandum of Understanding“ vom 13. Juli 1991 zwischen der EG, der jugoslawischen Bundesregierung, Vertretern Sloweniens und Kroatiens war zeitlich auf drei Monate befristet und enthielt zunächst nur ein ausdrückliches Mandat für 30 bis 50 Beobachter

160 Die Meinungsunterschiede zwischen den EG-Staaten wurden eher grösser als kleiner: Deutschland drängte seit Anfang August zunehmend darauf, die Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens ernsthaft zu prüfen, und stiess dabei auf Widerstand der meisten EG-Partner, vor allem Grossbritanniens und Frankreichs, welche Gesamtjugoslawien nach wie vor erhalten wollten (vgl. Kap. 2.4).

161 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 129.

162 Ebd., S. 130–131.

163 Vgl. „Gemeinsame Erklärung der Ministertrioika der EG und der jugoslawischen Konfliktparteien über einen Friedensplan für Jugoslawien, vereinbart in Brioni am 7. Juli 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 537–539.

in Slowenien¹⁶⁴. Trotz serbischer Widerstände folgten mit dem Memorandum vom 1. September 1991 die Ausweitung des Mandats zur Überwachung eines Waffenstillstands in Kroatien und die Aufstockung des Personals auf etwa 200 Beobachter¹⁶⁵. Bemerkenswert ist dabei, dass die EG-Mission durch Beobachter aus den KSZE-Ländern Kanada, Polen, Schweden und Tschechoslowakei verstärkt wurde. Mit dem Memorandum vom 1. Oktober 1991 fand schliesslich die Ausdehnung der ECMM auf Bosnien-Herzegowina statt, mit dem Mandat, friedenserhaltend und konfliktvorbeugend zu wirken¹⁶⁶.

Während der Abzug der jugoslawischen Volksarmee aus Slowenien am 26. Oktober 1991 abgeschlossen wurde, konnten die Beobachter in Kroatien und in Bosnien ihr Mandat nicht umsetzen. In Kroatien lag der Hauptgrund dafür vor allem – neben technisch-militärischen Schwierigkeiten betreffend die Vereinbarung von dauerhaften Waffenstillständen – in der Weigerung der Kriegsparteien, insbesondere der JVA wie auch der serbischen Milizen, die mit den EG-Monitoren ausgehandelten Waffenstillstandsvereinbarungen effektiv zu respektieren. Offensichtlich rechnete die serbische Seite damit, aufgrund des Fehlens konkreter militärischer Sanktionen ihren Feldzug ungestraft fortsetzen zu können, und hatte somit keinen Anreiz mit der EG zusammen zu arbeiten. Eine ähnliche Rechnung wurde auch von den bosnischen Serben gemacht, so dass die ECMM in Bosnien-Herzegowina keinen erkennbaren Beitrag zur Gewaltvermeidung leisten konnte und sich sogar, nachdem der Krieg im April 1992 in vollem Umfang ausgebrochen und am 3. Mai ein belgischer Beobachter bei Mostar getötet worden war, im Herbst 1992 aus der Republik zurückzog¹⁶⁷.

164 Vgl. „Memorandum of Understanding on the Monitor Mission to Yugoslavia“, 13 July 1991, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 317–322.

165 Vgl. „Memorandum of Understanding on the Extension of Monitoring Activities of the Monitor Mission to Yugoslavia“, Belgrade, 1 September 1991, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 336–342.

166 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 134.

167 Ebd., S. 134–135.

Parallel zum Aufbau der „Sanctions Assistance Missions“ der KSZE in den Nachbarstaaten im ehemaligen Jugoslawien weitete die EG den Aktionsbereich ihrer ECMM im Herbst 1992 auf Bulgarien, Ungarn, Albanien und trotz Vetos Griechenlands bezüglich ihrer Anerkennung auch auf Mazedonien aus. Das Ziel war, zusammen mit der Kontrolle der Respektierung der UN-Wirtschaftssanktionen durch Beobachtung der Grenzen, ein Frühwarnsystem für den Fall einer Ausbreitung des Kriegs in die Nachbarregionen aufzustellen. Neben dem Hauptquartier in Zagreb wurden somit weitere Regionalzentren der ECMM in Belgrad, Knin, Zenica, Szeged, Sofia und Tirana errichtet. Insgesamt arbeiteten bis Juli 1994 rund 320 Personen, Diplomaten und Militärangehörige, für die Mission, davon ca. 160 als eigentliche Beobachter. Die Zusammenarbeit mit den anderen Organisationen (UNO, KSZE) und der internationalen Jugoslawienkonferenz wurde durch Verbindungsoffiziere begünstigt¹⁶⁸.

Angesichts der Tatsache, dass eine gewisse Rivalität zwischen UNO und EG vorhanden war, besass die EG durch die Präsenz der ECMM vor Ort eine eigene, von den Vereinten Nationen unabhängige Informationsquelle. Die Jugoslawienpolitik der EG gewann dadurch aber nicht an Kohärenz und Geschlossenheit. Die ECMM war, wie übrigens die ganze EPZ, stark vom intergouvernementalen Charakter geprägt und konnte somit nicht als Grundlage für eine zentrale Planung einer strategischen Konfliktregulierung dienen¹⁶⁹. Dies bildete zusammen mit der Abwesenheit von glaubhaften militärischen Sanktionsdrohungen seitens der EG, um die Konfliktparteien zur Einhaltung der Waffenstillstände zu veranlassen und diese notfalls zu erzwingen, die Hauptgründe für die Ohnmacht der EG-Beobachtermission im ehemaligen Jugoslawien.

168 Ebd., S. 135.

169 Ebd., S. 136.

3.2.4 Das Scheitern des EG-Friedensplans und die umstrittene Anerkennungspolitik der EG

Die EG konnte der serbischen Machtstrategie in Kroatien nur wenig entgegenzusetzen. Neben der von der Gemeinschaft schon ausgeschlossenen militärischen Option der Konfliktregulierung¹⁷⁰ blieben ihr lediglich zwei Instrumente zur Druckausübung: selektive Wirtschaftssanktionen und die Option der Anerkennung der Unabhängigkeit der Republiken.

Nachdem Milosevic als einziger an den Verhandlungen beteiligter Republikvertreter den am 18. Oktober 1991 vorgelegten Plan Carringtons abgelehnt hatte, stellte die Europäische Gemeinschaft am 28. Oktober ein Ultimatum. Sollte Serbien auf der nächsten Sitzung am 5. November nicht zustimmen, werde „*die Konferenz mit den kooperationsbereiten Republiken eine politische Lösung im Hinblick auf die Anerkennung der Unabhängigkeit derjenigen Republiken, die dies wünschen, anstreben*“¹⁷¹. Die Parteien, die nicht zur Zusammenarbeit bereit waren, hätten damit zu rechnen, dass die EG und ihre Mitgliedsstaaten restriktive Massnahmen gegen sie ergreifen würden. Die Bemühungen des Vermittlers doch noch eine Einigung zu erzielen, blieben allerdings fruchtlos, und so beschlossen die EG-Aussenminister am 8. November 1991 am Rande der NATO-Tagung eine Serie von selektiven diplomatischen wie wirtschaftlichen Sanktionen gegen die BR Jugoslawien¹⁷². Zugleich sollten positive Ausgleichsmassnahmen gegenüber den Parteien angewendet werden, die auf „*friedliche*

170 Die Idee eines *peacekeeping*-Einsatzes der WEU in Kroatien zur Unterstützung der ECMM wurde im September 1991 *de facto* ausgeschlossen. Vgl. „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Den Haag, 19. September 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 549–550.

171 „EPZ-Erklärung zur Lage in Jugoslawien, Brüssel, 28. Oktober 1991“, in: EA 3/1992, S. D 117–118.

172 Die Massnahmen umfassten: 1. die sofortige Aussetzung des Handels- und Kooperationsabkommens mit Jugoslawien und Kündigung dieses Abkommens; 2. die Wiedereinführung der mengenmässigen Beschränkungen im Textilbereich; 3. die Streichung Jugoslawiens von der Liste der Nutzniesser des Systems der allgemeinen Präferenzen; 4. der formellen vorläufigen Ausschluss Jugoslawiens von den Begünstigungen durch das PHARE-Programm. Vgl. „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Rom, 8. November 1991“, in: EA 3/1992, S. D 118–119.

Weise an einer umfassenden politischen Lösung auf Grundlage der EG-Vorschläge mitwirken“¹⁷³.Einschränkend hiess es dann allerdings, „dass die Aussicht auf Anerkennung der Unabhängigkeit derjenigen Republiken, die dies wünschen, nur im Rahmen einer Gesamtlösung vorstellbar ist, die hinreichende Garantien für den Schutz der Menschenrechte und der Rechte von nationalen und ethnischen Gruppen einschliesst“¹⁷⁴.

Angesichts der Tatsache, dass eine solche Gesamtlösung eben gescheitert war, erschienen die implizit gegen Serbien und Montenegro gerichteten Sanktionen eher moderat. Die insbesondere von Deutschland aufgeworfene Problematik der Unabhängigkeits-Anerkennung der Republiken rückte damit ins Zentrum der EG-Jugoslawienpolitik. Carrington forderte diesbezüglich am 20. November 1991 von der Badinter-Kommission eine Stellungnahme zu der Frage, ob die Unabhängigkeitsbestrebungen der Republiken eine Sezession darstellten – dies hätte der serbischen Interpretation entsprochen und die völkerrechtliche Kontinuität der BR Jugoslawiens impliziert – oder ob die Föderation am Zerbrechen war und damit die Nachfolgefragen einvernehmlich zwischen allen Republiken zu verhandeln wären¹⁷⁵. Am 29. November äusserte sich die Kommission zugunsten der ersten Interpretation. Es hiess, „that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia is in the process of dissolution“¹⁷⁶, nachdem die Bundesorgane funktionsunfähig geworden waren.

Der Vorgang der Desintegration war unübersehbar, da die Bundesarmee im Dienste Serbiens agierte und zudem der serbische Block schon am 3. Oktober 1991 im kollektiven Staatspräsidium in Abwesenheit der Vertreter Sloweniens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas die Macht usurpiert hatte. Die EG selbst hatte diesen Vorgang als illegalen Akt bezeichnet

173 Ebd., S. D 118.

174 Ebd., S. D 119.

175 Carsten Giersch: Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995, S. 138–139.

176 „Opinion No. 1 of the Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia“, 29 November 1991, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 415–417.

und erklärt, dass Serbien nicht länger beanspruchen könne für ganz Jugoslawien zu sprechen¹⁷⁷.

Am 2. Dezember 1991 verabschiedete die EG auf der Basis des Beschlusses vom 8. November Ausgleichsmassnahmen für Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Kroatien und Slowenien. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, wurde jedoch betont, dass damit in keiner Weise die Anerkennung der Republiken präjudiziert werde¹⁷⁸.

Innerhalb der EG war die Frage der Anerkennung der Republiken schon seit Sommer 1991 umstritten. Eine Entscheidung wurde mit dem Abkommen von Brioni lediglich um drei Monate verschoben. Auf der einen Seite drängte Deutschland auf eine rasche Anerkennung von Slowenien und Kroatien, da es davon überzeugt war, dass die damit verbundene Internationalisierung des Konfliktes in Kroatien einen entscheidenden Schritt zur Beendigung der Feindseligkeiten bedeuten würde. Auf der anderen Seite waren mehrere EG-Mitglieder gegen die Anerkennung, weil sie eine Verkomplizierung der Lage nicht nur in Kroatien sondern vor allem in Bosnien befürchteten¹⁷⁹. Diese Uneinigkeit bewirkte, dass die EG bis Dezember zu keiner einheitlichen Position fand und somit diesbezüglich keine gemeinsame Strategie entwickeln konnte. Zusätzlich war sie intensiv mit der Vertragsreform beschäftigt, so dass bis zum Abschluss des Maastrichter Gipfels am 10. Dezember die Frage der Anerkennung von Kroatien und Slowenien für die meisten der Zwölf eine zweitrangige Bedeutung hatte.

Nach Ablauf des in Brioni vereinbarten dreimonatigen Moratoriums (8. Oktober 1991) erhöhte Deutschland den Druck in Richtung Anerkennung Kroatiens und Sloweniens und scheute vor einem offenen Dissens mit den EG-Partnern, vor allem Grossbritannien und Frankreich, nicht zurück. Am

177 Vgl. „EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Informelle Tagung der Aussenminister, Haarzuilens, 6. Oktober 1991“, in: EA, 21/1991, S. D 555.

178 Vgl. „[EC] Declaration on Positive Measures“, 2 December 1991, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 425.

179 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 62–63.

16. Dezember 1991, also sechs Tage nach dem Maastrichter Gipfeltreffen, konnte schliesslich die deutsche Regierung – unterstützt von Belgien, Dänemark und Italien – ihre Position in der Aussenministersitzung durchsetzen¹⁸⁰. Die EG beschloss zum einen Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion, und zugleich einen gemeinsamen Standpunkt, der die Anerkennung derjenigen jugoslawischen Republiken ermöglichte, welche die in den Richtlinien genannten Voraussetzungen erfüllten¹⁸¹. Die Badinter-Kommission wurde damit beauftragt, Anerkennungsgesuche entsprechend zu begutachten.

Deutschland, das sich gegenüber Kroatien und Slowenien auf eine Anerkennung vor Weihnachten festgelegt hatte, handelte damit ausserhalb des Rahmens der EG und anerkannte die beiden Republiken schon am 23. Dezember 1991¹⁸², ohne die Gutachten der Kommission abzuwarten, die zumindest im Falle Kroatiens am 11. Januar 1992 Vorbehalte anmeldete. So blieb der EG keine andere Wahl als der deutschen Initiative zu folgen und am 15. Januar 1992 ihrerseits Slowenien und Kroatien anzuerkennen¹⁸³.

180 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 141.

181 Vgl. „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion“, „Gemeinsamer Standpunkt im Hinblick auf die Anerkennung jugoslawischer Republiken“, Brüssel, 16.12.1991, in: EA, 3/1992, S. D 120–121.

182 Für eine detaillierte Analyse der Gründe und der Folgen für die deutsche jugoslawische Anerkennungspolitik siehe Heinz-Jürgen Axt: Hat Genscher Jugoslawien entzweit?, in: Angelika Volle und Wolfgang Wagner (Hrsg.): *Der Krieg auf dem Balkan*, S. 95–103 und Wolfgang F. Scholer: Germany and the Breakup of Yugoslavia, in: Raju G. C. Thomas und H. Richard Friman (Hrsg.): *The South Slav Conflict*, S. 315–330.

183 Die Anerkennung von Mazedonien, das gemäss der Badinter-Kommission zusammen mit Slowenien die notwendigen Voraussetzungen für die Anerkennung erfüllte, wurde aufgrund des Namens von Griechenland blockiert. Vgl. Heinz-Jürgen Axt: Mazedonien: ein Streit um Namen oder ein Konflikt vor dem Ausbruch?, in: Angelika Volle und Wolfgang Wagner (Hrsg.): *Der Krieg auf dem Balkan*, S. 91–92.

Es wurde – vor allem von serbischer Seite, aber auch von westlichen Beobachtern¹⁸⁴ – der EG und insbesondere Deutschland vorgeworfen, dass die Anerkennung der Republiken schliesslich zum Kriegsausbruch in Bosnien-Herzegowina geführt habe, wo die Frage der Unabhängigkeit oder Zugehörigkeit zu Jugoslawien zwischen den Bevölkerungsgruppen der Moslems, Kroaten und Serben bereits heftig umstritten war. Die Tatsache, dass sich die bosnischen Serben zusammen mit der JVA bereits seit August-September 1991 auf die gewaltsame Aufteilung Bosnien-Herzegowinas vorbereitet haben¹⁸⁵ beweist aber, dass der Krieg früher oder später auch ohne die internationale Anerkennung Kroatiens und Sloweniens ausgebrochen wäre¹⁸⁶. Die Anerkennung diene also lediglich als Katalysator, war aber nicht die Ursache, so dass die EG-Jugoslawienpolitik insbesondere im Hinblick auf Bosnien-Herzegowina als ungeschickt aber keineswegs als falsch eingeschätzt werden kann.

3.2.5 Der Cutilheiro-Plan und Kriegsausbruch in Bosnien-Herzegowina

Trotz negativen Erfahrungen im Kroatien-Konflikt und ständiger Desavouierung der europäischen Vermittlung durch Belgrad änderte die EG den Kurs ihrer Jugoslawienpolitik nicht, so dass keine angemesseneren Mass-

184 Vgl. Robin Alison Remigton: Yugoslavia and the Internationalisation of the Balkan Conflict, in: Raju G. C. Thomas und H. Richard Friman (Hrsg.): *The South Slav Conflict*, S. 237–241.

185 James Gow: Nervous Bunnies – The International Community and the Yugoslav War of Dissolution, in: Lawrence Freedman: *Military Intervention in European Conflicts*, S. 22–23 und insbesondere Fussnote Nr. 12.

186 Die Vermeidung des Krieges war nicht von der internationalen Anerkennung sondern vielmehr von der Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, effektiv konfliktverbeugend in Bosnien-Herzegowina zu wirken, abhängig. Da aber dieser Wille nicht vorhanden war (vgl. James Gow: *Triumph of the lack of Will*, S. 1–11/323–329) und angesichts der Ereignisse in Kroatien war der Kriegsausbruch in Bosnien-Herzegowina nur eine Frage der Zeit. Vgl. auch Stanley Hoffmann: Yugoslavia: Implications for Europe and for European Institutions, in: Richard H. Ullman (Hrsg.): *The World and Yugoslavia's Wars*, S. 107.

nahmen eingesetzt wurden, um die Serben von neuer Gewaltanwendung in Bosnien-Herzegowina abzuhalten. Statt dessen wurden die Verhandlungen im Rahmen der EG-Friedenskonferenz wie zuvor weitergeführt¹⁸⁷.

Noch bevor Bosnien-Herzegowina im April 1992 von der EG und den USA als Völkerrechtssubjekt international anerkannt wurde, handelten die Vertreter der bosnischen Moslems, Serben und Kroaten im Rahmen der EG-Friedenskonferenz unter Vermittlung Carringtons und des portugiesischen Sonderbeauftragten José Cutilheiro im Februar/März 1992 einen Kantonisierungsplan für Bosnien-Herzegowina aus, der am 18 März 1992 von den drei Parteien unterzeichnet wurde. Der Cutilheiro-Plan verfolgte das Konzept einer Föderalisierung der Republik auf der Basis ethnischer Kantone und definierte Bosnien-Herzegowina als „*einen aus drei konstitutiven Einheiten zusammengesetzten Staat, der auf dem nationalen Prinzip gründet sowie ökonomische, geographische und andere Kriterien berücksichtigen*“¹⁸⁸ sollte. Ziel des Abkommens war, die Republik in den bestehenden Grenzen beizubehalten und die Sezession der einzelnen Regionen zu verhindern. Wenige Tage später, bevor die drei Einheiten im Detail bestimmt werden konnten, lehnte aber der bosnische Präsident Izetbegovic, gefolgt vom Vertreter der bosnischen Kroaten Boban, den Cutilheiro-Plan ab¹⁸⁹.

Der Kantonisierungsplan war aufgrund der stark heterogen verteilten serbischen, kroatischen und moslemischen Ethnien in Bosnien-Herzegowina von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Die daraus resultierende frühzeitige Festlegung auf das ethnische Prinzip hatte aber schwerwiegende Folgen und erwies sich für den Verlauf des Krieges als ausgesprochen fatal. Da die Grenzen der zu verhandelnden Kantone von Anfang an umstritten und umkämpft waren, kann man ohne Übertreibung feststellen, dass der Vermittlungsversuch der EG-Beauftragten letztlich konfliktverschärfend

187 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 143.

188 Zit. nach Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 184.

189 Leo Tindemans (Vors.): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, S. 48.

wirkte und die Bereitschaft, die Grenzen einer „Serbischen Republik“ mit Gewalt zu ziehen und durch Vertreibung ethnisch zu vereinheitlichen, wenn auch ungewollt ermutigte¹⁹⁰.

Auf den drohenden Kriegausbruch reagierten die USA¹⁹¹ und die EG¹⁹² am 6. April 1992 nur mit der raschen Anerkennung Bosnien-Herzegowinas, ohne allerdings damit Sicherheitsgarantien zu verbinden. Obwohl die Unterstützung der bosnisch-serbischen Milizen durch die JVA bald offensichtlich wurde, antwortete die EG am 11. April 1992 nur mit deklaratorischer Politik und forderte die kroatische und die serbische Regierung indirekt auf, ihre Einmischung in Bosnien-Herzegowina zu beenden¹⁹³. Im übrigen wurde aber auf den Fortgang der Verhandlungen im Rahmen der Friedenskonferenz gesetzt.

Nachdem die KSZE bereits am 15. April anlässlich des Beginns ihres Folgetreffens in Helsinki eine überaus klare Verurteilung der serbischen Gewaltpolitik formuliert hatte, benötigte die EG einen weiteren Monat, um einen Beschluss über die Einleitung erster konkreter Massnahmen zu fassen¹⁹⁴. Sie forderte unter anderem den vollständigen Abzug der JVA und ihrer Waffen oder die Auflösung ihrer Einheiten und die Unterstellung der Waffen unter internationale Kontrolle, ohne dass konkrete Zwangsmassnahmen vorgesehen wurden. Währenddessen gingen die serbische Offensive und die damit verbundenen „ethnischen Säuberungen“ in Bosnien-Herzegowina ungestört weiter.

Die EG reagierte spät, und erst am 27. Mai 1992 einigten sich die ständigen Vertreter der Zwölf auf ein Handelsembargo, das allerdings Ölpro-

190 Vgl. Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 185 und Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 69–71.

191 „President Bush’s Statement [on the recognition of Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia]“, Washington, 7 April 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 521–522.

192 „[EC] Declaration on recognition of Bosnia and Herzegovina“, Luxemburg, 6 April 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 521.

193 Vgl. „[EC] Statement on Bosnia and Herzegovina“, Lisbon and Brussels, 11 April 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 524–525.

dukte noch nicht einbezog, und forderten die UNO auf sich anzuschliessen. Gegen Bedenken Russlands aber mit Unterstützung der USA, die sich jetzt stärker in die internationalen Beratungen zum Jugoslawienkonflikt eingeschaltet hatten, beschloss der UN-Sicherheitsrat am 30. Mai schliesslich mit der Resolution 757 ein umfassendes Handels-, Öl- und Luftfahrtembargo gegen Serbien und Montenegro¹⁹⁵.

Obwohl die gewaltsame serbische Landnahme in Bosnien-Herzegowina und die Beschiessung und Belagerung der Hauptstadt Sarajewo eine humanitäre Krise verursachten, drohten die USA und die Europäer in den folgenden Wochen nie ernsthaft mit einer militärischen Intervention zur Wahrung der territorialen Integrität Bosnien-Herzegowinas, das am 22. Mai Mitglied der UNO geworden war. Und trotz erheblicher finanzieller Unterstützung der EG für das mit Resolution 758 vom 8. Juni 1992 beschlossene humanitäre Engagement der UNO in Sarajewo, war die europäische Jugoslawienpolitik nicht in der Lage Massnahmen zu ergreifen, die zu einer politischen Lösung im Rahmen der Friedensverhandlungen hätten führen können¹⁹⁶. So begrenzte sich die EG für die folgenden Kriegsmomente in Bosnien-Herzegowina auf die humanitäre Hilfe in Zusammenarbeit mit der UNO, ohne dass in den Verhandlungen im Rahmen der EG-Konferenz substantielle Fortschritte gemacht werden konnten.

3.2.6 Die Internationale Friedenskonferenz und das Scheitern des Vance-Owen-Plans

Während der Krieg und die „ethnischen Säuberungen“ in Bosnien-Herzegowina auf schreckliche Weise weitergingen, führte die EG zusammen

194 Vgl. „[EC] Declaration on Bosnia Herzegowina“, Brüssel, 11 May 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 568–569.

195 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 145.

196 Ebd., S. 146.

mit der UNO eine Serie von Verhandlungen, welche mit der Londoner Konferenz von August 1992 begannen und in den folgenden Jahren in Genf weitergeführt wurden. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden internationalen Organisationen wurde so aufgeteilt, dass die EG für die Verhandlungen zuständig war, während die UNO, die seit Juli 1992 Blauhelme in Bosnien-Herzegowina unterhielt, in erster Linie die Verantwortung für die Operationen vor Ort trug¹⁹⁷.

Die Londoner Konferenz fand auf Initiative der britischen Regierung, die am 1. Juli 1992 die Präsidentschaft der EG übernommen hatte, am 26. und 27. August statt. Die Idee dieser neuen Konferenz war, die EG-Friedenskonferenz auf alle bezüglich Ex-Jugoslawien international relevanten Akteure zu erweitern¹⁹⁸. Zu diesem Zweck wurden Vertreter der jugoslawischen Republiken, der Nachbarstaaten, der EG-Mitglieder, der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sowie Vertreter der KSZE, der NATO, der Konferenz der Islamischen Staaten, der G-7 und der Blockfreien nach London eingeladen. Den Vorsitz führten der UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali und, in seiner Eigenschaft als EG-Ratsvorsitzender, der britische Premierminister John Major¹⁹⁹.

Mit den Londoner Verhandlungen wurde die Friedenskonferenz für das ehemalige Jugoslawien als ständiges Organ der UNO etabliert. Zukünftig sollten sich sechs Arbeitsgruppen mit der Lösung folgender Probleme befassen: 1. Bosnien-Herzegowina und seine Verfassung; 2. Humanitäre Aspekte und Flüchtlingsfragen; 3. Nationalitäten- und Minderheitsprobleme einschliesslich der Vojwodina, des Sandschaks, Kosovos und Mazedoniens; 4. Der Abwicklung der jugoslawischen Nachfolgeprobleme wie z.B.

197 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 224.

198 Die Idee einer internationalen Konferenz war von Frankreich ausgegangen und bereits beim G-7 Gipfel der westlichen Industriemächte vom 6. bis 8. Juli 1992 in Erwägung gezogen worden; vgl. „Erklärungen der Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens, Italiens, Japans, Kanadas und der Vereinigten Staaten sowie Vertretern der EG zum Wirtschaftsgipfel in München, vom 6. bis 8. Juli 1992“ (Erklärung zum ehemaligen Jugoslawien“), in: EA, 17/1992, S. D 516–520 (519f.).

199 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 147.

die Verteilung der Vermögenswerte; 5. Allgemeine Wirtschaftsfragen; sowie 6. Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen. Gleichzeitig wurden dreizehn Prinzipien für die Verhandlungen festgesetzt sowie eine internationale Lenkungsgruppe zusammengestellt, die weitere diplomatische Schritte zur Regulierung des Jugoslawienkonflikts koordinieren sollte²⁰⁰.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der Londoner Konferenz gehörte das Dokument, in dem sich die Repräsentanten der Konfliktparteien zur Wahrung der völkerrechtlichen Normen verpflichteten. Darüber hinaus schlossen sie ein Abkommen, in dem sie vereinbarten, weitere Kriegsverbrechen zu unterbinden²⁰¹. Es stellte sich jedoch bald heraus, dass es vorerst bei reinen Absichtserklärungen blieb²⁰². Erneut wurden die Vermittlungsbemühungen weitgehend von der Sanktionspolitik abgekoppelt. Zwar beschloss der UN-Sicherheitsrat am 14. September 1992 die Entsendung weiterer Blauhelme nach Bosnien zur Unterstützung der humanitären Hilfslieferungen (Res. 776), am 6. Oktober die Bildung einer UN-Kommission zur Untersuchung der Kriegsverbrechen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens (Res. 780), am 9. Oktober ein Verbot militärischer Flüge über Bosnien-Herzegowina (Res. 781) und am 16. November eine graduelle Verschärfung des Wirtschaftsembargos gegen Serbien/Montenegro (Res. 787) (s. Kap. 3.3.1/3.3.2). Die Konfliktkosten, die der serbischen Seite durch diese Massnahmen entstanden, waren jedoch zu gering, um sie von der Fortsetzung der Landnahme in Bosnien und der ethnischen

200 Vgl. die vollständige Dokumentation der Beschlüsse und Arbeitsstrukturen „International Conference on the Former Yugoslavia“, London, 26–28 August 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 649–724 (insbesondere: S. 697–701).

201 Ebd., S. 701–703.

202 Vgl. Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 186 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 234.

Säuberungen abzubringen²⁰³. Dazu kam noch, dass erst auf dem regulären EG-Gipfel am 11. und 12. Dezember in Edinburgh die Staats- und Regierungschefs – vermutlich unter dem Druck der öffentlichen Empörung über die systematische Vergewaltigung moslemischer Frauen – unverhohlen die serbische Kriegsschuld feststellten²⁰⁴.

Als am 3. Januar 1993 zum ersten Mal die Vertreter aller Konfliktparteien in Genf am gemeinsamen Verhandlungstisch Platz nahmen, legten die Vermittler der EG und der UNO, David Owen (Carringtons Nachfolger) und Cyrus Vance, einen neuen Friedensplan vor²⁰⁵. Der neue Entwurf sah die Schaffung von zehn weitgehend autonomen Provinzen (drei moslemische, drei serbische, drei kroatische plus Sarajewo) mit einer gemeinsamen Zentralregierung vor, wobei die Hauptstadt Sarajewo als „freie Stadt“ einen Sonderstatus einnehmen sollte. Die Verbindungswege zwischen den Provinzen sollte unter dem Schutz der UNPROFOR stehen. Später schlug man vor, Sarajewo unter moslemische Verwaltung zu stellen²⁰⁶.

Mit dem Vance-Owen-Plan verfolgten die Unterhändler der EG und der UNO drei Ziele: erstens sollten die ethnischen Vertreibungen revidiert werden. Deshalb waren die Regionen, basierend auf den Ergebnissen der Volkszählung von 1991, ethnisch gemischt konzipiert, wenngleich in fast allen Regionen jeweils ein Volk eine deutliche Mehrheit besass. Diese Prämisse sollte dazu dienen, die Rückkehr der Vertriebenen zu erleichtern und damit die Homogenisierung weiter Landstriche rückgängig zu machen. Zweitens versuchten die Vermittler mit ihrem Vorschlag, die staatliche Einheit Bosnien-Herzegowinas in den bestehenden Grenzen beizubehalten. Die mehrheitlich von einem Volk bewohnten Regionen waren untereinander nicht verbunden, wodurch die Bildung administrativ zusammen-

203 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 149.

204 Vgl. „European Council Declaration on Former Yugoslavia“, Edinburgh, 11–12 December 1992, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 781–783.

205 Der Vance/Owen-Plan ist dokumentiert in: EA 18/1993, S. D 357–378.

206 Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 187.

hängender, ethnisch homogener Siedlungsräume verhindert werden sollte, ein Element, das sich in erster Linie gegen die grosserbischen Vereinigungspläne richtete. Auf diese Weise sollte die weitere administrative und territoriale Desintegration der Republik aufgehalten werden. Drittens und letztens sollte der Plan der endgültigen Aufteilung Bosnien-Herzegowinas vorbeugen²⁰⁷. Um die grosserbischen Vereinigungsbestrebungen zusätzlich zu behindern, durften die Mehrheitsregionen nicht an die Nachbarrepublik Serbien grenzen²⁰⁸.

Obwohl der Vance-Owen-Plan gerade das ethnische Prinzip überwinden wollte, interpretierten ihn die Kontrahenten von Anfang an im Lichte ihrer nationalen Interessen und versuchten, den Grenzverlauf der autonomen Provinzen zugunsten ihrer eigenen Pläne zu bestimmen. Die Friedensverhandlungen dauerten mehrere Monate, wobei die Moslems²⁰⁹ und vor allem die bosnischen Serben sehr skeptisch gegenüber den Vorschlägen der EG- und UN-Unterhändler waren. Als für die bosnischen Serben, die zu diesem Zeitpunkt faktisch 70% des Gesamtgebietes kontrollierten²¹⁰, klar wurde, dass der Vance-Owen-Plan ihre territorialen Eroberungen signifikant rückgängig machen und die angestrebte Vereinigung mit Serbien verhindern würde, lehnte ihr Parlament am 6. Mai 1993 die Aufteilung der serbischen Bevölkerung auf verschiedene Provinzen und folglich den Vance-Owen-Plan als solchen ab²¹¹.

Im Verlauf der Verhandlungen hatte zwar die EG versucht die Serben unter Druck zu setzen indem sie am 5. April 1993 eine Verschärfung des Wirtschaftsembargos gegen Serbien/Montenegro androhte, falls sich die

207 Ebd., S. 187–188.

208 Dies war aber nicht der Fall für die mehrheitlich kroatischen Regionen, welche an die kroatische Nachbarrepublik grenzten, was auch die grundsätzlich positive Haltung der bosnischen Kroaten zum Vance-Owen-Plan erklärt. Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 237.

209 Die Moslems spekulierten unter anderem auf ein militärisches Eingreifen der USA zu ihren Gunsten. Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 242.

210 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 153.

211 Vgl. Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 188–191.

Haltung der bosnischen Serben nicht ändern sollte²¹². Aber weder diese Drohung noch die am 17. April 1993 verabschiedete Resolution 820, in welcher der Vance-Owen-Plan zur verbindlichen Friedenslösung für alle Konfliktparteien erklärt wurde, konnten eine Meinungsänderung der bosnischen Serben bewirken.

Der Vance-Owen-Plan stellte eine gute Chance für eine politische Lösung des Konflikts dar, die aber ungenutzt blieb, weil es den westlichen Staaten nicht gelang sich über die Verhängung der Wirtschaftssanktionen hinaus auf eine zielgerichtete Androhung und eventuelle Anwendung militärischer Zwangsmittel gegen die bosnischen Serben zu einigen²¹³. Dies war nicht zuletzt auch durch die Haltung der USA bedingt, die aufgrund ihrer Ansicht dass der Vance-Owen-Plan letztendlich nichts anderes als die territorialen Eroberungen und ethnischen Vertreibungen der Serben legitimieren würde²¹⁴, einen eigenen für die Europäer unannehmbaren Ansatz zur Konfliktregulierung entwickelten, nämlich die Aufhebung des Waffenembargos gegen die bosnische Regierung in Verbindung mit Luftschlägen gegen serbische Stellungen, kurz „*lift and strike*“²¹⁵.

3.2.7 Der Konföderationsplan und das Ende der europäischen Prädominanz in der Vermittlungspolitik

Nach Ablehnung des Vance-Owen-Plans²¹⁶ zeichnete sich ab, dass sich Bosnien-Herzegowina kaum als Einheitsstaat erhalten lassen würde. Nachdem anfangs 1993 die Militärallianz zwischen Kroaten und Moslems

212 Vgl. „EC Declaration Concerning Strengthening of Sanctions Against Serbia and Montenegro, 5 April 1993, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 878–879.

213 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 157.

214 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 241.

215 Für eine detaillierte Erläuterung des „*lift and strike*“-Ansatzes der Clinton-Administration vgl. Thomas Paulsen: *Die Jugoslawienpolitik der USA 1989–1994*, S. 118–139.

216 Der Plan wurde von einem Referendum der bosnischen Serben am 16. Mai 1993 endgültig abgelehnt.

zerbrochen war und sich die beiden ehemals Verbündeten heftige Gefechte lieferten, bestand für das Gesamtstaatsmodell immer weniger Hoffnung. Als sich der kroatische Präsident Tudjman schliesslich am 15./16. Juni 1993 erstmals offen zu seinen territorialen Ambitionen in Bosnien-Herzegowina bekannte und gemeinsam mit seinem serbischen Amtskollegen Milosevic einen Teilungsplan vorlegte, wurde für die internationale Diplomatie klar, dass sich multiethnische Lösungen gegen den politischen Willen und die militärische Macht von zwei der drei Kriegsparteien nicht durchsetzen liessen²¹⁷. So blieb Owen zusammen mit dem ehemaligen norwegischen Aussenminister Thorvald Stoltenberg, der Cyrus Vance als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs nachfolgte, keine andere Wahl als die von Milosevic und Tudjman präsentierten Vorschläge für eine Konföderalisierung Bosnien-Herzegowinas zu unterstützen. Der Entscheid implizierte jedoch die Dreiteilung des Landes und die Akzeptanz der ethnischen Säuberungen und bedeutete die Rückkehr zum unseligen Kantonisierungskonzept der EG vom Frühjahr 1992²¹⁸.

Die EG, die trotz serbischer Ablehnung am 8. Juni nochmals die Gültigkeit des Vance-Owen-Plans bekräftigt hatte²¹⁹, machte den Kurswechsel der Vermittlungspolitik nur zögernd mit. Am europäischen Ratsgipfel in Kopenhagen am 21./22. Juni 1993 sprachen die Staats- und Regierungschefs Owen und Stoltenberg das Vertrauen aus und ermutigten sie, die Suche nach einer für alle Seiten annehmbaren Lösung fortzusetzen. Der Vance-Owen-Plan wurde nur noch als Beispiel für die Londoner Prinzipien erwähnt, die einschliesslich der territorialen Integrität Bosnien-Herzegowinas und der Unzulässigkeit gewaltsamer Gebietsaneignungen weiterhin

217 Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 191–192.

218 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 161 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 258.

219 Vgl. „[EC] Declaration on former Yugoslavia“, Luxemburg, 8 June 1993, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 985–986.

gelten sollten. Des weiteren wurde betont, dass einer von „*Serben und Kroaten diktierten Gebietslösung*“ nicht zugestimmt werde²²⁰.

Die Zustimmung zu Verhandlungen über eine Abgrenzung dreier jeweils ethnisch dominierter Gliedstaaten innerhalb einer Union Bosnien-Herzegowina bedeutete das Abrücken von der Idee einer multiethnischen Republik. Weil jedoch die EG formell an die Londoner Prinzipien gebunden war, konnte sie den Konföderationsplan nicht nachdrücklich unterstützen und verlor daher jegliche Vermittlungsautorität. Die Selbstlähmung europäischer Politik stärkte die Position der Serben und Kroaten, so dass es schliesslich deren Vorstellungen von einem Friedensplan waren, welche zur Diskussion standen. Die Dienste von Owen und Stoltenberg beschränkten sich lediglich darauf, möglichst günstige Konditionen für die Moslems herauszuholen.

Der aus den Verhandlungen von August 1993 resultierende Konföderationsplan (auch Owen-Stoltenberg-Plan genannt) sah vor, eine aus drei ethnischen Staaten bestehende „Union der Republiken Bosnien-Herzegowinas“ zu schaffen. Die Konföderation sollte aus je einem serbischen, kroatischen und moslemischen Staat bestehen und drei Staatsvölker umfassen. Für die Serben waren zunächst 52% des Gebietes, für die Moslems 31% und für die Kroaten 17% vorgesehen²²¹. Jede dieser konföderativen Einheiten sollte weitgehende Kompetenzen besitzen; in den Händen der Zentralregierung lagen lediglich noch das Aussen- und das Aussenhandelsministerium. Im Gegensatz zum Vance-Owen-Plan, der beabsichtigte die Einheit und territoriale Integrität Bosnien-Herzegowinas trotz weitgehender Dezentralisierung zu erhalten, sah der Konföderationsplan die Möglichkeit für die Teilstaaten vor, über ihren Anschluss an die Nachbar-

220 Vgl. „Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21. und 22. Juni 1993“, Anlage III, Erklärung zu Bosnien-Herzegowina, in: EA, 13–14/1993, S. D 272–273.

221 „Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien vom Juli 1993 bis Anfang März 1994“, in: EA 7/1994, S. D 211.

republiken zu entscheiden. Der Austritt aus der Union bedurfte allerdings der Zustimmung der anderen Mitgliedsstaaten²²².

Der Owen-Stoltenberg-Plan begünstigte eindeutig die Serben und die Kroaten, während sich die Moslems zu Recht als Verlierer betrachteten. Sowohl der serbische als auch der kroatische Teilstaat durfte an seine jeweilige Mutterrepublik grenzen, während die bosnisch-moslemische Republik territorial in zwei Teile zerrissen war, ein Gebiet im Zentrum des Landes und die westbosnische Region Bihac. Ihre Einzelteile sollten durch Strassenkorridore verbunden werden, inwieweit sie Zugang zur Save und zur Adria erhielten war umstritten. Vieles sprach dafür, dass ihr Teilstaat weder politisch noch wirtschaftlich lebensfähig gewesen wäre, selbst wenn die beiden anderen Parteien noch substantielle Zugeständnisse gemacht hätten. So feilschten die Vertreter der Konfliktparteien bei den Friedensverhandlungen monatelang um territoriale Veränderungen, Verbindungswege und Zufahrten ohne sich zu einigen²²³.

Ein Versuch, den toten Punkt zu überwinden, kam wenige Tage nachdem der Maastrichter Vertrag am 1. November in 1993 in Kraft getreten war, als die nun Europäische Union den sogenannte EU-Aktionsplan entwickelte. Der Plan entstand auf Initiative der deutschen und französischen Aussenminister Kinkel und Juppé und enthielt die Forderung nach einer Öffnung der wichtigsten humanitären Versorgungsrouten sowie nach drei Prozent mehr Land für die bosnisch-moslemische Republik²²⁴. Ausserdem war in bezug auf die UN-Schutzzonen in Kroatien von einem „Modus vivendi“ durch vertrauensbildende Massnahmen zwischen der kroatischen Regierung und den Krajina-Serben die Rede.

Die Verhandlungen zwischen den EU-Aussenministern und den Führern aller in den Krieg involvierten Parteien Izetbegovic, Tudjman, Boban, Milosevic und Karadzic fingen am 29. November 1993 in Genf an und

222 Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegovina*, S. 192–193.

223 Ebd., S. 194.

224 Leo Tindemans (Vors.): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, S. 52.

dauerten bis Dezember. Im Verlaufe der Gespräche versuchte man mehr Druck auf die Konfliktparteien auszuüben. Kroatien wurden für den Fall militärischer Aktionen, insbesondere in der Krajina, Sanktionen angedroht. Eine schrittweise Aufhebung der Sanktionen gegen Rest-Jugoslawien wurde an die Umsetzung einer Friedenslösung für Bosnien-Herzegowina und eines „Modus vivendi“ in Kroatien gebunden. Weitere Gebietsforderungen der bosnischen Regierung erhielten zwar Unterstützung, doch wurde signalisiert dass es zum unbeliebten Teilungsplan keine Alternative gab. Am 22. Dezember erreichte Owen eine Absprache, nach welcher die Serben sich mit 49% des Territoriums zufrieden geben wollten, so dass die Kroaten 17,5% und die Moslems 33,5% zugesprochen bekamen. Der Aktionsplan scheiterte jedoch wenige Tage später, da sich die Konfliktparteien nicht über den Grenzverlauf ihrer Teilstaaten einigen konnten²²⁵.

Die Verantwortung für das Scheitern des EU-Aktionsplans lag in erster Linie bei der EU, da sie nicht fähig war eine Alternative zum verfehlten Konzept der Dreiteilung Bosnien-Herzegowinas zu bieten. Des weiteren fehlten wichtige Voraussetzungen, um die Autorität der EU bei den Verhandlungen zu steigern. Dafür waren vor allem drei Faktoren ausschlaggebend: 1. Gab es zwischen der EU und den USA keine Abstimmung, so dass keine militärischen Garantien für die Durchführung eines Lösungsplans vorhanden waren; 2. Waren die Sanktionsdrohungen gegen Kroatien zu schwach, um Zagreb von seinen Teilungsplänen von Bosnien-Herzegowina abzubringen; und 3. War keine – wenn auch nur begrenzte – militärische Intervention vorgesehen um die Kontrahenten zur Einstellung der Feindseligkeiten zu zwingen. All dies führte im Falle des EU-Aktionsplans dazu, dass die Europäische Union mit ihrer direkten Einmischung und ihrem Scheitern in den Friedensverhandlungen nichts anderes als ihre Unfähigkeit zu einer autoritativen Konfliktregulierung demonstriert hatte. Damit

²²⁵ Besonders umstritten war die Teilung der Städte Mostar bzw. Sarajewo. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 167–168.

war das Ende der europäischen Prädominanz in den Vermittlungsbemühungen gekommen²²⁶.

3.2.8 Die EU-Verwaltung von Mostar

Nachdem im März 1994 die bosniakisch-kroatische Föderation²²⁷ gebildet worden war und die am 25. April 1994 in London ins Leben gerufene Kontaktgruppe²²⁸ unter amerikanischer Führung die Initiative im Bereich der Friedensverhandlungen übernommen hatte, widmete sich die EU in Mostar der Aufgabe, Bosniaken (d.h. Moslems) und bosnischen Kroaten zur Konflikttransformation im Rahmen der Föderation zu verhelfen. Der Entscheid wurde am 16. Mai 1994 vom Rat der Europäischen Union in Form einer gemeinsamen Aktion der GASP getroffen²²⁹. Als Administrator wurde der ehemalige Bürgermeister von Bremen und SPD-Politiker Hans Koschnick gewählt.

Am 23. Juli 1994 trat Koschnick sein Amt in Mostar an. Die Dauer der EU-Verwaltung war auf zwei Jahre veranschlagt worden. Mostar war durch die Kriegereignisse seit Mai 1993 in einen kroatischen Westteil und einen moslemischen Ostteil geteilt. Die Aufgabe Koschnicks bestand darin die Stadt zu verwalten und damit zu ihrer politischen Wiedervereinigung beizutragen. Die kroatische Obstruktionspolitik sowohl in Mostar als auch im

226 Ebd., S. 169–170.

227 Die Föderation zwischen Moslems und bosnischen Kroaten war die Folge der amerikanischen Vermittlung und wurde am 1. März 1994 in Washington von Vertretern der beiden Ethnien vereinbart. Vgl. Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 196.

228 Die Kontaktgruppe war aus Vertretern der USA, Russlands, Grossbritanniens, Frankreichs und Deutschlands zusammengesetzt. Sie bedeutete die Verschiebung der Verantwortung der Konfliktregulierung von den internationalen Organisationen (EU/UNO) hin zu den Grossmächten, wobei zu bemerken ist, dass sie eine Art Vereinigung der führenden Mitglieder der OSZE, der EU, der UNO und der NATO darstellte, was ihr natürlich grosse Autorität für die Friedensverhandlungen verlieh. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 177–179.

229 Ebd., S. 176.

Rahmen der Föderation, von der letztendlich die ganze Aktion der EU abhängig war, erschwerten die Arbeit Koschnicks. Zur Organisation und Überwachung der Polizeiaufgaben wurde eine WEU-Polizeimission in der Stadt stationiert.

Betrachtet man die Verdienste der EU-Administration so sieht man, dass schon im ersten Jahr beachtliche Erfolge beim Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Infrastruktur erreicht werden konnten. Z.B. gelang es, die Wasser- und Stromversorgung wiederherzustellen und alle Brücken wieder aufzubauen. Auch der Schulunterricht konnte im September 1994 wieder beginnen. Dennoch konnte die politische Vereinigung nicht erreicht werden, da bis zum Friedensabkommen von Dayton (November 1995), in dem u.a. die Verwirklichung der bosniakisch-kroatischen Föderation sowie die Etablierung gemeinsamer Verwaltungsstrukturen und die Abhaltung von Kommunalwahlen in Mostar nochmals bekräftigt wurden, die Stadt weiterhin in den bosniaken Osten und den kroatischen Westen geteilt blieb²³⁰.

3.2.9 Die EU-Massnahmen im Verlaufe des Kosovo-Konflikts

Nachdem in Kosovo die Gewalttätigkeiten zwischen den serbischen Sicherheitskräften und der UÇK im Frühjahr 1998 an Intensität zunahmen, reagierte die EU am 19. März 1998 mit einem gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der GASP. In der Ratstagung wurden die beiden Konfliktparteien von den Aussenministern der Mitgliedsstaaten u.a. aufgefordert, den Dialog aufzunehmen um eine politische Lösung für die Kosovo-Frage zu finden. Zusätzlich wurde das schon am 26. Februar 1996 gegen die BR Jugoslawien verhängte Waffenembargo²³¹ bestätigt sowie eine Reihe von Massnahmen beschlossen. Diese umfassten einen Lieferungsstopp für Material, das für interne Unterdrückungsmassnahmen oder für Terrorakte genutzt werden könnte, ein Moratorium für die Ausfuhrkredite und ein

230 Ebd., S. 188–192.

231 Vgl. „Common Position on arms exports to the former Yugoslavia, 26 February 1996“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 222.

Visumsverbot für eine Anzahl serbischer Amtsträger, die für die Sicherheit in Kosovo verantwortlich waren²³².

Angesichts der weiter andauernden Feindseligkeiten in Kosovo versuchte die EU ihren Druck auf Belgrad zu erhöhen, indem sie die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Jugoslawien verschärfte. So wurden am 7. Mai bzw. 8. Juni 1991 vom Ministerrat die Einfrierung der serbischen/jugoslawischen Auslandsguthaben²³³ sowie das Verbot neuer staatlicher finanzieller Exportkredite für Serbien²³⁴ und am 29. Juni 1998 auch ein Start- und Landeverbot für jugoslawische Fluglinien beschlossen²³⁵.

Ob diese Wirtschaftssanktionen, welche im April/Mai 1999 durch weitere Massnahmen wie die Verhängung eines Verkaufs- und Lieferverbots für Erdöl und Erdölerzeugnisse noch verschärft wurden²³⁶, eine Wirkung auf die Kosovo-Politik von Milosevic hatten muss bezweifelt werden. Sie haben zwar dazu beigetragen den Druck auf die jugoslawischen Behörden zu erhöhen, waren aber verglichen mit den NATO-Drohungen über Luftschläge sicher von bescheidener Bedeutung. Dies gilt vor allem für die Zeit der Bombardierungen, die der serbischen Wirtschaft eindeutig viel grösseren Schaden als die EU-Sanktionen zufügten. Hinzu kommen noch zwei weitere Elemente, welche die Effektivität der Sanktionen relativieren:

232 Vgl. „Common Position on restrictive measures against the FRY, 19 March 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 222.

233 Vgl. „Common Position by the Council on freezing of funds held abroad by FRY and Serbian Governments, 7 May 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 224.

234 Vgl. „Common Position by the Council on prohibition of new investment in Serbia, 8 June 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 225.

235 Vgl. „Council Common Position, Ban on flights by Yugoslav carriers between FRY and the EC, 29 June 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 222

236 Vgl. „Gemeinsamer Standpunkt – vom Rat aufgrunddes Artikels 15 des Vertrages über die Europäische Union angenommen – betreffend zusätzliche restriktive Massnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, 6. Mai 1999“ auf der EU-Webseite: <http://ue.eu.int/pesc/home.asp?lang=de>.

1. hatten die Sanktionen keine universale Geltung, so dass z.B. Russland seine wirtschaftlichen Beziehungen mit Jugoslawien aufrechterhielt; 2. wurden die härteren Massnahmen von der EU erst im Verlaufe der NATO-Luftschläge getroffen und kamen somit zu spät. Unter diesen Gesichtspunkten verhalten also die Wirtschaftssanktionen nicht wesentlich zur Lösung des Kosovo-Konflikts.

Neben der Verhängung von Sanktionen versuchte die EU durch die Ernennung von Sonderbeauftragten²³⁷, auch in den Verhandlungen mit Milosevic bzw. zwischen den Konfliktparteien aktiv zu sein. Aber im Gegensatz zum Beginn der Jugoslawienkrise (vgl. Kap. 3.2.1.) wurde die Verhandlungsinitiative von Anfang an der Kontaktgruppe und vor allem deren wichtigsten Teilnehmern USA und Russland überlassen, so dass die Rolle der EU von zweitrangiger Bedeutung war. Aus diesem Grund verzichte ich auf eine Beschreibung der von den EU-Repräsentanten unternommenen diplomatischen Aktionen sowohl während wie auch nach den Verhandlungen von Rambouillet. Dennoch sei hier das Verhandlungsgeschick des im Namen der EU handelnden finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari erwähnt, dem es zusammen mit dem russischen Sonderbeauftragten Viktor Tchernomyrdin gelang, Milosevic von der Akzeptierung der von der internationalen Gemeinschaft gestellten Bedingungen zu überzeugen und somit die NATO-Bombardierungskampagne zu beenden.

3.2.10 Eine Bewertung

Im Verlaufe des Jugoslawienkonflikts übernahm die EU/EG die Führung in den Verhandlungsversuchen für die Lösung des Konflikts, weil die Gemeinschaft im Geiste der Vertragsreformen von Maastricht beweisen wollte dass sie nicht nur zu wirtschaftlichen Erfolgen sondern auch zum Konfliktmanagement im eigenen europäischen Kontext fähig ist. Betrachtet man aber die in Tab. 3 zusammengefassten Massnahmen der EU/EG im Verlaufe der jugoslawischen Krise so sieht man, dass der grösste Teil (12 von 17 Massnahmen) scheiterten. Die Streitbeilegungsversuche der Union waren somit ein deutlicher Misserfolg.

Die Hauptgründe für dieses Ergebnis waren auf der einen Seite die Unfähigkeit der Zwölf (bzw. Fünfzehn), sich auf eine gemeinsame Strategie zu einigen, was vor allem in der Anerkennungsfrage von Kroatien und Slowenien besonders deutlich wurde, sowie auf der anderen Seite die Tatsache, dass die Friedensverhandlungen von Anfang an nicht von massiven Sanktionen begleitet waren, so dass die Autorität der EG/EU und somit die der ganzen internationalen Gemeinschaft umso mehr schwand je länger diese Verhandlungen dauerten. Erst als sich die USA intensiver mit dem Konflikt befassten und eine aus den mächtigsten Staaten des euroatlantischen Raums gebildete Kontaktgruppe die Führung in den Verhandlungen übernahm, konnte die Diplomatie wieder an Glaubwürdigkeit gewinnen, was aber das Ende der europäischen Führung bedeutete.

Die meisten Massnahmen wurden in Rahmen der EPZ und nicht der GASP²³⁸ getroffen, und dies könnte z.T. – zumindest aus struktureller Sicht – erklären weshalb die EG/EU in den ersten Jahren des Jugoslawienkonflikts nicht fähig war eine geschlossene Haltung gegenüber der Krise zu entwickeln. In der Tat erwies sich die Haltung der Union im Verlaufe der Kosovo-Krise als homogener und entschlossener als im Falle des kroatischen bzw. bosnischen Krieges. Da aber die Verhandlungen vorwiegend von der Kontaktgruppe geführt wurden und die Initiative auf der operativen Ebene *de facto* der NATO überlassen wurde, während die Union nur eine Nebenrolle spielte, ist es schwierig zu bewerten inwiefern die neue mit den Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam entwickelten Entscheidungsverfahren bzw. Instrumente (s. gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte) eine Verbesserung im Zusammenhalt sowie in der Handlungsfähigkeit bewirkten.

237 Am 5. Oktober 1998 wurde der österreichische Botschafter Wolfgang Petritsch zum EU-Sonderbeauftragten für den Kosovo ernannt. Während der Rambouillet-Konferenz sowie deren Fortsetzung in Paris wurde die EU von ihm vertreten. Ein vorheriger Versuch (8. Juni 1998), den ehemaligen Ministerpräsidenten Felipe Gonzalez als EU-Sonderrepräsentanten im Rahmen einer internationalen Mission nach Jugoslawien zu entsenden, scheiterte aufgrund Milosevics Opposition. Vgl. Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 220–221/229–230.

238 Der Vertrag von Maastricht trat erst im November 1993 in Kraft.

Trotz ihren Ansprüchen hat die EG/EU in dieser letzten Dekade gezeigt, dass sie noch nicht in der Lage ist, komplexe Konflikte wie im Falle von Ex-Jugoslawien (s. vor allem Bosnien-Herzegowina) zu lösen. Erstens haben sich die hauptsächlich aus Verhandlungen und Wirtschaftssanktionen (vgl. Tab. 3) bestehenden Massnahmen als ungenügend erwiesen, zweitens zeigte die Union zu wenig Kohäsion und Entschlossenheit um ihre Autorität als Vermittler aufrechtzuerhalten. Des Weiteren wurde auch offensichtlich, dass sie nicht die Bereitschaft und Fähigkeit besitzt militärische Diplomatie zu betreiben²³⁹. Andererseits darf aber nicht vergessen werden, dass sich die EU in einem kontinuierlichen Wandel befindet und somit die Chance hat neue Mittel und Strategien für ein erfolgreicheres Konfliktmanagement zu entwickeln – vorausgesetzt es gelingt ihr, die in mehreren Aspekten entgegengerichteten Prozesse der Vertiefung bzw. der (Ost-)Erweiterung auf eine ausgeglichene Art und Weise zu verwirklichen.

239 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 302.

Tabelle 3: Die EG/EU-Massnahmen im Jugoslawienkonflikt

Massnahme	Art / Hauptziel(e)	Bewertung
Angebot eines Assoziierungsvertrag mit wirtschaftlicher Hilfe im Mai 1991	Wirtschaftliche Massnahme / Anregung zur friedlichen Lösung der internen Probleme.	Misserfolg: kam zu spät; wurde von der jugoslawischen Regierung abgelehnt.
Vermittlung durch die EG-Troika (Mai-Juli 1991) + Abkommen von Brioni (7.7.1991).	Diplomatische Massnahme / Lösung des Konflikts in Slowenien, friedliche Verhandlungen über die Zukunft Jugoslawiens zu ermöglichen.	Begrenzter Erfolg: der Konflikt in Slowenien wurde gelöst, aber die gewaltsame Intervention der JVA in Kroatien wurde nicht gestoppt.
Waffenembargo gegen Jugoslawien + Finanzsanktionen (5.7.1991)	Wirtschaftliche Massnahmen / Reduzierung/Beendigung der Gewalt in Jugoslawien (vor allem Kroatien).	Misserfolg: hatte wegen der grossen Waffenarsenale der JVA und der Milizen keine konfliktreduzierende Wirkung; JVA wurde begünstigt.
Haager EG-Friedenskonferenz (August/September 1991) + Waffenstillstand (1.9.1991)	Diplomatische Massnahmen / Beendigung der Feindseligkeiten durch Waffenstillstandsabkommen.	Misserfolg: Nichteinhaltung des Waffenstillstands; keine Bereitschaft der Konfliktparteien zu verhandeln.
„European Community Monitoring Mission“ (ECMM) seit September 1991 in Slowenien, Kroatien und Bosnien (nur bis Herbst 1992)	Diplomatische Massnahme / Überwachung der Einhaltung des Friedensabkommens (Slowenien) bzw. Waffenstillstands (Kroatien) + Konfliktvorbeugung in Bosnien.	Misserfolg: Verletzung des Waffenstillstands in Kroatien; keine gewaltreduzierende Wirkung in Bosnien (Ohnmacht der Beobachter).
„European Community Monitoring Mission“ (ECMM) seit Oktober 1992 in den Nachbarstaaten in Zusammenarbeit mit KSZE (SAM).	Diplomatische Massnahme / Unterstützung der lokalen Zollbeamten bei der Überwachung der Beachtung der UN/EG-Sanktionen + Frühwarnsystem im Falle einer Ausbreitung des Konflikts.	Begrenzter Erfolg: Effektivität des Embargos nicht immer gewährleistet, hinzu gab es Koordinationsprobleme.
Anerkennung Kroatiens und Sloweniens (16.12.1991)	Diplomatische Massnahme / Kroatien und Slowenien den Schutz des internationalen Status zu verleihen.	Erfolg für Slowenien (endgültige Beendigung des Konflikts); Begrenzter Erfolg für Kroatien (ungelöste Problematik Krajina/Ostslowenien).
Cultitheiro-Plan (Kantonisierungsplan) Februar/März 1992	Diplomatische Massnahme / Föderalisierung der Republik auf Basis ethnischer Kantone.	Misserfolg: hatte eine konfliktverschärfende Wirkung.
Anerkennung Bosnien-Herzegovinas (6.4.1992).	Diplomatische Massnahme / Bosnien den Schutz des internationalen Status zu verleihen.	Misserfolg: hatte eine konfliktverschärfende Wirkung.
Handelsembargo gegen Rest-Jugoslawien (Ölprodukte nicht einbezogen) (27.5.1992).	Wirtschaftliche Massnahme / Druck auf den Aggressor ausüben und ihn zum Einlenken zu zwingen.	Misserfolg: zeigte keine Wirkung; wurde <i>de facto</i> vom schärferen UN-Embargo nutzlos gemacht.
Londoner Konferenz (26.–27.8.1992) zusammen mit der UNO.	Diplomatische Massnahme / Koordinierung der internationalen Vermittlungsbemühungen sowie Festlegung ihrer Richtlinien.	Begrenzter Erfolg: Koordinierung zwar gelungen, bewirkte jedoch keine konkreten Resultate.
Vance-Owen-Plan (Januar–Mai 1993) zusammen mit der UNO.	Diplomatische Massnahme / Revidierung der ethnischen Vertreibungen sowie Wahrung der staatlichen Einheit Bosniens durch Schaffung von zehn autonomen Provinzen.	Misserfolg: war zwar ein guter Plan, scheiterte aber an der Unbeugsamkeit der bosnischen Serben.
Verschärfung des EG-Wirtschaftsembargos gegen Rest-Jugoslawien (5.4.1993)	Wirtschaftliche Massnahme / Erhöhung des Drucks auf Belgrad zur Unterstützung des Vance-Owen-Pans.	Misserfolg: Belgrad änderte seine ablehnende Haltung nicht.
Owen-Stoltenberg-Plan (Konföderationsplan) (August-Dezember 1993) zusammen mit der UNO. + EU-Aktionsplan zur Unterstützung des Plans (November).	Diplomatische Massnahme / Schaffung einer Konföderation aus je einem serbischen, kroatischen und moslemischen Teilstaat mit weitgehender Autonomie.	Misserfolg: die Konfliktparteien konnten sich über den Grenzverlauf ihrer Teilstaaten nicht einigen; hatte eher eine konfliktverschärfende als -reduzierende Wirkung.
EU-Verwaltung von Mostar seit 23.7.1994 zusammen mit WEU.	Diplomatische Massnahme / Die Stadt zu verwalten und damit zur politischen Wiedervereinigung beizutragen.	Begrenzter Erfolg: gelungener Wiederaufbau, die politische Vereinigung wurde jedoch bis Dayton (November 1995) nicht erreicht.
Waffenembargo gegen Jugoslawien (26.2.1996/19.3.1998)	Wirtschaftliche Massnahme / Prävention/Reduzierung der Gewalt in Kosovo.	Misserfolg: zeigte keine Wirkung, s. russische Lieferungen, serbische Rüstungsindustrie und illegalen Waffenschub an UÇK aus Albanien und Mazedonien.
Wirtschaftliche und diplomatische Sanktionen am 19.3.1998 beschlossen und progressiv im Mai/Juni 1998 so-	Wirtschaftliche bzw. diplomatische Massnahmen / Erhöhung des Drucks auf Belgrad zur Beendigung der Repression in Kosovo	Misserfolg: da sie 1. bis Rambouillet keine Wirkung auf die repressive Politik Belgrads zeigten und 2. von den NATO-

3.3 Die Intervention der UNO

3.3.1 Die Involvierung der UNO und die Wirtschaftssanktionen

Da die KSZE und vor allem die EG nicht fähig waren, die Lage in Jugoslawien zumindest mit diplomatischen Mitteln zu entschärfen, kam es Ende September 1991 zur Involvierung der Vereinten Nationen. Der Jugoslawienkonflikt wurde dort zunächst als innerstaatliche Angelegenheit behandelt, was übrigens auch das verspätete Eingreifen der UNO erklärt. Das Waffenembargo, mit dem der Sicherheitsrat am 25. September 1991 die jugoslawische Föderation belegte, richtete sich nicht explizit gegen das gewaltsame Vorgehen der JVA in Kroatien. Die Zwangsmassnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta wurden damit begründet, dass die Kämpfe in „Jugoslawien“ mit ihren Auswirkungen auf die Region eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten²⁴⁰. Auch der Grundsatzbeschluss zur Entsendung von Friedenstruppen nach Kroatien am 27. November²⁴¹ nahm Bezug auf eine entsprechende Anfrage der „jugoslawischen Regierung“, obschon deren Rechtmässigkeit nach dem Putsch des serbischen Blocks im Staatspräsidium Anfang Oktober äusserst fragwürdig geworden war²⁴².

Die Haltung der UNO gegenüber der Jugoslawienkrise änderte sich mit der internationalen Anerkennung der Republiken Slowenien und Kroatien, die am 22. Mai 1992 zusammen mit Bosnien-Herzegowina als Mitglieder aufgenommen wurden²⁴³. Nun war der ethnisch-territoriale Krieg im ehemaligen Jugoslawien nicht mehr lediglich ein innerstaatlicher Bürgerkrieg, sondern ein zwischenstaatlicher Krieg, was die Bezeichnung der JVA als

240 Vgl. UNSR-Resolution 713.

241 Vgl. UNSR-Resolution 721.

242 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 213.

243 Die Ende April von Serbien und Montenegro proklamierte „Bundesrepublik Jugoslawien“ (BRJ) wurde de facto von der UNO als Nachfolger der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawiens (SFRJ) anerkannt. Vgl. UNSR-Resolutionen 757; 777 und UNGV-Resolution A/47/1.

Aggressor ermöglichte. Dies bewirkte, dass am 30. Mai 1992 der UN-Sicherheitsrat, wegen der Nichtbeachtung der in der Resolution 725 vom 15. Mai 1992 geforderten sofortigen Beendigung der militärischen Einmischung in Bosnien-Herzegowina, die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Restjugoslawien (Serbien und Montenegro) beschloss²⁴⁴. Da aber die bosnischen Serben ihren Eroberungskrieg sowie die ethnischen Säuberungen weiter führten und jegliche Friedensabkommen ablehnten, wurden zuerst am 16. November 1992 und danach am 17. April 1993 die Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien zweimal ausgeweitet. Die entsprechenden Resolutionen 787 und 820 ermächtigten im Notfall die gewaltsame Durchsetzung des Embargos in der Adria. Die Seeblockade wurde von der NATO in Zusammenarbeit mit der WEU übernommen²⁴⁵.

Es stellt sich nun die Frage nach der Effektivität der Wirtschaftblockade im jugoslawischen Fall. Analysiert man die ökonomischen Folgen der Sanktionen und ihre politischen Wirkungen²⁴⁶ im Verlaufe des Krieges in Bosnien-Herzegowina, so kommt man zum Schluss, dass, obwohl das Embargo verheerende wirtschaftliche, soziale und demographische Auswirkungen auf Jugoslawien und sein regionales Umfeld zeigte, es seine politischen und militärischen Ziele nicht erfüllen konnte. Vor allem das militärische Ziel, die Beendigung des bosnischen Krieges, wurde verfehlt. Allerdings konnte im August 1994 durch zusätzliche massive Sanktionsdrohungen der spektakuläre Bruch zwischen Belgrad und den bosnischen Serben und somit – zumindest offiziell – die Einstellung aller serbischen Unterstützungsmassnahmen erzielt werden, was sicher eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung des Daytoner Friedensabkommens war. Für den jugoslawischen Fall gilt daher, dass die Wirtschaftssanktionen zwar keine absolute Kehrwende, jedoch – zumindest längerfristig gesehen – deutlich erkennbare Kurskorrekturen bewirken konnten²⁴⁷.

244 Vgl. UNSR-Resolution 757.

245 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 214.

246 Hier stütze ich mich auf die Analyse von Marie-Janine Calic. Vgl. Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 164–174.

247 Vgl. Marie-Janine Calic: *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, S. 172–174.

3.3.2 Weitere Massnahmen der UNO

Neben Wirtschaftssanktionen und der Entsendung von Blauhelmen (s. Kap. 3.3.3) hatte die UNO noch weitere Massnahmen beschlossen. Um die Unterstützung der bosnisch-serbischen Streitkräfte durch die jugoslawische Luftwaffe zu beenden, verhängte der Sicherheitsrat am 9. November 1992²⁴⁸ das Verbot militärischer Flüge über Bosnien-Herzegowina. Der Beschluss wurde durch die Folgeresolution 816 vom 31. März mit der Option der gewaltsamen Durchsetzung verstärkt. Auch in diesem Fall übernahm die NATO die Durchführung der militärischen Zwangsmassnahmen (s. Kap. 3.4.3).

Angesichts der schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die serbische Kriegsführung, verlangte der Sicherheitsrat bereits am 5. Mai 1992, dass die gewaltsamen Vertreibungen und jegliche Versuche, die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung zu verändern, unverzüglich aufhören müssten²⁴⁹. Diese sogenannten ethnischen Säuberungen verurteilte die Resolution 771 vom 13. August 1992 ebenso wie die Festsetzung und Misshandlung von Zivilisten in Gefangenenlagern, absichtliche Angriffe auf Nichtkombattanten, Krankenhäuser und Ambulanzen, die Behinderung von Hilfslieferungen an die Zivilbevölkerung und die mutwillige Zerstörung nichtmilitärischer Einrichtungen.

Die UN-Menschenrechtskommission ernannte auf ihrer ersten Sondersitzung am 14. August 1992 den früheren polnischen Ministerpräsidenten Tadeusz Mazowiecki zum Sonderberichterstatter für das ehemalige Jugoslawien. Mazowiecki empfahl in seinem zweiten Bericht vom 27. Oktober 1992 die Einrichtung von Sicherheitszonen in Bosnien-Herzegowina, ein Konzept das seitdem diskutiert, aber erst einige Monate später verwirklicht wurde²⁵⁰. Der Sicherheitsrat veranlasste seinerseits am 6. Oktober 1992 die Berufung einer internationalen Expertenkommission zur Dokumentation

248 Vgl. UNSR-Resolution 781.

249 Vgl. UNSR-Resolution 752.

250 Vgl. UN-Dokument E/CN.4/1992/S-1/10.

der Massenmorde an Zivilisten, der systematischen Vergewaltigung von Frauen und anderer Kriegsverbrechen. Auf der Basis des ersten Zwischenberichts beschloss der Sicherheitsrat am 22. Februar 1993 die Einsetzung eines internationalen *ad hoc* Gerichtshofes zur Verfolgung von Personen, „die für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts verantwortlich sind“²⁵¹.

Der internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag stellte zweifellos einen bedeutenden Ansatz zur Aufarbeitung der Konflikte dar, wenngleich die Errichtung einer ständigen Instanz ohne gegenständig begrenzten Auftrag erwägenswert wäre, um dem humanitären Völkerrecht stärkere Geltung zu verschaffen. Immerhin war durch die institutionalisierte Ermittlungstätigkeit und die Möglichkeit persönlicher Anklageerhebung zumindest sichergestellt, dass über die Kriegsverbrechen nicht einfach der Mantel des Vergessens gelegt werden würde. Im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Konfliktregulierung ist aber zu konstatieren, dass die Einrichtung des Strafgerichtshofes keine erkennbar abschreckende Wirkung auf das weitere Kriegsgeschehen zeigte²⁵².

3.3.3 Die UNPROFOR-Mission in Kroatien (Peacekeeping)

Am 15. Dezember 1991 beschloss der UN-Sicherheitsrat, UN-Friedenstruppen ins ehemalige Jugoslawien zu entsenden²⁵³. In den folgenden Monaten wurden Blauhelmkontingente in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien stationiert. Die drei Operationen liefen unter der Bezeichnung „United Nations Protection Force“ (UNPROFOR), waren aber mit unterschiedlichen Mandaten ausgestattet. Die Aufgabe in Kroatien bestand darin, einen vereinbarten Waffenstillstand zwischen kroatischen und serbischen Streitkräften zu überwachen, um günstige Bedingungen für

251 Vgl. UNSR-Resolution 808.

252 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 216.

253 Vgl. UNSR-Resolution 808.

Verhandlungen über den Status der von den Serben militärisch eroberten und kontrollierten Gebiete zu schaffen. In Bosnien-Herzegowina fehlte dagegen ein dauerhafter Waffenstillstand, und der Sicherheitsrat entschloss sich zu einer humanitären Intervention zum Schutz von Hilfslieferungen an die Zivilbevölkerung und zur Einrichtung von sogenannten Sicherheitszonen für überwiegend muslimisch besiedelte Gebiete, die noch nicht von den Serben erobert waren. In Mazedonien hingegen erfolgte eine präventive Stationierung von Blauhelmen, um einer Ausweitung des Jugoslawienkonflikts vorzubeugen²⁵⁴.

Die Entsendung der Mission UNPROFOR nach Kroatien wurde vom Sicherheitsrat offiziell am 21. Februar 1992 beschlossen²⁵⁵. Sie umfasste 15'000 Personen, vorwiegend militärisches Personal mit einem kleinen Anteil von Zivilisten und Polizeibeobachtern aus insgesamt 26 Ländern. Die Truppen wurden in vier Sektoren – Nord, Süd, West, Ost – stationiert, wobei sich die Dislozierung in die Sektoren Nord und Süd aufgrund finanzieller und logistischer Probleme sowie der Kriegsereignisse in Bosnien-Herzegowina, bis anfangs Juli 1992 verzögerte. Das Hauptquartier befand sich zuerst in Sarajewo, musste aber nach Kriegsausbruch in Bosnien-Herzegowina nach Zagreb verlagert werden (16. Mai 1992). Die Mandatsdauer der Mission betrug vorerst zwölf Monate²⁵⁶.

Gemäss dem am 2. Januar 1992 von Vance vereinbarten Waffenstillstand zwischen Serben und Kroaten (Vance-Plan) sollten die Blauhelme innerhalb von Schutzzonen, den sogenannten „United Nations Protected Areas“ (UNPA), stationiert werden, die sich aus umkämpften Gebieten mit einer serbischen Bevölkerungsmehrheit oder bedeutsamen -minderheit zusammensetzten. Diese Zonen sollten entmilitarisiert werden. Alle bewaffneten Truppen, einschliesslich der jugoslawischen Volksarmee, hatten sich zurückzuziehen oder waren aufzulösen. Die Blauhelme erhielten

254 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 220.

255 Vgl. UNSR-Resolution 743.

256 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 102.

die Aufgabe, durch die Errichtung von Kontrollposten und durch ausgedehnte Patrouillen in den Schutzzonen die Entmilitarisierung sicherzustellen. Alle Bewohner der UNPA sollten frei von Furcht vor einem bewaffneten Angriff sein. UN-Polizeibeobachter hatten darauf zu achten, dass die lokalen Polizeikräfte entsprechend der jeweiligen örtlichen Bevölkerungszusammensetzung zu bilden waren und ihre Aufgabe ohne Diskriminierung oder Verletzung von Menschenrechten ausführten. Die UNPROFOR sollte schliesslich in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR) dazu beitragen, dass die Flüchtlinge wieder an ihre Heimatstätten zurückkehren konnten²⁵⁷.

Während der Dislozierung in der zweiten Jahreshälfte 1992 zeigte sich, dass die Serben das UNPROFOR-Mandat zu unterlaufen suchten. Ähnlich wie in Bosnien-Herzegowina hatte die JVA nur das Personal zurückgezogen, während grosse Teile der Waffen, Ausrüstung und Munition zurückgelassen wurden. Zwar konnten die Blauhelme den Hauptteil an schweren Waffen bis Jahresende in UN-Sammellagern unter einem „Zwei-Schlüssel-System“ deponieren, die vorgesehene Entmilitarisierung scheiterte jedoch daran, dass sich serbische Streitkräfte in sogenannte Polizeieinheiten umformten. Ein weiteres Problem bestand in der fehlenden Kooperation der lokalen serbischen Behörden (obwohl eine gewisse Kooperationsbereitschaft der JVA-Offiziere vorhanden war), so dass die UNPROFOR nicht in der Lage war, sichere Bedingungen für die Rückkehr der etwa 250'000 kroatischen Flüchtlinge und Vertriebenen zu schaffen. Vielmehr wurden trotz der Anwesenheit der Blauhelme und der Polizeibeobachter weiterhin Kroaten ermordet und aus den Schutzzonen vertrieben²⁵⁸.

Ein gravierendes zusätzliches Problem bestand in den sogenannten rosa Zonen („pink zones“). Hierbei handelte es sich um serbisch kontrollierte Gebiete ausserhalb der Schutzzonen, die bereits am 21. Juni 1992

257 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 228.

258 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 230 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 103–105.

Ziel einer kroatischen Offensive im Süden gewesen waren. Mit der Resolution 762 vom 30. Juni 1992 hatte der UN-Sicherheitsrat die Blauhelme zusätzlich zu dem bisherigen Mandat damit beauftragt, Beobachteraufgaben in den rosa Zonen wahrzunehmen. Unter UN-Vorsitz sollte ausserdem eine gemeinsame Kommission aus Vertretern der kroatischen Regierung und der lokalen serbischen Behörden gebildet werden, um diese Gebiete wieder unter kroatische Hoheit zu führen. Das erweiterte Mandat²⁵⁹ konnte aber wegen der am 22. Januar 1993 gestarteten kroatischen Offensive gegen die rosa Zonen ausserhalb des UNPA-Sektors Süd nicht erfüllt werden²⁶⁰.

Nachdem zwei Blauhelme getötet worden waren und die Serben ihre schweren Waffen aus den UNPROFOR-Lager zurückgeholt hatten, folgte die Reaktion des Sicherheitsrates bereits am 25. Januar 1993: in der Resolution 802 forderte er den Rückzug der kroatischen Armee auf ihre Ausgangspositionen vor der Offensive vom 22. Januar 1993 sowie die Rückgabe der schweren Waffen durch die Serben. Angesichts der Ereignisse wurde bei der Verlängerung des Kroatien-Mandats am 19. Februar 1993 vom Sicherheitsrat beschlossen, die Tätigkeit der UNPRPFOR gemäss Kapitel VII der UN-Charta zu erweitern, allerdings nur in bezug auf die Sicherheit des UN-Personals²⁶¹. Diese Entscheidung ging in die richtige Richtung, hätte aber vom Sicherheitsrat viel früher getroffen werden müssen, denn schon im November 1992 hatte der Generalsekretär über die unerträglichen Zustände in den UNPA berichtet²⁶².

259 Eine weitere Erweiterung des UNPRFOR-Mandats, die ebenfalls nicht erfüllt werden konnte, wurde am 7. August vom Sicherheitsrat beschlossen. Mit der Resolution wollte man die Grenzen der Schutzzonen, wo sie mit den internationalen Grenzen Kroatiens übereinstimmten, von den Blauhelmen kontrollieren lassen. Vgl. UNSR-Resolution 769.

260 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 231.

261 Vgl. UNSR-Resolution 807.

262 Im Bericht war Boutros-Ghali unmissverständlich zur Schlussfolgerung gelangt, dass die Serben die ihnen überlassene lokale Macht missbrauchten und die Anwesenheit der UNPROFOR ausnutzten, um ihren Anspruch auf Eigenstaatlichkeit zu unterstreichen. Vgl. UNGS-Bericht S/24848 (24.11.1992).

Nachdem Ende März und Ende Juni 1993 die Präsenz der Blauhelme jeweils für drei Monate verlängert worden war²⁶³ und Ende September erneut bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Serben und Kroaten um die Maslenica-Brücke und in der Medak-Region stattfanden, mahnte am 4. Oktober der Sicherheitsrat ausdrücklich die Verwirklichung des Vance-Plan an, einschliesslich der Entmilitarisierung der Schutzzonen sowie der Rückführung der rosa Zonen unter kroatische Hoheit, und verlangte die Öffnung der von der Serben unterbrochenen Verkehrsverbindungen²⁶⁴. Obwohl die Sicherheitsratsmitglieder die Rückkehr der Flüchtlinge nicht erwähnten, stützte die Resolution die Forderungen der kroatischen Regierung, die sowohl die Schutzzonen wie auch die rosa Zonen als integraler Bestandteil der Republik betrachtete. Das nunmehr bis zum 31. März 1994 verlängerte Mandat war allerdings nicht mit *enforcement*-Ermächtigungen versehen, so dass sich die Aufgabe der Blauhelme – trotz Absichten der Resolution – auf die Konfliktbegrenzung reduzierte²⁶⁵.

Am 29. März 1994 kam durch Vermittlung des russischen Jugoslawienbeauftragten Tschurkin und des amerikanischen Botschafters Galbraith²⁶⁶ eine Waffenstillstandsvereinbarung zwischen der kroatischen Regierung und den Krajina-Serben zustande. Danach sollte die Lage an der sogenannten Kontaktlinie eingefroren werden. Die Kriegsparteien hatten ihre Truppen um 1'000 Meter, die schweren Waffen (Artillerie und Panzer) um jeweils 10 und 20 Kilometer zurückzuziehen. Zur Trennung der Gegner sollten die UNPROFOR, verstärkt um insgesamt 1'800 Mann, in die Entflechtungszone einrücken. Auf dieser Basis beschloss der Sicherheitsrat am 31. März 1994²⁶⁷ die Verlängerung des Mandats um ein

263 Vgl. UNSR-Resolution 807 (31.3.1993) bzw. UNSR-Resolution 847 (30.6.1993).

264 Vgl. UNSR-Resolution 871.

265 Die Bewegungsfreiheit der Blauhelme, die in den UNPA patrouillieren sollten, war so weit eingeschränkt, dass sie faktisch nur noch Beobachterfunktionen ausüben konnten. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 233.

266 Sie bildeten zusammen mit zwei Vertretern der Internationalen Jugoslawien-Konferenz die neue Vermittlergruppe Z(agreb)-4.

267 Vgl. UNSR-Resolution 908.

weiteres halbes Jahr. Ausserdem erfolgte die Ermächtigung, die Luftunterstützung durch die NATO, welche die Blauhelme in Bosnien-Herzegowina bereits zu ihrem Schutz anfordern konnten (vgl. Kap. 3.3.4), auf Kroatien auszudehnen.

Durch diesen Beschluss erfuhr das Kroatien-Mandat der UNPROFOR eine wesentliche Veränderung²⁶⁸. Die Blauhelme erhielten damit hauptsächlich die Funktion einer Puffermacht, was zu Gunsten der Serben ging, weil somit auf indirekte Weise die *de facto* Abtrennung der Sicherheitszonen von den UN-Blauhelmen gesichert wurde (eine Situation, die an Beispiele wie Zypern erinnert). Trotzdem akzeptierte die kroatische Regierung nochmals eine sechsmonatige Verlängerung des Mandats durch den Sicherheitsrat am 30. September 1994²⁶⁹.

Die Unterzeichnung eines Wirtschaftsabkommens zwischen der kroatischen Regierung und den Krajina-Serben am 2. Dezember 1994 deutete nur scheinbar eine Normalisierung an. Am 12. Januar 1995 verkündete Präsident Tudjman, dass er weiteren Verlängerungen des Blauhelmmandats über den 31. März hinaus nicht mehr zustimmen werde. Ferner wurde Ende Januar auch die von der sogenannten Z-4 Vermittlungsgruppe vorgeschlagene Autonomielösung von den Krajina-Serben abgelehnt. Dank amerikanischer und deutscher Vermittlung konnte im März 1995 ein Kompromiss für die Blauhelmission erreicht werden, welcher eine Mandats- wie auch Namensänderung vorsah²⁷⁰. So kam es, dass am 31. März 1995 der Sicherheitsrat die Kroatien-Mission unter der neuen Bezeichnung „UN Confidence Restoration Operation in Croatia“ (UNCRO) verlängerte, wobei die schon von der Resolution 769 (7. August 1992) vorgesehene und nur zum Teil realisierte UN-Grenzkontrolle in den kroatischen UNPA erneut betont wurde²⁷¹.

268 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 234.

269 Vgl. UNSR-Resolution 947.

270 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 235.

271 Vgl. UNSR-Resolution 981.

Durch die beiden Blitzoperationen, mit denen zuerst Westslawonien („Operation Blitz“, Mai 1995) und danach die Krajina („Operation Sturm“, August 1995) von der kroatischen Armee zurückerobert wurden²⁷², endete die Kroatien-Operation für die UNO in einem Fiasko: drei Blauhelme wurden getötet und weitere verletzt. Ausserdem flüchteten ca. 150'000 Krajina-Serben aus den UN-Schutzzonen über Bosnien-Herzegowina nach Serbien. So blieb der UNO keine andere Wahl als auch die letzte übriggebliebene Schutzzone UNPA-Sektor Ost im Rahmen der Friedensverhandlungen über Bosnien-Herzegowina vom November 1995 ebenfalls unter kroatische Hoheit zurückzugeben²⁷³.

3.3.4 Die UNPROFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina (humanitäre Intervention)

Trotz der seit Ende 1991 andauernden Appelle des bosnischen Präsidenten Izetbegovic in Hinblick auf die präventive Entsendung einer Blauhelmission nach Bosnien-Herzegowina, wurde bei der Dislozierung des *peacekeeping*-Einsatzes in Kroatien, mit Ausnahme der vorläufigen Einrichtung des UNPROFOR-Hauptquartiers keine Massnahme zur Beruhigung der explosiven Lage in Bosnien getroffen²⁷⁴. Bei Beginn der Feindseligkeiten in Bosnien-Herzegowina reagierte der Sicherheitsrat Ende Mai 1992 lediglich mit Wirtschaftssanktionen und mit der Forderung nach freiem Zugang zum Flughafen von Sarajewo. Um den Flughafen der bosnischen Hauptstadt, in der nach Verlegung des UNPROFOR-Hauptquartiers noch

272 Vgl. Imanuel Geiss/Gabriele Intemann: *Der Jugoslawienkrieg*, S. 59–60.

273 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 260.

274 Ob die Dislozierung einer schwerbewaffneten Brigade nach Sarajewo die Konfliktsituation in Bosnien-Herzegowina hätte stabilisieren können bleibt Spekulation. Giersch und insbesondere Gow deuten an, dass eine eindruckliche internationale Präsenz verbunden mit einer klaren Warnung an die Serben und die JVA vor erneuter militärischer Gewaltanwendung, wenn nicht gerade kriegsverhindernd zumindest ein deutliches Hindernis für die serbischen Pläne der „ethnischen Säuberung“ dargestellt hätten. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 235 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 109.

etwa 100 UN-Mitarbeiter verblieben waren, sollte eine Sicherheitszone errichtet werden²⁷⁵. Tatsächlich kam am 5. Juni eine Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien zustande, durch welche der Flughafen in die operative Verantwortlichkeit der UNPROFOR überführt wurde. Alle schweren Waffen sollten ausser Reichweite gebracht werden. Entsprechend weitete der Sicherheitsrat am 8. Juni 1992 das UNPROFOR-Mandat auf Bosnien-Herzegowina aus²⁷⁶ und beschloss bis Mitte Juli die Verstärkung der Blauhelme im neuen Sektor Sarajewo auf insgesamt 1'600 Mann²⁷⁷. Ende Juni wurde die Öffnung des Flughafens für die Versorgungsflüge erreicht, doch blieb die Sicherheitslage aufgrund des anhaltenden serbischen Beschusses von Sarajewo prekär²⁷⁸.

Da die Versorgungsflüge oft unterbrochen wurden und nicht genügten um die Verteilung der humanitären Hilfsgüter in den anderen, meist von den Serben belagerten Gebieten Bosniens zu gewährleisten, wurden vom UNHCR Hilfskonvois organisiert. Diese wurden aber in einigen Fällen von Kombattanten überfallen, so dass die Blauhelme (über ihr ursprüngliches Mandat hinaus) sie zu eskortieren begannen²⁷⁹. Diese Entwicklung der UNPROFOR, zusammen mit der sich verschlechternden humanitären Lage in Bosnien-Herzegowina, führte am 13. August 1992 zur Resolution 770. In dieser forderte der Sicherheitsrat erstmals unter Kapitel VII der UN Charta die UN-Mitgliedstaaten auf, national oder durch regionale Organisationen und Abmachungen „*Alle Massnahmen zu ergreifen, die notwendig sind*“, um in Absprache mit den Vereinten Nationen die humanitäre Versorgung Sarajewos und anderer Teile Bosnien-Herzegowinas zu erleichtern²⁸⁰.

275 Vgl. UNSR-Resolution 752 (15.5.1992) und UNSR-Resolution 757 (30.5.1992) .

276 Vgl. UNSR-Resolution 758.

277 Vgl. UNSR-Resolution 761 (29.6.1992) und UNSR-Resolution 764 (13.7.1992).

278 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 236

279 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 110.

280 Vgl. UNSR-Resolution 770.

Der in der Resolution 770 enthaltene *enforcement*-Ansatz wurde jedoch nicht umgesetzt. Ende August 1992 fand die internationale Jugoslawienkonferenz in London statt, auf welche neue Friedensverhandlungen unter der gemeinsamen Leitung der EG und der UNO in Genf folgten. Im Laufe der Beratungen über die Umsetzung der Resolution 770 kristallisierte sich dann heraus, dass der Schutz humanitärer Lieferungen im Rahmen eines erweiterten Mandats von UNPROFOR ausgeführt werden sollte. Begleitschutz wäre vom UNHCR als der vor Ort führenden humanitären Hilfsorganisation jeweils anzufordern. Die gemeinsame Operation sollte jetzt nur noch in Übereinstimmung mit den üblichen Verhaltensregeln für *peacekeeping* durchgeführt werden. Hierzu stellte der Generalsekretär allerdings fest, dass das Recht zur Selbstverteidigung auch Situationen mit einschliesse, in denen bewaffnete Personen versuchen würden, die UN-Truppen von der Ausführung ihres Mandates abzuhalten. Vom Willen zur Mandatsverteidigung war später wenig zu sehen²⁸¹. Am 14. September 1992 bestätigte der Sicherheitsrat das Konzept zur Ausführung der Resolution 770, ohne jedoch diesmal ausdrücklich unter Kapitel VII der UN-Charta zu handeln²⁸².

Um die neue humanitäre Mission zu erfüllen wurde die UNPROFOR (von jetzt an auch UNPROFOR II genannt) um 7'500 Mann verstärkt, wobei alle mit Ausnahme von ägyptischen und ukrainischen Einheiten aus NATO-Staaten stammten²⁸³. Die Truppen unter dem Kommando des französischen Generals Philippe Morillon wurden nach Sarajewo, Vitez, Gornji Vakuf (Zentralbosnien), Velika Kladusa (Nordwestbosnien) und Mostar disloziert. Die ursprüngliche Entsendung von kanadischen Einheiten nach Banja Luka scheiterte allerdings am Widerstand der Serben, so dass die

281 Carsten Giersch: Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995, S. 237.

282 Vgl. UNSR-Resolution 776.

283 Die zwei grössten Kontingente stellten Grossbritannien (über 2'500 Mann) und Frankreich (ebenfalls 2'500 Mann) zur Verfügung. Weitere Kontingente stammten aus Spanien, Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Norwegen und Kanada.

Blauhelme letztlich nur auf nicht serbisch kontrolliertem Territorium stationiert wurden²⁸⁴.

Trotz des angesichts der Zusammensetzung der UNPROFOR-II-Truppen zu erwartenden hohen Masses an Professionalität und Interoperabilität²⁸⁵ war die Blauhelm-Mission mit mehreren internen Problemen konfrontiert, welche die Bereiche der Kommandostruktur, der Logistik und der Kommunikation umfassten. Besonders problematisch war die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und UNPROFOR, da in der Regel die Verantwortlichen der UNHCR die Lieferung von Hilfsgütern in ein bestimmtes Gebiet in Bosnien-Herzegowina beschlossen, ohne zuerst die lokalen Kommandos zu konsultieren, so dass keine angemessenen Vorplanungen der Konvoi-Routen vorgenommen werden konnten. Im Gegenteil die Kommandos wurden meistens erst unmittelbar vor Abfahrt eines Hilfskonvois informiert²⁸⁶. Ein weiteres Problem bestand in der weitgehenden Autonomie der nationalen Blauhelm-Kontingente. In der Tat hatte die Bereitschaft der westlichen Truppensteller, selbst für die Kosten ihrer Kontingente aufzukommen, zum Anspruch geführt die nationale Kontrolle über die eigenen Infanteriebataillone zu wahren und wirkte daher der erforderlichen Integration in eine UN-Kommandostruktur entgegen.

Diese Autonomie der UNPROFOR-Kontingente widerspiegelte die konzeptionell unzureichendentwickelte Anlage der humanitären Intervention. Angesichts der fehlenden Kooperation seitens der Kriegsparteien und insbesondere der Serben, welche mit ihrem Ziel der Vertreibung der muslimischen Bevölkerung gerade die hauptsächliche Ursache für die humanitäre Intervention darstellten, war die Mission der Blauhelme mit den traditionellen Mitteln des *peacekeepings* nicht zu erfüllen. Es fehlte jedoch eine gemeinsame Strategie zur Verteidigung des Mandats in einem feindlichen Umfeld, und das in der Resolution 770 enthaltene *enforcement*-Mandat zur Durchsetzung der humanitären Hilfe wurde *de facto* von den Blauhelmen

284 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 238.

285 Vgl. ebd.

286 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 115.

nie konsequent angewendet²⁸⁷. So kam es dass die Blauhelmkontingente gezwungen waren, jegliche Art von Unterdrückung (Blockierung der Konvois, Zahlung von „Zöllen“, Entrichtung von Abgaben (Beschlagnahmungen)) seitens der Kriegsparteien zu dulden, ohne etwas dagegen unternehmen zu können ausser zu verhandeln²⁸⁸.

Obwohl die Effizienz der Blauhelmission durch all diese Probleme beeinträchtigt wurde²⁸⁹, war es den UNHCR und UNPROFOR doch gelungen, eineinigermaßen umfassendes Versorgungsnetz für Hilfsgüter in ganz Bosnien-Herzegowina zu errichten²⁹⁰. Man kann also davon ausgehen dass die humanitäre Lage in Bosnien-Herzegowina ohne die Anwesenheit der UNPROFOR vor Ort eindeutig viel schlechter gewesen wäre. In diesem Sinne leistete die humanitäre Intervention der Blauhelme sicherlich einen wichtigen Beitrag zur Linderung der Leiden von Hunderttausenden von Menschen²⁹¹. Es gab aber auch eine Kehrseite der Medaille: das unparteiische und auf Kooperation ausgerichtete Vorgehen der UNPROFOR konnte von den Kriegsparteien missbraucht werden. So waren die Serben in der Lage ihre militärischen Ziele ungestört weiter zu verfolgen, indem sie die Lieferung humanitärer Hilfe an die muslimische Zivilbevölkerung nach

287 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 238–239.

288 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 113–114 und Ilse /Wolfgang Baumgartner: *Der Balkan-Krieg der 90er.*, S. 147–150 .

289 Für den Fall von Zentralbosnien rechnet man z.B., dass auch nach der gemeinsamen Vereinbarung der Konfliktparteien am 18. November 1993 über die Öffnung der Hauptversorgungsrouten nur die Hälfte der Hilfsgüter an ihr Ziel gelangten. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 241.

290 Bis Juni 1993 hatte die UNPROFOR über 650 Konvois zur Lieferung von mehr als 37'000 Tonnen Nahrungsmitteln, Medikamenten und Kleidern begleitet. Dazu wurden mit der Luftbrücke über 7'500 Tonnen Hilfsgüter nach Sarajewo geflogen. Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 117.

291 1994 assistierte die UNHCR 3,7 Millionen Menschen im ehemaligen Jugoslawien, während 600'000 Jugoslawen Flüchtlinge in Europa (vorwiegend in Deutschland) waren. Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 117.

Belieben verhindern konnten. Aus diesem Grunde wäre eine entschlossener militärische Intervention zur Beendigung des Krieges wesentlich erfolgversprechender gewesen²⁹².

3.3.5 Die UNPROFOR-Mission in Mazedonien (Prävention)

Anders als in Bosnien-Herzegowina, wo die gewaltvorbeugende Stationierung von Blauhelmen versäumt worden war, fand die Mitte November 1992 geäußerte Bitte des Präsidenten von Mazedonien Gligorov, präventiv Truppen in die Republik zu entsenden, Gehör. Vom 28. November bis 3. Dezember entsandte die UNO eine Beobachtermission zur Erkundigung der Lage. In Übereinstimmung mit den Verantwortlichen der schon seit längerer Zeit anwesenden „Spillover-Mission“ der KSZE wurde von den UNO-Beobachtern die Gefahr einer Ausweitung der militärischen Auseinandersetzungen erkannt. Insbesondere fürchtete man, dass ein Sieg der Nationalisten bei den anstehenden Wahlen in Serbien eine Zunahme der Spannungen im Kosovo bewirken könnte. Dadurch wäre auch die Gefahr einer Destabilisierung Mazedoniens und Albaniens und somit der ganzen Region viel grösser geworden. Deshalb wurde eine möglichst baldige Entsendung von UN-Friedenstruppen als erforderlich angesehen. Anlass zur Besorgnis gaben darüber hinaus mögliche territoriale Ansprüche Serbiens gegenüber Mazedonien²⁹³.

Der Entscheid für die Entsendung der Blauhelme nach Mazedonien wurde vom Sicherheitsrat am 11. November getroffen, als er das UNPROFOR-Mandat dementsprechend erweiterte²⁹⁴. Vorübergehend wurde ein Teil des kanadischen Bataillons, das nicht wie ursprünglich vorgesehen im bosnischen Banja Luka hatte stationiert werden können, nach Mazedonien gesandt, bis im Februar 1993 ein nordisches Bataillon (ca. 700 Mann) mit

292 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 240.

293 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 241–242 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 121–122.

294 Vgl. UNSR-Resolution 795.

Einheiten aus Finnland, Norwegen, Schweden und Dänemark eintraf²⁹⁵. Aufgabe der Blauhelme war, die Grenze zu Serbien und zu Albanien zu beobachten und zu berichten. Gemäss den Erwartungen der mazedonischen Regierung sollte die UN-Präsenz eine abschreckende Wirkung gegenüber möglichen serbischen Aggressionen haben und gleichzeitig, zusammen mit den Missionen der KSZE und der EU, zur Beruhigung der ethnischen Spannungen zwischen der albanischen Minderheit und den mazedonischen Behörden beitragen²⁹⁶.

Im Juli wurde, nach einer entsprechenden Ermächtigung durch den Sicherheitsrat²⁹⁷ die UNPROFOR-Mission durch 315 US-Soldaten verstärkt (weitere 180 folgten im April 1994). Es war das erste Mal dass amerikanische Soldaten an einer UN-Mission teilnahmen. Die Entscheidung für die amerikanische Teilnahme wurde von der US Regierung getroffen, um Belgrad klar zu machen, dass eine gewaltsame Eskalation in Kosovo nicht geduldet würde²⁹⁸. In der Tat schätzte man in Washington das Risiko einer Regionalisierung des Krieges und damit einer konfrontativen Entwicklung an der Südost-Flanke der NATO als hoch genug ein, um US Truppen im Rahmen der präventiven UNPROFOR-Mission nach Mazedonien zu entsenden²⁹⁹. Obwohl die Präsenz von amerikanischen Soldaten eine gewisse Gefahr für die Unabhängigkeit der UNPROFOR darstellte, gewann durch sie die symbolische Abschreckungswirkung der Mission eindeutig an Glaubwürdigkeit³⁰⁰.

295 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 119.

296 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 242.

297 Vgl. UNSR-Resolution 842 (18.6.1993).

298 Entsprechende Warnungen an Belgrad wurden schon an Weihnachten 1992 von der Bush-Administration gemacht. Vgl. David C. Gompert: *The United States and Yugoslavia's War*, in: Richard H. Ulman (Hrsg.): *The World and Yugoslavia's Wars*, S. 137–138.

299 Vgl. Thomas Paulsen: *Die Jugoslawienpolitik der USA 1989–1994*, S. 142–143.

300 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 120–121.

Insgesamt kann die UNPROFOR-Mission in Mazedonien als Erfolg bezeichnet werden. Die militärische Präsenz leistete neben den Beobachtern der OSZE und der EU zweifellos den wichtigsten Beitrag zur Stabilisierung der Republik. Dies galt auch in symbolischer Hinsicht für den Anspruch Mazedoniens auf Anerkennung seiner Unabhängigkeit und territorialen Integrität, der von Griechenland bestritten wurde. Es ist bemerkenswert, dass die Blauhelm-Operation noch vor der Aufnahme in die UNO unter der vorläufigen Bezeichnung „Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ (April 1993) begann. Stabilisierend wirkte die UNPROFOR-Mission auch gegenüber dem Grenzverlauf zwischen Mazedonien und Serbien; es gab zwar einige Provokationen seitens der jugoslawischen Armee, aber die Anwesenheit der Blauhelme und insbesondere der amerikanischen Truppen genügte um sie von der dauerhaften Besetzung des Grenzgebietes abzuhalten³⁰¹.

3.3.6 Die UN-Sicherheitszonen und das Ende der UN-Mission

Im Frühling 1993 war die Lage der ostbosnischen Enklaven katastrophal, da sie schon seit den ersten Kriegsmonaten weitgehend von den humanitären Hilfslieferungen ausgeschlossen worden waren. Besonders problematisch war die Situation von Srebrenica, das von den Serben massiv bedrängt wurde. Dies führte zu einer dramatischen Aktion des UNPROFOR-Kommandeurs in Bosnien, General Morillon. Nachdem er sich mit seiner Einheit Zugang zu Srebrenica verschafft hatte und dann von der verzweifelten Bevölkerung festgehalten wurde, erreichte er schliesslich am 18. April in einem Abkommen zwischen den bosnischen Serben und der bosnischen Regierungsarmee einen Waffenstillstand, die Entmilitarisierung der Enklave und die Stationierung einer kanadischen Blauhelm-Einheit³⁰².

301 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 243.

302 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 141–143.

Angesichts dieser Ereignisse erklärte der Sicherheitsrat Sebrenica am 26. April 1993 zu einer Sicherheitszone („safe area“) unter UN-Schutz und verlangte das Ende der bewaffneten Angriffe, den Rückzug der serbischen Einheiten sowie die Zulassung von Hilfslieferungen³⁰³. Nachdem eine UN-Erkundungsdelegation über die menschenunwürdigen Verhältnisse in Sebrenica und die serbische Missachtung der Autorität von UNPROFOR berichtet, und demzufolge eine Intensivierung der *peacekeeping*-Operation empfohlen hatte³⁰⁴, erklärte der Sicherheitsrat am 6. Mai 1993 die Städte Sarajewo, Tuzla, Zepa, Gorazde und Bihac ebenfalls zu Sicherheitszonen³⁰⁵.

Das Scheitern des Vance-Owen-Plans anfangs Mai 1993 am Widerstand der bosnischen Serben und die Verschlechterung der militärischen Lage durch die Offensive der bosnischen Kroaten in Zentralbosnien, veranlassten den Vertreter Frankreichs bei den Vereinten Nationen zur Vorlage eines Memorandums mit Optionen für erweiterte Aufgaben der UNPROFOR am 19. Mai 1993³⁰⁶. Die vom französischen Memorandum initiierten Gespräche führten den Sicherheitsrat am 4. Juni 1993 zur Erweiterung unter Kapitel VII des UNPROFOR-Mandats. Insbesondere ermächtigte die Resolution die UNPROFOR, in Durchführung ihres Mandats und zur Selbstverteidigung, „[...] *als Antwort auf die Bombardierung der Sicherheitszonen durch irgendeine der Parteien oder auf bewaffnete Einfälle in die Zonen oder im Falle einer vorsätzlichen Behinderung der Bewegungsfreiheit der UNPROFOR oder geschützter humanitärer Konvois in den Zonen oder in deren Umgebung, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, einschliesslich der Anwendung der Gewalt*“³⁰⁷. Ferner

303 Vgl. UNSR-Resolution 819.

304 Vgl. UN-Dokument S/25700 (30.4.1993).

305 Vgl. UNSR-Resolution 824.

306 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 245.

307 Vgl. „Resolution 836 (1993) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Erweiterung des Mandats von UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina, verabschiedet am 4. Juni 1993 in New York“, in: EA, 18/1993, S. D374–377.

beschloss der Sicherheitsrat, dass die Mitgliedsstaaten einzelstaatlich oder durch regionalen Organisationen oder Abmachungen, „[...] *unter der Aufsicht des Sicherheitsrats und vorbehaltlich der engen Koordinierung mit dem Generalsekretär und der UNPROFOR, in den Sicherheitszonen und in deren Umgebung in der Republik Bosnien-Herzegowina alle erforderlichen Massnahmen ergreifen können, unter Einsatz von Luftstreitkräften, um die UNPROFOR bei der Durchführung ihres [...] Mandats zu unterstützen*“³⁰⁸.

Für die Erfüllung des erweiterten Mandats war eine Verstärkung der Blauhelme notwendig. Am 14. Juni 1993 berichtete der Generalsekretär, dass der UNPROFOR-Kommandeur Wahlgren ungefähr 34'000 Soldaten für erforderlich hielt, um die betreffenden Gebiete vollständig zu sichern. Boutros-Ghali schätzte aber, dass auch nur 7'600 Blauhelme genug wären um die Implementierung der Resolution zu beginnen. Des weiteren wäre die geringere Zahl von Soldaten durch die Luftunterstützung zu kompensieren, welche die NATO bereits am 10. Juni angeboten hatte³⁰⁹. Am 18. Juni 1993 bestätigte der Sicherheitsrat die Planungen des Generalsekretärs und verstärkte die UNPROFOR wie von ihm vorgeschlagen³¹⁰.

Dieser Entscheid zeigt, dass die Aufgabe der UNPROFOR nicht in der effektiven Verteidigung der Schutzzonen sondern lediglich in der Abschreckung der Serben vor neuen Angriffen bestand. Angesichts der geringen Anzahl der Blauhelme war aber eine abschreckende Wirkung massgeblich davon abhängig, unter welchen Bedingungen der Einsatz der Luftstreitkräfte erfolgen würde. Die Abstimmungen mit der NATO in den Folgewochen ergaben, dass Kampfflugzeuge nur auf Anordnung des Generalsekretärs und nur zur Luftnahunterstützung, also zur Selbstverteidigung von UNPROFOR, in Aktion treten sollten (vgl. Kap. 3.4.3.).

308 Ebd.

309 Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia 1991–1996*, S. 36.

310 Vgl. UNSR-Resolution 844.

Trotz der Erweiterung des UNPROFOR-Mandats in Richtung *peaceenforcement* und der systematischen Missachtung der UN-Resolutionen seitens der bosnischen Serben, zeigte die in den Folgemonaten vom UN-Generalsekretär und seinem Sonderbeauftragten für die UNPROFOR-Operationen Yasushi Akashi eingenommene zögernde Haltung gegenüber dem Einsatz von Luftschlägen, dass aus der Sicht der UNO die Blauhelmission faktisch noch an *peacekeeping* gebunden war. Der zentrale Grund dafür war der von Boutros Gali verfolgte Grundsatz der Unparteilichkeit³¹¹, welcher für ihn das Kernelement zur Erfüllung der UNPROFOR-Mission darstellte. In der Tat hätten seiner Ansicht nach die NATO-Luftangriffe eine klare Parteinahme der UNO bedeutet und damit zwei Gefahren heraufbeschworen: 1. das Risiko von serbischen Vergeltungsaktionen gegen die schwach bewaffneten Blauhelme, und 2. die Blockierung der Hilfslieferungen. Deswegen versuchte der Generalsekretär, die Situation in Bosnien-Herzegowina nicht eskalieren zu lassen³¹².

Da aber sowohl die Unparteilichkeit der UNPROFOR als auch ihre Autorität von den Kriegsparteien und vor allem von den Serben nicht anerkannt und ebensowenig respektiert wurde, führte die von der UNO verfolgte Strategie lediglich zur Blockierung der NATO³¹³ und somit des einzigen noch verfügbaren Mittels, um die serbische Eroberungskampagne zu stoppen. Dies hatte zur Folge, dass die UNPROFOR eine Mission zu

311 Vgl. hierzu Spyros Economides und Michael Leifer: Former Yugoslavia in: James Mayall (Hrsg.): *The new interventionism 1991–1994*, S. 75–78.

312 Boutros Ghali war sich aus diesen Gründen bewusst, dass die „safe areas“ nicht verteidigt werden konnten. Er schlug daher den Sicherheitsrat vor, das Konzept der Sicherheitszonen zu modifizieren, was aber nicht geschah. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 248–250.

313 Ein weiterer Blockierungsfaktor bestand innerhalb der Allianz selbst. Vgl. hierzu Kap. 3.4.3.

erfüllen hatte, ohne über die dafür notwendigen Mittel zu verfügen³¹⁴. Die Folgen dieser Strategie erwiesen sich für die UNPROFOR-Mission als besonders katastrophal und führten zwischen November 1994 und Juli 1995 zu einem deutlichen Legitimationsverlust der gesamten UN-Operation im ehemaligen Jugoslawien.

Nachdem Ende August 1994 die bosnischen Regierungstruppen die einjährige Rebellion des moslemischen Autonomieführers Fikret Abdic beendet hatten, starteten sie kurz danach eine erfolgreiche Grossoffensive um Bihac. Mit einer Gegenoffensive stiessen die bosnischen Serben jedoch Mitte November 1994 wieder bis zur Stadt vor und belegten sie unter starken Beschuss. Dabei wurden sie tatkräftig von den Krajina-Serben unterstützt, die sogar vom Flughafen Udbina im UN-Sektor Süd aus Luftangriffe gegen Bihac flogen. Der UN-Sicherheitsrat weitete daraufhin am 19. November 1994 den Aktionsradius der Luftunterstützung der NATO für die Sicherheitszonen auf kroatisches Gebiet aus³¹⁵. Am 21. November bombardierten NATO-Flugzeuge die Start- und Landebahn des Udbina-Flughafens, eine begrenzte Massnahme mit Schäden, welche rasch behoben werden konnten. Zwei Tage darauf, nachdem ein britisches Kampfflugzeug beschossen worden war, führte die NATO einen weiteren Schlag gegen serbische Raketenbasen aus³¹⁶. Daraufhin nahmen die Serben ungefähr 400 Blauhelme um Sarajewo und andernorts fest. Um die Sicherheit der UNPROFOR-Soldaten nicht zu gefährden, war die NATO damit gezwungen ihre Luftschläge einzustellen, während die Angriffe auf Bihac weitergingen. Die Blauhelme wurden nach langwierigen Verhandlungen bis 13. Dezember 1994 freigelassen. Erst am 28. Dezember 1994 gelang es dem

314 Zwar wurde die UNPROFOR am 31. März 1994 um 3'500 Soldaten (vgl. UN-Resolution 908) und am 27. April um weitere 6'550 Blauhelme (vgl. UN-Resolution 914) verstärkt, die Anzahl der für die Erfüllung des Mandats notwendigen Soldaten blieb aber trotzdem eindeutig zu klein. Vgl. auch Leo Tindemans (Vors.): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, S. 72.

315 Vgl. UNSR-Resolution 958.

316 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 252–253 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 152–253.

neuen UNPROFOR-Kommandeur in Bosnien, General Rose, einen vier-monatigen Winter-Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln.

Als Reaktion auf diese Ereignisse entschlossen sich Grossbritannien, Frankreich und die Niederlande am 3. Juni 1995 zur Entsendung einer schnellen schwerbewaffneten Eingreiftruppe („Rapid Reaction Force“), bestehend aus 12'500 Mann³¹⁷. Gemäss der Resolution des Sicherheitsrats 998 vom 16. Juni 1995, sollte die schnelle Eingreiftruppe „integraler Bestandteil der bestehenden Peacekeeping-Operation“ sein und lediglich die Sicherheit der Friedenstruppen verbessern³¹⁸. Dies beweist, dass die UNPROFOR immer noch am Grundsatz der Unparteilichkeit festhielt, und bedeutete die faktische Abrückung des Sicherheitsrats von den *enforcement*-Komponenten des Sicherheitszonen-Mandats³¹⁹.

Das Resultat dieser Entscheidung war, dass die bosnischen Serben ihre Kriegsziele und somit die ethnischen Säuberungen ungehindert weiter verfolgen konnten. Am 6. Juli 1995 begann der Angriff auf Srebrenica, wo rund 400 niederländische Blauhelme stationiert waren. Vorgeschobene UN-Beobachtungsposten gerieten unter Beschuss und mussten aufgegeben werden. Die serbische Offensive wurde zu Beginn von den UNPROFOR-Kommandeuren³²⁰ im Hauptquartier in Zagreb lediglich als eine begrenzte Aktion eingeschätzt. Fünf Tage nach der ersten Anforderung von Luftunterstützung durch die Niederländer, wurde sie schliesslich am 11. Juli nach weiteren stundenlangen Verzögerungen gegen Mittag bewilligt. Die

317 Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia 1991–1996*, S. 67–72.

318 Vgl. UNSR-Resolution 998.

319 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 256–257.

320 Gerüchte, dass es eine geheime Absprache zwischen dem Oberbefehlshaber der UNPROFOR-Truppen General Javier und dem serbischen General Mladic gegeben habe, im Gegenzug zur Freilassung der Geiseln künftig auf Luftangriffe zu verzichten, liessen sich bislang nicht erhärten.

NATO-Luftschläge kamen aber zu spät, die Serben hatten Srebrenica bereits erobert³²¹.

Nachdem klar wurde, dass die Niederländer und die UNO die Sicherheitszone nicht verteidigen würden, versammelte sich die zivile und militärische Führung der Stadt sowie ein Grossteil der Männer im wehrfähigen Alter, insgesamt über 10'000 Personen, am Nordwestrand der Enklave, um von dort nach Zentralbosnien zu gelangen. 25'000 Frauen, Kinder und überwiegend ältere Männer suchten beim Lager der Blauhelme in Potocari ausserhalb der Stadt Zuflucht. Nach der Kapitulation mussten sich die Niederländer am nächsten Tag den vom serbischen Befehlshaber Mladic diktierten Bedingungen für die Deportation der Zivilisten beugen. Sie wurden mit Bussen und Lastwagen in Richtung Kladanji, am Rande des bosniakisch kontrollierten Territoriums, abtransportiert. Hilflos sahen die Blauhelme zu, wie die moslemischen Männer ausgesondert und weggeschafft wurden. Berichte von Überlebenden sprechen von Folter und Massenerschiessungen der Gefangenen. Mehr als 7'000 Männer gelten nach Zählungen des Internationalen Roten Kreuzes als vermisst³²².

3.3.7 Die begrenzte Rolle der UNO im Kosovo-Konflikt

Ähnlich wie zu Beginn des Zusammenbruchs Jugoslawiens 1991 (vgl. Kap. 3.3.1) wurde die UNO erst mit dem Ausbruch der Gewalttätigkeiten in Kosovo aktiv³²³. Am 31. März 1998 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat seine erste Resolution zum Kosovo-Konflikt. In dieser forderte er die Konfliktparteien auf der Gewalt zu entsagen, den Dialog zu suchen und

321 Vgl. Ilse/Wolfgang Baumgartner: *Der Balkan-Krieg der 90er*, S. 165–167 und Hajo Funke/Alexander Rhotert: *Unter unseren Augen*, S. 160ff.

322 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 257–258 und Hajo Funke/Alexander Rhotert: *Unter unseren Augen*, S. 160ff.

323 Zwar fand bereits 1993 der schwellende Kosovo-Konflikt zusammen mit Minderheitsfragen der Wojwodina und der Sandschak Eingang in eine UN-Sicherheitsresolution (Res. 855 vom 9.8.1993), es folgten aber keine konkreten konfliktpräventive Massnahmen.

dem Kosovo unter Beibehaltung der territorialen Integrität Jugoslawiens einen verbesserten Status zu gewähren. Zusätzlich wurde unter Kapitel VII die Verhängung eines umfassenden Waffenembargos gegen „Jugoslawien *einschliesslich des Kosovo*“ beschlossen³²⁴. Diese Massnahme bewirkte jedoch insofern wenig, als einerseits Serbien hochgerüstet war³²⁵ und über eine eigene Rüstungsindustrie verfügte, andererseits die Grenzen des Kosovo zu Mazedonien und insbesondere zu Albanien³²⁶ für die UÇK kein ernst zu nehmendes Hindernis boten, um sich mit Nachschub zu versorgen. Dazu kam auch noch, dass sich Russland, welches zu dieser Zeit in der UN sowie OSZE und Kontaktgruppe auf Seiten Serbiens stand, schon am 29. April für die Nichtbeteiligung am Embargo erklärt hatte³²⁷.

Es gelang in den folgenden Monaten den westlichen Staaten nicht, Russland davon abzubringen die serbische Position zu unterstützen. Daher fielen die in der Kontaktgruppe vorbereiteten Forderungen der Resolution 1199 des Sicherheitsrates vom 23. September 1998 ebenfalls sehr bescheiden aus und beschränkten sich auf den Rahmen des Artikels 40 der UN-Charta³²⁸. Der Rat forderte eine sofortige Einstellung der Feindseligkeiten und die Einhaltung einer Waffenruhe sowie die „*Ermöglichung einer wirksamen und fortgesetzten internationalen Überwachung*“, im weiteren die Einstellung aller Repressalien gegen die Zivilbevölkerung und den Rückzug der daran beteiligten Kräfte sowie den freien Zugang für humanitäre Organisationen. Schliesslich verwies er noch auf die Notwendigkeit der vollen Zusammenarbeit der Behörden mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal. Für den Fall der Nichtbefolgung kündigte der Rat lediglich an,

324 Vgl. UNSR-Resolution 1160.

325 Im Verlaufe 1998 hatte Belgrad durch ein formales Kooperationsabkommen mit Russland seine Armee aufgerüstet. Vgl. Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 187.

326 Seit den Ereignissen von 1997 kontrollierte Tirana *de facto* den Norden Albaniens nicht mehr.

327 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 14.

328 Vgl. „Resolution 1199 (1998) des UN-Sicherheitsrats zu Kosovo vom 23. September“, in: *Internationale Politik*, 5/1999, S. 88–91.

„weitere Schritte und zusätzliche Massnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität in der Region zu prüfen“³²⁹. Obwohl die NATO-Mitglieder des Sicherheitsrates lieber gleich Massnahmen gemäss Art. 42 der UN-Charta angedroht hätten, brachten sie keine entsprechende Formulierung ein, um keinen Einspruch Russlands und Chinas gegen die gesamte Resolution zu riskieren³³⁰.

Nachdem am 15. bzw. 16. Oktober 1998 die NATO bzw. die OSZE die jeweiligen Abkommen mit Jugoslawien für die „Kosovo Verification Mission“ unterzeichnet hatten (s. Kap. 3.1.4), unterstützte der Sicherheitsrat die beiden Missionen am 24. Oktober 1998³³¹. In den Folgemonaten überlies die UNO diesen beiden Organisationen und der Kontaktgruppe die Leitung des Konfliktmanagements, wobei die Passivität des Sicherheitsrates während der NATO-Bombardierungskampagne vom 23. März bis 10. Juni 1999 sowohl aus völkerrechtlicher wie auch aus politischer Sicht nicht unproblematisch war³³². Erst mit dem Ende der Bombardierungen wurde der Rat wieder handlungsfähig und unterstützte am 10. Juni 1999 den G8-Friedensplan und die NATO bei der Stationierung der Implementierungstruppe (KFOR)³³³.

Vergleicht man die Resolutionen betreffend den Kosovo-Konflikt mit denjenigen in bezug auf den Bosnien-Krieg, so ist von Anfang an ein eindringlicherer Tonfall zu bemerken³³⁴. Insbesondere in der Resolution 1160

329 Ebd. S. 89–90.

330 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 14.

331 Vgl. UNSR-Resolution 1203.

332 Vgl. dazu Fussnote 397 (Kap. 3.4.6).

333 Weitere Beschlüsse waren: die Ernennung von Bernard Kouchner (Frankreich) als UN-Beauftragten für den Kosovo, die Mandatierung der „United Nations Interim Administration Mission Kosovo“ (UNMIK) für den Aufbau einer zivilen Struktur und die Unterstützung des Balkanpaktes. Vgl. UNSR-Resolution 1244 auf der UN-Webseite: http://www.un.org/Depts/dhl/da/kosovo/koso_sc1.htm.

334 Vgl. Christoph Rohloff: Krieg im Namen der Menschenrechte? Eine Bestandsaufnahme auch der NATO-Intervention in Kosovo, in: Christoph Rohloff (Hrsg.): *Krieg im Kosovo — was nun?*, S. 28.

wird eindeutig die serbische Seite als Initiator identifiziert, während die UÇK nur im Nebensatz zur Einstellung ihrer „terroristischen Aktivitäten“ aufgefordert wird³³⁵. Andererseits zeigt gerade die Bezeichnung der UÇK als „Terroristen“³³⁶, dass innerhalb des Sicherheitsrats keine klare Position bezüglich der Ereignisse in Kosovo herrschte. Insbesondere bewirkte die hauptsächlich aus innenpolitischen Gründen (schwache Position Jelzins und die Tschetschenien-Krise) pro serbische Haltung Moskaus, zusammen mit der in den Fragen des Selbstbestimmungsrechts immer abweisenden Position Pekings, dass die UNO handlungsunfähig war. Es erstaunt also nicht, dass die drei westlichen permanenten Sicherheitsratmitglieder unter amerikanischer Führung ihre Ziele vermehrt durch die NATO zu erreichen versuchten, was aber eine eindeutige – und im Hinblick auf die Behandlung von künftigen Krisen keinesfalls harmlose – Schwächung des Ansehens und der Autorität der Vereinten Nationen bewirkt hat.

3.3.8 Eine Bewertung

Im Gegensatz zu EG/EU und KSZE/OSZE wurde die UNO mit Ausnahme des Waffenembargos erst dann im Jugoslawienkonflikt aktiv, als die Krise durch die Anerkennung seitens der EG und USA zuerst von Kroatien und Slowenien, danach von Bosnien-Herzegowina internationalisiert wurde. Dies bewirkte, dass die von den Vereinten Nationen getroffenen konfliktverhütenden Massnahmen zu spät kamen, d.h. als die Lage schon zu explosiv war (s. insbesondere Bosnien-Herzegowina). Lediglich im Falle von Mazedonien gelang es der Weltorganisation zusammen mit der KSZE und der EG, den Ausbruch von Feindseligkeiten zu vermeiden und die Republik

335 Vgl. UNSR-Resolution 1160.

336 In der offiziellen Sprache der jugoslawischen Regierung werden die UÇK durchwegs als Terroristen bezeichnet. Die Übernahme dieser Bezeichnung in der UN-Resolution war ein offenkundiges Zugeständnis an Serbien durch Russland. Siehe Christoph Rohloff: Krieg im Namen der Menschenrechte? Eine Bestandsaufnahme auch der NATO-Intervention in Kosovo, in: Christoph Rohloff (Hrsg.): *Krieg im Kosovo — was nun?*, S. 28 (Fussnote 43).

zu stabilisieren. Dazu muss bemerkt werden, dass die UNO auch im Kosovo-Konflikt nicht fähig war präventiv zu wirken, wobei sie hier auch in bezug auf das Konfliktmanagement praktisch abwesend war. Diese Beispiele zeigen wie schwer es der UNO fällt, auf innerstaatliche Konflikte einzuwirken. Der Hauptgrund dafür liegt in dem in der UN-Charta enthaltenen Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der sich oft im Widerspruch zur Achtung der Menschenrechte sowie dem ebenfalls in der UN-Charta enthaltenen Selbstbestimmungsrecht der Völker³³⁷ befindet und zur Handlungsunfähigkeit der UNO führen kann.

Betrachtet man die in Tab. 4 zusammengefassten UN-Massnahmen für das Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien so sieht man, dass die Weltorganisation zwar eine Vielfalt von wirtschaftlichen, diplomatischen und militärischen Massnahmen einsetzte, ihre Wirkung aber begrenzt oder sogar kontraproduktiv und somit erfolglos war. Besonders problematisch waren die UNPROFOR-Missionen in Kroatien und in Bosnien-Herzegowina sowie die Etablierung der UN-Sicherheitszonen. In Kroatien, wo es in erster Linie um die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens zwischen Kroaten und den kroatischen Serben ging, bestanden die Hauptprobleme in der fehlenden Kooperationsbereitschaft der Serben sowie in der zweideutigen Haltung der kroatischen Regierung, welche die UN-Mission nur so lange duldete bis sie stark genug war um die von den Serben kontrollierten Gebiete zurückzuerobern. In diesem Sinne bestanden die Hauptgründe des Scheiterns der UNPROFOR-Operation in Kroatien nicht so sehr in den Fehlern der UNO (obwohl eine stärkere Präsenz der Blauhelme sicherlich wünschenswert gewesen wäre) sondern eher im Unwillen der Konfliktparteien, zu kollaborieren und ihr eigenes Waffenstillstandsabkommen zu respektieren.

337 Der in Art. 1 Ziff. 2 (s. auch Art. 55) enthaltene Selbstbestimmungsgrundsatz wurde von den Gründern der UN-Charta überwiegend im Sinne der Möglichkeit zur Selbstregierung und nicht als Sezessionsrecht verstanden. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Souveränitätsprinzip (Art. 2 Ziff. 1) ist somit jedoch nicht gelöst. Für eine detaillierte Behandlung der Frage u.a. in Bezug auf den Kosovo vgl. Fee Rautert: *Das Kosovo: Eine völkerrechtliche Studie*, S. 121–172 (136–139/176–178).

Im Falle der UNPROFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina war es anders: die UNO machte eine Reihe von Fehlern, die mit der Etablierung der Sicherheitszonen katastrophale Folgen hatten. Der Hauptfehler bestand in der kontinuierlichen Ausweitung des UNPROFOR-Mandats, ohne dass die Blauhelme über die notwendigen personellen sowie logistischen Mitteln verfügt hätten um sie auch durchzusetzen³³⁸, was zur klaren Überforderung der Mission führte. Ein Beispiel dafür war die Ankündigung von *enforcement*-Massnahmen, ohne dass die Blauhelme über die notwendigen Bewaffnung verfügt hätten. Ein weiterer Fehler bestand in der Zweideutigkeit der Mandate, die oft mehr Verwirrung als Klarheit über die Aufgaben der UNPROFOR schaffte und mehrmals den Generalsekretär zu deren Redefinierung zwang, um die Risiken für die Blauhelme zu vermindern. In diesem Zusammenhang muss vor allem auf den deutlichen Gegensatz zwischen dem vom Sicherheitsrat mehrmals geforderten *enforcement*-Ansatz und dem vom Generalsekretariat bevorzugten Unparteilichkeitsprinzip verwiesen werden. Dazu zeigte die beschämende Erfahrung der Sicherheitszonen, wie gross die Diskrepanz zwischen der Rhetorik und der effektiven Handlungsbereitschaft der ständigen Sicherheitsratsmitglieder war. Schliesslich haben die Ereignisse in Bosnien deutlich gemacht, dass humanitäre Interventionen kein Substitut für ein politisches und im Notfall militärisches Engagement für die Lösung einer Krise sein können³³⁹.

Angesichts der von der UNO erzielten Misserfolge in Kroatien und Bosnien-Herzegowina sowie ihrer faktischen Untätigkeit im Verlaufe des Kosovo-Konflikts, scheint eine grundsätzliche Reformierung der Vereinten Nationen – oder zumindest des UN-Sicherheitsrats – notwendiger den je geworden zu sein. Für eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Institution im Bereich des Konfliktmanagements ist dies sicherlich notwendig. Der Jugoslawienkonflikt hat jedoch gezeigt, dass die Position der ständigen

338 Vgl. Spyros Economides und Michael Leifer: Former Yugoslavia in: James Mayall (Hrsg.): *The new interventionism 1991–1994*, S. 66–68/89

339 Leo Tindemans (Vors.): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, S. 74–75.

Sicherheitsratsmitglieder entscheidend ist und diese auch in Zukunft eine besonders wichtige Rolle spielen werden.

Tabelle 4: Die UN-Massnahmen für den Jugoslawienkonflikt*

Massnahme	Art / Hauptziel(e)	Bewertung
Waffenembargo gegen Jugoslawien (25.9.1991)	Wirtschaftliche Massnahme / Reduzierung / Beendigung der Gewalt in Jugoslawien (vor allem Kroatien).	Misserfolg: hatte wegen der grossen Waffenarsenale der JVA und der Milizen keine konfliktreduzierende Wirkung; JVA wurde begünstigt.
Anerkennung Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens und Sloweniens	Diplomatische Massnahme / Den ehemaligen jug. Republiken den Schutz des internationalen Status zu verleihen.	Erfolg für Slowenien; Begrenzter Erfolg für Kroatien; Misserfolg für Bosnien (vgl. EG/EU-Massnahmen).
Umfassendes Handelsembargo (30.5.1992) + Seeblockade (16.11.1992 / 17.4.1993) durch WEU und NATO.	Wirtschaftliche bzw. militärische Massnahme / Druck auf den Aggressor auszuüben und ihn zum Einlenken zu zwingen.	Misserfolg: zeigte keine Wirkung; ab August 1994 jedoch begrenzter Erfolg , da es immerhin den Bruch zwischen Belgrad und den bosnischen Serben bewirkte.
Flugverbot über Bosnien-Herzegowina (9.11.1992) durch NATO.	Militärische Massnahme / Verbot militärischer Flüge über Bosnien.	Begrenzter Erfolg: es waren mehrere Monate notwendig bis die <i>No-Flight-Zone</i> effektiv wurde.
Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag (seit 22.3.1993).	Rechtliche Massnahme / Verfolgung der Kriegsverbrecher.	Begrenzter Erfolg: hatte keine erkennbar abschreckende Wirkung; mehrere Kriegsverbrecher konnten immerhin gefasst werden.
UNPROFOR-Mission in Kroatien zwischen Juni 1992 und November 1995 (ab März 1995 UNCRO).	Militärische Massnahme / Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstands sowie günstige Bedingungen für ein Abkommen über den Status der von Serben militärisch eroberten und kontrollierten Gebiete zu schaffen.	Misserfolg: scheitern der vor-gesehenen Entmilitarisierung; Nichteinhaltung des Waffenstillstands; friedliche Rückkehr der kroatischen Flüchtlinge sowie politische Lösung der Lage nicht erreicht.
UNPROFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina zwischen Juni 1992 und November 1995 (ab September 1992 UNPROFOR II).	Militärische Massnahme / Garantierung der Versorgung Sarajewos sowie Schutz der humanitären Lieferungen an die moslemischen Enklaven.	Begrenzter Erfolg**: trotz erheblichen Problemen war die Mission in der Lage, ein Versorgungsnetz für ganz Bosnien aufzustellen.
UNPROFOR-Mission in Mazedonien seit November 1992 (seit März 1995 UNPREDEP; zusammen mit der EG und der KSZE).	Militärische Massnahme / Überwachung der Grenzen zu Serbien und Albanien sowie Beruhigung der ethnischen Spannungen.	Erfolg: Stabilisierung der Republik sowie des Grenzverlaufs mit Serbien und Albanien gelungen.
UN-Sicherheitszonen (6.5.1993) zusammen mit NATO	Militärische Massnahme / Schutz der moslemischen Enklaven durch UNPROFOR mit Luftunterstützung der NATO	Misserfolg: katastrophale Folgen wegen der Unfähigkeit der UNPROFOR sowie der NATO, ihren Auftrag zu erfüllen.
Waffenembargo gegen Jugoslawien (31.3.1998)	Wirtschaftliche Massnahme / Reduzierung / Beendigung der Gewalt in Kosovo.	Misserfolg: zeigte keine Wirkung, s. Nichtteilnahme Russlands, serbische Rüstungsindustrie und illegalen Waffennachschub an UÇK aus Albanien und Mazedonien.

* Für die Vermittlungsversuche zusammen mit der EG/EU siehe Tab. 3.

** Auftrag UN-Sicherheitszonen zu beschützen nicht eingeschlossen, den sonst müsste man die Mission als klaren Misserfolg bewerten.

3.4 Die NATO und der Jugoslawienkonflikt

3.4.1 Die Involvierung der NATO

Die NATO hatte sich seit Sommer 1992 stufenweise im Jugoslawienkonflikt engagiert. Sie agierte aber nicht unabhängig sondern unter der Autorität der UNO. Die rechtlichen Grundlagen boten die Artikel 48 und 53 der UN-Charta (Kap. VIII), nach welchen der Sicherheitsrat regionale Abmachungen mit der Durchführung von Zwangsmassnahmen beauftragen kann³⁴⁰. Die Mandate umfassten im einzelnen die Seeblockade gegen Serbien und Montenegro in der Adria, die Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina und die Bereitstellung von Kampfflugzeugen zur Abschreckung von Angriffen auf die Sicherheitszonen. Schliesslich übernahm die NATO die Aufgabe, die militärischen Bestimmungen des Friedensabkommens von Dayton durchzusetzen.

Die Involvierung der NATO erfolgte allerdings zögernd und nicht so planmässig und entschlossen, wie es nötig gewesen wäre, um die frühzeitige Einstellung der Kämpfe herbeizuführen. Erst die massiven Luftangriffe auf die militärische Infrastruktur der bosnischen Serben im September 1995 hatten dazu beigetragen, das Kräfteverhältnis zwischen den Konfliktparteien zugunsten einer Friedenslösung zu verschieben. Eine solche begrenzte militärische Aktion wäre durchaus schon früher möglich gewesen³⁴¹. Politische und strukturelle Hindernisse jedoch behinderten ein wirkungsvolles Eingreifen der NATO oder einer *ad hoc* Koalition ihrer Mitgliedsstaaten unter Nutzung von NATO-Einrichtungen und bestimmten das zurückhaltende Engagement der Allianz im Jugoslawien-Konflikt³⁴².

340 Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S. 4–7.

341 Für die Debatte über eine begrenzte militärische Intervention im ehemaligen Jugoslawien vgl.: Marie-Janine Calic: Friedensstrategien in komplexen Konfliktfeldern: Lehren aus dem zerfallenen Jugoslawien in: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Frieden machen*, S. 170–181; Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 274–280 und James Gow: Nervous Bunnies – The International Community and the Yugoslav War of Dissolution, in: Lawrence Freedman: *Military Intervention in European Conflicts*, S. 25–33

342 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 264.

3.4.2 Die Adria-Operationen der NATO

Am 16. Juli 1992 begann mit der Operation „Maritime Monitor“ in der Adria die Zusammenarbeit der NATO mit der UNO zur Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien (Res. 713) und des über Serbien/Montenegro verhängten Wirtschaftsembargos (Res. 757). Die NATO musste zunächst nur den auf die Beobachtung des Schiffsverkehrs beschränkten Einsatz der unter ihrem Kommando stehenden Kriegsschiffe mit der WEU koordinieren, die zuvor bereits eine ähnliche Operation („Sharp Vigilance“) unter italienischem Kommando initiiert hatte³⁴³.

Am 16. November 1992 weitete der Sicherheitsrat die Wirtschaftsanktionen gegen Restjugoslawien aus und ermächtigte die Kriegsschiffe der NATO und WEU – falls notwendig – zur gewaltsamen Verhinderung von Embargoverletzungen. Es wurde nunmehr möglich, *„den Umständen angemessene Massnahmen anzuwenden, um alle einlaufenden und auslaufenden Seetransporte zur Kontrolle und zur Überprüfung ihrer Fracht und ihres Bestimmungsorts anzuhalten und die strikte Anwendung der Bestimmungen der Resolutionen 713 (1991) und 757 (1992) sicherzustellen“*³⁴⁴. Jedes Schiff konnte demnach durchsucht und zu weiteren Inspektionen in italienische Häfen umgeleitet werden. Am 18. November 1992 beschloss die NATO, die jetzt „Maritime Guard“ genannte Operation gemeinsam mit der WEU durchzuführen. Mit der Resolution 820 vom 17. April 1993 verbot der Sicherheitsrat schliesslich jeglichen Handelsverkehr in den Hoheitsgewässern der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro). Die NATO und die WEU waren nun befugt, Blockadenbrecher auch in die Hoheitsgewässer hinein zu verfolgen. Die montenegrinischen Häfen von Kotor und Bar waren damit effektiv geschlossen³⁴⁵.

343 Ebd., S. 281.

344 Vgl. „Resolution 787 (1992) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rest-Jugoslawien, verabschiedet am 16. November 1992 in New York“, in: EA, 7/1993, S. D148–149.

345 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 282 und James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 130–131.

Um die Effizienz der Operation zu erhöhen, führten ab dem 8. Juni 1993 die NATO und die WEU ihre bis dahin formell getrennten Einsätze unter einer gemeinsamen Kommandostruktur zusammen. Die Operation „Sharp Guard“ begann am 15. Juni 1993 mit 21 Schiffen des ständigen Flottenverbands der NATO im Mittelmeer (STANAVFORMED), mit sieben des ständigen Verbands im Atlantik (STANAVFORLANT) sowie sechs WEU-Schiffen³⁴⁶. Sie bildeten die Combined Task Force 440 (CCTF), deren Befehlshaber der Kommandierende der Alliierten Seestreitkräfte Südeuropa (COMNAVSOUTH) war, unterstützt von einem Stellvertreter der WEU. Die CCTF 440 berichtete an den Kommandierenden der Alliierten Streitkräfte Südeuropa (CINCSOUTH) in Neapel. Diese wiederum berichteten dem Oberbefehlshaber der Alliierten Streitkräfte in Europa (SACEUR). Ausserdem wurde ein Militärausschuss gebildet, der sich aus dem NATO-Militärausschuss und WEU-Vertretern zusammensetzte. Die Adria-Operation fand unter der gemeinsamen Autorität von Nordatlantikrat und WEU-Rat statt³⁴⁷. Diese gemeinsame Operation zwischen NATO und WEU gab wichtige Impulse für die Entwicklung des im Januar 1994 von der NATO beschlossenen Konzepts der „Combined Joint Task Forces“.

Generell kann die Seeblockade als erfolgreich bewertet werden³⁴⁸. Der NATO und WEU war es gelungen, den Verkehr von Handelsschiffen von und nach Montenegro zu unterbinden. Zwar wäre eine frühere Einsetzung der Totalblockade gegen Restjugoslawien (Sommer 1992) überzeugender gewesen, beide Organisationen waren aber darauf noch nicht vorbereitet.

346 Folgende Länder beteiligten sich mit Schiffen an der Operation „Sharp Guard“: Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Türkei und USA. Die Schiffe wurden bei der Embargoüberwachung von Seeaufklärungsflugzeuge unterstützt. Ebenfalls im Einsatz waren AWACS-Flugzeuge der NATO, die zugleich das Flugverbot über Bosnien-Herzegowina überwachten (s.u.). Für den Fall bewaffneter Zusammenstösse standen ausserdem Kampfflugzeuge bereit.

347 Vgl. Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S. 24–30.

348 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 282.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass sich die NATO zu einer *enforcement*-Operation zur Durchsetzung von UN-Sanktionen unter Kap. VII der Charta entschloss, ohne dass zuvor ein entsprechender Grundsatzbeschluss über die Kooperation mit der UNO³⁴⁹ gefasst worden wäre. Die Aussenminister der Allianz segneten die neue Praxis schliesslich am 17. Dezember 1992 bei ihrer Tagung in Brüssel ab, indem sie die Bereitschaft der NATO erklärten, friedenserhaltende Operationen der UNO und die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates zu unterstützen³⁵⁰.

3.4.3 Die Operation „Deny Flight“

Am 9. Oktober 1992 verhängte der Sicherheitsrat, angesichts regelmässiger Luftangriffe seitens der JVA, ein Verbot militärischer Flüge im Luftraum von Bosnien-Herzegowina³⁵¹. Gemäss Resolution 781 leistete die NATO im Rahmen der Operation „Sky Monitor“ zunächst nur technische Überwachungsdienste durch AWACS-Flugzeuge, die bereits zur Unterstützung der Adria-Operation im Einsatz waren und deren Aktionsgebiet nun „*out-of-area*“ auf einen weiteren Orbit über Ungarn ausgeweitet wurde. Obwohl die NATO der UNO über zahlreiche serbische Verletzungen des Flugverbots berichtete³⁵², zögerte der Sicherheitsrat damit, die bereits am 10. November 1992 (Res. 786) angedrohte Option der Sanktionsverschärfung durch ein *enforcement*-Mandat in die Tat umzusetzen. Abgesehen von den russischen Einwänden bestand der Grund für das Zögern darin, dass sowohl das UN-Sekretariat wie auch die NATO-Staaten, die zur Begleitung von humanitären Transporten Blauhelme entsandt hatten (UPROFOR II),

349 Ein solcher Beschluss wurde für den Fall der Zusammenarbeit mit der KSZE nämlich schon bei der Oslo-Tagung des Nordatlantikrats am 4. Juni 1992 getroffen. Vgl. „Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 4. Juni 1992 in Oslo“, in: EA, 14/1992, S. D 466–470.

350 Vgl. „Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 17. Dezember 1992 in Brüssel“, in: EA, 6/1993, S. D 132–137.

351 Vgl. UNSR-Resolution 781.

352 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 133.

mit dem Dilemma zwischen unparteiischem UN-*peacekeeping* am Boden und NATO-*enforcement* des Flugverbots in der Luft konfrontiert waren. Würde nämlich die NATO bei Verletzungen des Flugverbots serbische Flugzeuge abschiessen oder gar Fluganlagen bombardieren, konnte dies Vergeltungsmassnahmen der bosnisch-serbischen Streitkräfte gegen die Blauhelme nach sich ziehen und die Vereinbarungen über Hilfstransporte in Frage stellen³⁵³.

Erst nachdem Mitte März 1993 erneut Militärjets vom Flughafen Banja Luka aufgestiegen waren und höchstwahrscheinlich aus Restjugoslawien kommende Flugzeuge die Dörfer Gladovici und Osatica (nahe Srebrenica) bombardierten, setzten sich die Amerikaner im Sicherheitsrat mit ihrer Forderung nach einer militärischen Durchsetzung des Flugverbots durch. Die Resolution 816 vom 31. März 1993 enthielt die Ermächtigung zur Ergreifung aller notwendigen Massnahmen „*to ensure compliance with the ban on flights [...], and proportionate to the specific circumstances and the nature of the flights*“³⁵⁴. Der NATO-Rat erklärte sich am 8. April zur Umsetzung der Resolution 816 bereit. Die Operation „Deny Flight“ begann am 12. April unter dem Kommando der Fünften Taktischen Luftflotte der NATO in Vicenza, die ihrerseits dem Kommandeur der Alliierten Luftstreitkräfte in Südeuropa (COMAIRSOUTH) und CINCSOUTH unterstand³⁵⁵.

Gemäss Resolution 816 war allerdings eine enge Koordination mit dem UN-Generalsekretär erforderlich. Wegen der befürchteten Rückwirkungen der Luftoperation auf den Blauhelmeinsatz wurden Verbindungsoffiziere der NATO in die UNPROFOR-Hauptquartiere in Zagreb und Kiseljak entsandt. Gemäss den zwischen Allianz und UNO beschlossenen Einsatzregeln waren die NATO-Piloten in der Durchsetzung ihres *enforcement*-

353 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 283–284.

354 Vgl. „Resolution 816 (1993) Adopted by the Security Council at its 3191st meeting“, New York, 31 March 1993, in: Snezana Trifunovska (Hrsg.): *Yugoslavia through Documents*, S. 874–876.

355 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 284.

Mandats eingeschränkt. Sie durften den serbischen Luftraum nicht verletzen, keine Bodenziele angreifen und Flugzeuge erst nach wiederholten Aufforderungen, die Flugverbotzone zu verlassen, abschiessen³⁵⁶. So wurden nach 1'005 bis Mitte März registrierten Verletzungen des Flugverbots³⁵⁷ erstmals am 28. Februar 1994 vier serbische Kampfflugzeuge von den NATO-Jets abgeschossen.

Nachdem der UN-Sicherheitsrat am 4. Juni 1993 die Etablierung der sechs bosnischen Sicherheitszonen beschlossen hatte (Res. 836; s. Kap. 3.3.6.), bot die NATO eine Woche später Unterstützung durch ihre Luftstreitkräfte an. Der Schutz durch die NATO-Flugzeuge sollte jedoch nur für den Fall von Angriffen auf die UNPROFOR aktiviert werden³⁵⁸. Als die bosnischen Serben Ende Juli 1993 mit der Eroberung des Berges Igman zur völligen Einkesselung Sarajewos ansetzten, beschloss der Nordatlantikrat am 2. August 1993 aber doch noch die Bereitstellung einer Luftnahunterstützung („*close air support*“) mit möglichen Luftschlägen („*air strikes*“) für den Schutz der Blauhelme³⁵⁹. Bei der Genehmigung der vom Militärausschuss ausgearbeiteten Operationspläne für einen eventuellen Einsatz in Bosnien-Herzegowina stellte der NATO-Rat am 9. August aber klar, „*dass sich die in seinen Beschlüssen vom 2. August vorgesehenen Luftangriffe auf die Unterstützung der humanitären Hilfsmassnahmen beschränken und nicht so auszulegen waren, als sei beschlossen worden militärisch in den Konflikt einzugreifen*“³⁶⁰. Der Rat stimmte des weiteren damit überein, dass der erste Einsatz von Luftstreitkräften im Kampfgebiet vom UN-Generalsekretär zu genehmigen sei.

356 Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S. 31–39.

357 James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 135.

358 Vgl. „Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 10. Juni 1993 in Athen“, in: EA, 15/1993, S. D 295–299.

359 Vgl. „Presseerklärung des Generalsekretärs der NATO, Manfred Wörner, nach der Sondertagung des Nordatlantikrates über die Lage in Bosnien-Herzegowina am 2. August 1993 in Brüssel“, in: EA, 7/1994, S. D 214–215.

360 Vgl. „Beschlüsse des Nordatlantikrats zu den Genfer Verhandlungen und zu Bosnien-Herzegowina, am 9. August 1993 in Brüssel verabschiedet“, in: EA, 7/1994, S. D 216–217.

Die Anforderung von NATO-Kampfflugzeugen basierte auf einem komplizierten Zwei-Schlüssel-System. Zwar wurde im Hauptquartier in Bosnien-Herzegowina ein „Air Operations Coordination Center“ (AOCC) eingerichtet, dem auch ein Vertreter der Fünften Taktischen Luftflotte aus Vicenza angehörte, um eine schnelle Reaktion der NATO zu ermöglichen. Der UNPROFOR-Kommandeur in Bosnien-Herzegowina konnte jedoch nicht selbständig Luftunterstützung anfordern, sondern benötigte dazu die Zustimmung des UN-Generalsekretärs oder dessen zivilen Sonderbeauftragten. Erst danach konnte die NATO in Aktion treten³⁶¹. Somit war die Allianz *de facto* von der Haltung des UN-Sekretariats abhängig³⁶². Es erstaunt deshalb nicht, dass gerade wegen der von Boutros-Ghali und seinem Sonderbeauftragten Akashi eingenommenen unparteiischen *peacekeeping* Haltung (s. Kap. 3.3.6.) die Luftangriffe sehr selten genehmigt wurden³⁶³.

Am 10./11. Januar 1994 bekräftigte der NATO-Gipfel in Brüssel die Bereitschaft zu Luftschlägen unter Autorität des UN-Sicherheitsrats, „um die Einschnürung von Sarajewo, der Schutzzonen und von anderen bedrohten Gebieten in Bosnien-Herzegowina zu verhindern“³⁶⁴. Die Allianz wurde aber erst am 5. Februar 1994 aktiv, als der Einschlag einer Granate auf dem Marktplatz von Sarajewo ein Blutbad mit 68 Todesopfern und ca. 200 Verwundeten anrichtete³⁶⁵. Vier Tage später konnte auf Druck Frankreichs und der USA ein Beschluss im Nordatlantikrat durchgesetzt werden,

361 Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S. 45–47.

362 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 285–286.

363 Ein weiterer Bremsfaktor bestand innerhalb der NATO selbst, da Grossbritannien, Frankreich und die Niederlande, welche Truppen in Bosnien-Herzegowina unterhielten, die Luftangriffe ebenfalls bremsen um die eigenen Soldaten nicht zu gefährden. Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 136.

364 „Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpaktes, abgegeben zum Abschluss ihrer Tagung am 10. und 11. Januar 1994“, in Brüssel, in: EA, 3/1994, S. D 127–134 (131).

365 Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia 1991–1996*, S. 41.

der Sarajewo faktisch zur „militärischen Ausschlusszone“ für schwere Waffen erklärte. Diese sollten, falls sie nicht innerhalb von zehn Tagen aus einem Umkreis von 20 Kilometern um das Zentrum abgezogen oder unter UNPROFOR-Kontrolle gestellt worden wären, Ziel von Luftschlägen sein³⁶⁶. Das NATO-Ultimatum, das sich in erster Linie gegen die bosnischen Serben richtete, wurde erfüllt. Die glaubwürdige Androhung militärischer Gewalt trug vorübergehend zur Beruhigung der Lage in Sarajewo bei.

Ab Ende März intensivierten die bosnischen Serben ihre Angriffe auf die Sicherheitszone Gorazde. Der UNPROFOR-Kommandant in Bosnien-Herzegowina General Michael Rose und der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs Yasushi Akashi verhielten sich zunächst zögernd, und erst am 10. und 11. April wurden NATO-Kampfflugzeuge zur Luftnahunterstützung der nur acht UN-Beobachter in Gorazde angefordert. Da sich die Situation durch Fortsetzung des Beschusses dramatisch zuspitzte, bat Boutros-Ghali die NATO am 18. April erneut, Luftschläge gegen die schweren Waffen der Serben durchzuführen³⁶⁷. Der NATO-Rat erklärte Gorazde daraufhin am 22. April ebenfalls ultimativ zur militärischen Ausschlusszone³⁶⁸ und kündigte im Falle weiterer bosnisch-serbischer Angriffe auf andere UN-Sicherheitszonen (Bihac, Srebrenica, Tuzla und Zepa) NATO-Luftschläge sowohl gegen Waffen wie auch militärische Anlagen an³⁶⁹.

Aus dem Beschluss konnte jedoch nicht eine automatisch wirkende Schutzgarantie der NATO für die Sicherheitszonen abgeleitet werden; die Verfahrensregeln des Zwei-Schlüssel-Systems zwischen NATO und UNO

366 Vgl. „Beschluss des Nordatlantikrats vom 9. Februar 1994 über ein Ultimatum zum Abzug aller schweren Waffen von Sarajevo“, in: EA, 7/1994, S. D 229–230. Als Grundlage für den Beschluss diente Resolution 836.

367 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 287.

368 Vgl. „Entscheidung des NATO-Rates vom 22. April 1994 in Brüssel zu Gorazde“, in: EA, 21/1994, S. D 626–627.

369 Vgl. „Entscheidung des NATO-Rates vom 22. April 1994 in Brüssel zum Schutz der UN-Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina“, in: EA, 21/1994, S. D 627–629.

und damit der Entscheidungsvorbehalt des Sonderbeauftragten Akashi bestanden weiter. So waren die Voraussetzungen für eine Luftunterstützung der Blauhelme äusserst eng gefasst. In der Tat durften die NATO-Flugzeuge nur dann eingesetzt werden, wenn ein Angriff noch im Gange war und nur als letzter Ausweg, wenn das Leben der Blauhelme akut gefährdet war³⁷⁰. Das Resultat war, dass eine Genehmigung die Ausnahme blieb und in den Folgemonaten nur zweimal, am 5. August und am 22. September 1994, erteilt wurde. Eine effektive Schutzgarantie der Sicherheitszonen existierte demzufolge nicht³⁷¹.

3.4.4 Die Operation „Deliberate Force“ und das Ende des Konflikts in Bosnien

Infolge des Streits zwischen den Europäern und den USA über die Frage einer Aufhebung des Waffenembargos zugunsten der bosnischen Regierung im Herbst 1994³⁷² und der Bihac-Krise im November/Dezember 1994, die einmal mehr die Ohnmacht der internationalen Gemeinschaft gegenüber serbischen Angriffen auf die Sicherheitszonen zeigte, erreichte die Allianz den Tiefpunkt ihrer Glaubwürdigkeit³⁷³. Zwar sprachen sich am 14. Dezember 1994 die NATO-Verteidigungsminister für die Fortsetzung der UNPROFOR-Operation aus, man war aber auch zu einem Abzug der Blauhelme bereit, sollte dieser unvermeidlich werden³⁷⁴.

370 Vgl. Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, S. 65.

371 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 288–289.

372 Über die unterschiedliche Haltung bezüglich dieser Frage wie auch die der NATO-Luftschläge zwischen Europäern und Amerikanern vgl. Richard Sobel: *U.S. and European Attitudes toward Intervention in the Former Yugoslavia: Mourir pour la Bosnie?*, in: Richard H. Ullman: *The World and Yugoslavia's Wars*, S. 145–181, insbesondere S. 154–158.

373 Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 289.

374 Vgl. „Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe am 14. und 15. Dezember 1994 in Brüssel“, in: *Internationale Politik*, 2/1995, S. 123–128.

Nach der Geiselkrise beschlossen Grossbritannien, Frankreich und die Niederlande die Entsendung der „Rapid Reaction Force“ (s. Kap. 3.3.6). Die Stationierung der Schnellen Eingreiftruppe entsprach aber nicht einem entschlossenen Vorgehen seitens der UNO und der NATO gegenüber den bosnischen Serben. Beeindruckt von den Ereignissen in Srebrenica (s. Kap. 3.3.6) erklärte die am 21. Juli 1995 in London versammelte internationale Konferenz ihren Willen zu einer entschlossenen Reaktion. Am 1. August erweiterte der NATO-Rat den Schirm der Abschreckung schliesslich auch auf die anderen noch verbliebenen UN-Sicherheitszonen Bihac, Tuzla und Sarajewo. Es wurde beschlossen, im Falle einer direkten Bedrohung der Sicherheitszonen oder auf sie gerichtete Angriffe rasch durch Luftschläge zu reagieren³⁷⁵.

Diese Erklärung war nichts anderes als die Wiederholung dessen, was die NATO bereits im Zusammenhang mit dem Gorazde-Ultimatum vom 22. April 1994 angedroht hatte. Doch drei Faktoren machten jetzt eine grössere Glaubwürdigkeit aus: 1. Die massgeblichen Staaten standen diesmal zu ihrem Wort; 2. Gorazde wurde von den restlichen Blauhelmen geräumt, so dass die Gefahr von Geiselnahmen verringert war; und 3. wurden die Verfahrens- und Einsatzregeln zwischen NATO und UNO neu festgelegt, so dass die Allianz nach der direkten Anforderung durch den UNPROFOR-Befehlshaber freie Hand hatte³⁷⁶.

Am 28. August 1995 traf erneut eine serbische Granate den Marktplatz von Sarajewo: sie forderte 37 Tote und 86 Verwundete³⁷⁷. Als Vergeltung begann die NATO, unterstützt durch die Artillerieeinheiten der Schnellen Eingreiftruppe, am 30. August 1995 die Bombardierung der serbischen Stellungen bei Sarajewo, Pale, Tuzla und Gorazde. Die Bedingungen für die Beendigung der „Deliberate Force“ genannten NATO-Operation waren

375 Vgl. „Presseerklärung des Generalsekretärs der NATO, Willy Claes, nach dem Treffen des Nordatlantikers am 1. August 1995 in Brüssel“, in: Internationale Politik, 12/1995, S. 88–89

376 Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 291.

377 Vgl. Ilse/Wolfgang Baumgartner: *Der Balkan-Krieg der 90er*, S. 95.

der Rückzug aller schweren Waffen der Serben aus der militärischen Ausschlusszone um Sarajewo, ein Ende der Angriffe auf die Sicherheitszonen, die Öffnung des Flughafens von Sarajewo und der ungehinderte Zugang zur Hauptstadt. Nachdem die bosnischen Serben bis zum 4. September die Bedingungen nicht erfüllt hatten, wurden die NATO-Luftangriffe fortgesetzt. Sie zerstörten das Luftabwehrsystem der Serben, Artilleriestellungen, Waffenlager, Munitionsdepots, die logistische Infrastruktur sowie Kommunikationseinrichtungen. Um den militärischen Druck zu erhöhen, wurden am 10. September mit 13 Marschflugkörpern Radar- und Raketenstellungen bei Banja Luka zerstört. Als die bosnischen Serben endlich bereit waren, den Forderungen zur Beendigung der Belagerung und der Beschiesung Sarajewos nachzukommen, setzte die NATO die Luftangriffe am 14. September 1995 aus³⁷⁸.

Die Luftangriffe der NATO zusammen mit der bosniakisch-kroatischen Offensive in Westbosnien führten zu einer Schwächung der bosnischen Serben und demzufolge zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den Kriegsparteien³⁷⁹. So konnte der amerikanische Sonderbeauftragte der Clinton-Administration, Holbrooke, den Verhandlungsdruck steigern, bis am 8. September 1995 – also noch während der NATO-Luftangriffe – eine Einigung auf die Grundprinzipien einer Friedenslösung für Bosnien-Herzegowina zustande kam, die am 26. September in einem Rahmenabkommen über die künftige politische Ordnung konkretisiert wurde. Am 11. Dezember 1995 wurde in Paris das Dayton-Abkommen von allen Kriegsparteien unterschrieben. Für die Implementierung der Vereinbarungen wurde aber nicht die UNO sondern die NATO durch die „Implementation Force“ (IFOR) eingesetzt.

378 Die Operation „Deliberate Force“ wurde von der russischen Regierung als eine einseitig vorgenommene Militärintervention des Westens kritisiert, da sie ihrer Meinung nach nicht von den Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates gedeckt war. Dies entsprach aber nicht der Realität, da die NATO aufgrund der Resolution 836 gehandelt hatte. Vgl. Carsten Giersch: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995*, S. 292. Über die Operation vgl. auch Dick A. Leurdijk: *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia 1991–1996*, S. 79–81.

379 Vgl. James Gow: *Triumph of the Lack of Will*, S. 276–278.

3.4.5 Die Rolle der NATO bis zu den Verhandlungen in Rambouillet

Nachdem die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den serbischen Polizei- und Militäreinheiten und der UÇK im Frühjahr 1998 aufgenommen hatten, fing auch die NATO an sich für die Lage im Kosovo zu interessieren. Am 28. Mai 1998 trafen die Außenminister der Mitgliedsstaaten im Rahmen des NATO-Rats zusammen und kündigten zwei Hauptziele der Allianz bezüglich Kosovo an: „ [1.] *to help achieve a peaceful resolution of the crisis by contributing to the response of the international community; and [2.] to promote stability and security in neighbouring countries, with particular emphasis on Albania and the former Yugoslav Republic of Macedonia*“³⁸⁰. Des Weiteren wurden die jugoslawischen Behörden aufgefordert, einen Dialog mit der Kosovo-albanischen Führung zu beginnen.

Angesichts der weiter andauernden Feindseligkeiten im Kosovo wurde am 11. Juni 1998 von den NATO-Verteidigungsministern den Militärs der Auftrag erteilt, Optionen für Militäroperationen bereitzustellen, um die systematische Unterdrückungs- und Vertreibungskampagne der Serben zu stoppen³⁸¹. Die Optionen reichten von Luftangriffen auf Ziele in ganz Jugoslawien bis zur Entsendung von Landstreitkräften in den Kosovo. Um die Entschlossenheit der Allianz zu beweisen kündigte zwei Tage später der NATO-Generalsekretär Javier Solana die Durchführung von demonstrativen Luftwaffenübungen in der Region an³⁸². An der „Determined Falcon“ genannten Übung der NATO, die zwei Tage dauerte, beteiligten sich 86 Kampfflugzeuge aus 13 Staaten unter der Führung des „Fifth Allied Tactical Air Force (FIVEATAF) Combined Air Operations Center“, das in Vicenza stationiert ist und schon für die Luftoperationen über Bosnien-

380 Vgl. „Statement of Ministerial Meeting, North Atlantic Council, Luxembourg, 28 May 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 275–276.

381 Vgl. „Statement issued at the Meeting of the North Atlantic Council in Defence Minister session, 11 June 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 276.

382 Vgl. „Statement by NATO Secretary General on Exercise „Determined Falcon“, 13 June 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 276.

Herzegowina im Rahmen der SFOR zuständig war³⁸³. Inwiefern diese NATO-Übung die Politik Milosevics beeinflusste ist offen: auf jeden Fall kündigte er am folgenden Tag mit dem russischen Präsidenten Boris Jelzin in Moskau u.a. den freien Zugang zum Kampfgebiet für internationale Beobachter an. Dies wurde ab dem 6. Juli den Angehörigen der Kosovo Diplomatic Observer Mission (KDOM) erlaubt³⁸⁴. Parallel dazu ordnete Präsident Milosevic eine vorläufige Zurückhaltung seiner Sicherheitskräfte an³⁸⁵.

Ab Mitte Juni starteten die Serben jedoch eine Grossoffensive gegen die UÇK, die am 15. August mit dem Fall Juniks und in einem am 17. August von der KDOM vermittelten Waffenstillstandsabkommen für den Westen des Kosovo endete. Allerdings kämpften die serbische Armee und Sonderpolizei in den folgenden sechs Wochen im Zentralkosovo weiter gegen die UÇK. Die Bilanz des Krieges bis zum Herbst 1998 waren etwa 1'600 Gefallene (1'500 Kosovaren und 100 Serben), 45'000 zerstörte Häuser, 200'000 Vertriebene innerhalb des Kosovo und 98'100 aus dem Kosovo geflohene Albaner³⁸⁶.

Vor diesem Hintergrund kam am 23. September die Resolution des UN-Sicherheitsrats 1'199 zustande, die wie in Kap. 3.3.7 schon erwähnt, auf Druckmittel verzichtete und daher den NATO-Staaten für sich genommen nicht ausreichend schien, um die humanitären Ziele zu erreichen. Um den UN-Forderungen an Belgrad Nachdruck zu verleihen, erliess der NATO-Rat am Tage darauf eine Aktivierungswarnung für eine auf militärische Ziele beschränkte und phasenweise zu intensivierende Luftkriegs-

383 Vgl. „Press Release: Determined Falcon demonstrates NATO's resolve for peace, stability, 15 June 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 277.

384 Die Mission wurde von der Balkan-Kontaktgruppe zur Verfügung gestellt und bestand aus amerikanischen, russischen und EU-Diplomaten, die in Belgrad akkreditiert waren.

385 Vgl. Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 15.

386 Vgl. ebd.

operation³⁸⁷. Damit setzte sich die NATO über die einschlägigen Bestimmungen der UN-Charta hinweg, die in Art. 42 für militärische Sanktionen ein Mandat des Sicherheitsrates verlangen³⁸⁸.

Am 12. Oktober 1998 gelang es Holbrooke, Milosevic von einem Waffenstillstand unter internationaler Kontrolle (OSZE und NATO) sowie einem partiellen Rückzug der serbischen Polizei- und Militärtruppen aus dem Kosovo zu überzeugen (vgl. Kap. 3.1.4). Um wenigstens dieses bescheidene Ergebnis durchzusetzen, erliess der NATO-Rat am 13. Oktober 1998 den Einsatzbefehl („Activation Order“) für Luftangriffe auf serbische Stellungen, setzte sie aber für 96 Stunden aus, um den Serben bis dahin den Rückzug zu ermöglichen³⁸⁹. Dieses Ultimatum musste aus Praktikabilitätsgründen später um zehn Tage verlängert werden, doch am 26. Oktober hatte Belgrad seine Truppen, soweit zugesagt, hinter die Provinzgrenzen zurückgezogen³⁹⁰.

Am 15. Oktober 1998 vereinbarte die NATO mit Belgrad die Errichtung der Luftverifizierungsmission (Operation „Eagle Eye“). Die Mission hatte die Aufgabe zusammen mit der am Tag danach vereinbarten OSZE-KVM (s. Kap. 3.1.4.) die Beachtung des zwischen Holbrooke und Milosevic vereinbarten Waffenstillstands durch die Konfliktparteien zu verifizieren. Für die Operation „Eagle Eye“ konnte die NATO sowohl mit bemannten wie auch unbemannten Flugkörpern über den Kosovo fliegen, wobei sie aber unbewaffnet sein mussten³⁹¹. Des weiteren wurde für den Schutz des am Boden operierenden OSZE-Personals einige Wochen später vom NATO-Rat die Stationierung einer „Extraction Force“ in Mazedonien

387 Vgl. „Statement by NATO Secretary-General following ACTAWARN Decision, Vilamoura, 24 September 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 277.

388 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 16.

389 Vgl. „Statement by the Secretary-General Following Decision on the ACTORD, 13 October 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 278.

390 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 17.

391 Vgl. „NATO/FRY Kosovo Verification Mission Agreement, FRY, 25 October“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 281–282.

beschlossen³⁹². Aufgabe dieser 1'800 Mann starken Eingreifstruppe unter französischem Kommando war es, im Notfall die OSZE-Beobachter mit Helikoptern zu evakuieren.

Im Verlaufe der von der Balkan-Kontaktgruppe geführten Verhandlungen in Rambouillet zwischen den beiden Konfliktparteien hielt die NATO den Druck auf Milosevic aufrecht. Insbesondere wurde bei der Unterbrechung der Verhandlungen Ende Februar 1999 von den westlichen Mitgliedern der Kontaktgruppe mit NATO-Luftangriffen auf serbische Ziele gedroht, falls das vorgeschlagene Abkommen an der serbischen Seite scheitern sollte³⁹³. Am 15. März 1999 fanden weitere Verhandlungen in Paris statt, die aber nach drei Tage scheiterten da sich die serbische Delegation weigerte, den von den Albanern unterschriebenen Kosovo-Vertrag zu akzeptieren. So wurde am 19. März die Konferenz für unbestimmte Zeit ausgesetzt und am Tag danach zog sich die OSZE-Mission aus dem Kosovo zurück³⁹⁴.

3.4.6 Die Operation „Allied Force“

Nachdem am 23. März 1999 auch der letzte Verhandlungsversuch von Holbrooke mit Milosevic in Belgrad scheiterte, erteilte NATO-Generalsekretär Solana noch am selben Abend den Einsatzbefehl für die Luftstreitkräfte³⁹⁵, deren erste Bomberstaffeln dann am Abend des 24. März 1999 Angriffe gegen militärische Ziele in ganz Jugoslawien flogen. Damit begann die NATO eine 79 Tage dauernde Bombardierungskampagne (Operation

392 Vgl. „NATO Press Statement on the Extraction Force, 5 December 1998“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 286.

393 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 21.

394 Für einen detaillierten Bericht der Verhandlungen verweise ich auf Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 392–413 (+ Dokumente S. 414–474).

395 Vgl. „Press Statement by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, 23 March 1999“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 495.

„Allied Force“), an der fast 1'000 Flugzeuge (wovon über 400 Kampffjets im engeren Sinn) in mehr als 37'000 Einsätzen beteiligt waren³⁹⁶.

Die ohne UN-Sicherheitsratsmandat³⁹⁷ geführte Kriegsoperation hatte gemäss dem NATO-Generalsekretär grundsätzlich zwei Ziele: 1. „[...] *to prevent more human suffering and more repression and violence against the civilian population of Kosovo*“ und 2. „[...] *to prevent instability spreading in the region*“³⁹⁸. Demgegenüber sprach der US-Präsident Bill Clinton in seiner Erklärung vom 24. März 1999 von drei Zielen der Operation: sie solle 1. die Stärke und Entschlossenheit der NATO demonstrieren, 2. die BR Jugoslawien von weiterer Gewaltanwendung abhalten und 3. Milosevics militärische Fähigkeiten einschränken³⁹⁹. Nun ist zu bemerken dass, obwohl die humanitäre Frage sicher eine wichtige Rolle spielte, das erste von Clinton erwähnte Ziel eindeutig der Hauptgrund für den Einsatz der Luftangriffe war. Dies aufgrund der Tatsache, dass die NATO im Verlaufe der Krise Belgrads mehrmals mit Luftangriffen gedroht hatte, so dass sie gezwungen war – um ihre Glaubwürdigkeit zu bewahren – ihren Worten Taten folgen zu lassen⁴⁰⁰. Willman also die Operation „Allied Force“ bewerten, muss die Frage des Zusammenhalts der Allianz unbedingt

396 Aufgrund ihres Umfangs, der eindeutig den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, verzichte ich auf eine Beschreibung der Operation und beschränke mich auf ihre Bewertung. Zahlen aus NZZ.

397 Die NATO-Bombardierungskampagne widersprach dem Gewaltmonopol des Sicherheitsrats, da die Allianz zu ihrer Durchführung nicht gemäss Art. 42 (53) der UN-Charta vom Rat ermächtigt worden war. Für eine detaillierte Behandlung der Frage über die Zulässigkeit der Operation vor allem aus völkerrechtlicher Sicht verweise ich auf: Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 27–36; Fabrizio Pagani: „Quando è lecito intervenire in nome dell'umanità“, in: *Limes*, 4/1999, S. 241–248; und Daniel Thürer: „Die NATO-Einsätze in Kosovo und das Völkerrecht“, in: *NZZ*, 3./4.4.1999.

398 Vgl. „Press Statement by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, 23 March 1999“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 495.

399 Vgl. „President Clinton, Address to the Nation, Washington, DC, 24 March 1999“, in: Marc Weller: *The Crisis in Kosovo 1989–1999*, S. 498–499.

400 Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 37.

berücksichtigt werden. Ich werde deswegen die NATO-Operation unter vier Gesichtspunkten bewerten: 1. Verhinderung der Menschenrechtsverletzungen sowie der Vertreibungen der Zivilbevölkerung (humanitäre Dimension); 2. Beweis von Stärke und Zusammenhalt der Allianz (geopolitische Dimension); 3. Verhinderung der Ausbreitung des Konflikts (sicherheitspolitische Dimension); 4. Einschränkung der serbischen Militärmaschinerie (militärische Dimension)⁴⁰¹.

Betrachtet man die grosse Flüchtlingszahl von Kosovo-Albanern, die im Verlaufe der NATO-Bombardierungen in den Nachbarländern (s. vor allem Albanien und Mazedonien) Zuflucht suchten, muss die NATO-Operation, was die humanitäre Dimension betrifft, eher als Misserfolg bewertet werden. Erstens war die Allianz auf diesen Notfall nicht vorbereitet, zweitens bewirkten die Luftschläge in der Region mehr Elend als es je vor dem NATO-Einsatz gegeben hatte⁴⁰². In diesem Sinne bedeutete die Tatsache, dass die Mehrheit der Flüchtlinge nach dem Ende der Bombardierungen wieder in ihre Dörfer zurückkehren konnte, nicht so sehr einen Erfolg sondern eher einen schwachen Trost.

401 Ein fünftes Ziel, das mit der Destabilisierung des Milosevics-Regimes umschrieben werden kann, berücksichtige ich hier nicht, da es meines Erachtens nicht ein primäres Ziel der NATO war.

402 Einen guten Indikator hierfür bieten die Flüchtlingszahlen: Unmittelbar vor den Bombardierungen (23.3.1999) gab es 69'500 Flüchtlinge in den Nachbarländern (18'500 in Albanien; 10'000 in Bosnien-Herzegowina; 16'000 in Mazedonien und 25'000 in Montenegro), wobei laut UNHCR-Schätzungen weitere 230'000 Binnenflüchtlinge dazugezählt werden müssen. Kurz vor Ende der Bombardierungen (9.6.1999) waren es 862'979 (444'200 in Albanien; 21'700 in Bosnien-Herzegowina; 247'400 in Mazedonien; 69'700 in Montenegro und 79'979 wurden in andere 40 Länder evakuiert). Die Zahl der Binnenflüchtlinge wurde vom UNHCR auf ca. 590'000 geschätzt. Diese Zahlen bedeuten, dass im Verlaufe der ersten Hälfte von 1999 mehr als 90% der Kosovo-albanischen Bevölkerung aus ihren eigenen Dörfern und Städten fliehen musste. Vgl. OSZE-Bericht: OSCE, Kosovo/Kosova As Seen, As Told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, Part I: October 1998 to June 1999 (Chapter 14) auf der OSZE-Webseite: <http://www.osce.org/kosovo/reports/hr/part1/index.htm>.

Bezüglich der Frage über die Stärke und den Zusammenhalt des Bündnisses muss man zugeben, dass die NATO einen positiven Eindruck hinterlassen hat. Sie war die einzige handlungsfähige Organisation, und ihre 19 Mitgliedstaaten (wovon 13 direkt in die Bombardierungen involviert) standen während der ganzen Operation zusammen. In diesem Sinne hat sich der sicherheitspolitische Institutionenwettbewerb in Europa zu ihren Gunsten entschieden⁴⁰³. Betrachtet man aber die Allianz in ihrem Inneren so sieht man, dass sie doch nicht so geschlossen war wie es von aussen aussah. Trotz der Führungsrolle der USA verfügten die souveränen Mitgliedsstaaten über wichtige Einflussmöglichkeiten, was Verzögerungen bei der Zeitplanung der Luftangriffe bewirkte⁴⁰⁴.

Auch was die Stabilität der Region anbelangt kann die Operation „Allied Force“ in ihrem Schlussergebnis als Erfolg bewertet werden, wobei zu bemerken ist, dass diesbezüglich auch die anderen Organisationen (UNO, OSZE und EU) sowie Staaten wie Russland eine wichtige Rolle spielten. Trotzdem muss man berücksichtigen, dass die NATO im Verlaufe der Bombardierungskampagne ein grosses Risiko auf sich nahm: durch die enorme Flüchtlingswelle, die sich in die Nachbarländer ergoss, stieg die Gefahr einer Ausbreitung des Konflikts erheblich, vor allem wenn man die schwierige ethnische Lage Mazedoniens sowie die zerbrechliche innenpolitische Stabilität Albaniens und Montenegros bedenkt.

Betrachtet man schliesslich die rein militärische Dimension der NATO-Operation, so hat die NATO mit viel Aufwand (über 37'000 Flugeinsätze) relativ wenig erreicht⁴⁰⁵. Der Allianz gelang es nicht, alle Flugabwehrsysteme der jugoslawischen Armee zu vernichten, so dass die Kampffjets ihre Ziele nur aus über 4'000 Meter Höhe bombardieren konnten. Dies ermöglichte zwar die eigenen Verluste praktisch auf Null zu reduzieren (nur zwei

403 Vgl. Christoph Rohloff: Krieg im Namen der Menschenrechte? Eine Bestandsaufnahme auch der NATO-Intervention in Kosovo, in: Christoph Rohloff (Hrsg.): *Krieg im Kosovo — was nun?*, S. 1.

404 Vgl. Berthold Meyer/Peter Schlotter: *Die Kosovo-Kriege 1998/99*, S. 40–41.

405 Ebd., S. 46.

abgeschossene Flugzeuge in der ganze Kampagne) bewirkte jedoch dass auch die serbischen Sicherheitskräfte nur geringe Verluste an Panzern, gepanzerten Fahrzeugen und Fluggerät zu verzeichnen hatten⁴⁰⁶. Zusätzlich zwang gerade diese Tatsache die Allianz, ihre Luftschläge auf feste Ziele zu konzentrieren, was im Verlaufe der Bombardierungskampagne zur moralisch fragwürdigen Entscheidung führte, auch zivile Anlagen mit strategischer Bedeutung wie Brücken, Fabriken oder Kraftwerke zu bombardieren.

Gemäss den vier von mir kurz in Betracht gezogenen Gesichtspunkten kann also die Operation „Allied Force“ nur bedingt als ein Erfolg bewertet werden. Sie ermöglichte einerseits der NATO, sich als Hauptpfeiler der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur zu behaupten, leistete aber andererseits für die Lösung des Kosovo-Konflikts einen nicht sehr überzeugenden Beitrag. Insbesondere musste die kosovarische Bevölkerung für ihre Befreiung von der Unterdrückung durch das Milosevic-Regime einen sehr hohen Preis bezahlen. Des weiteren waren am Ende der Operation die KFOR-Soldaten nicht in der Lage, mit der Rückkehr der Flüchtlinge die Vertreibung der nichtalbanischen Minderheiten (s. vor allem Serben und Roma) zu verhindern. Damit wurde das Ziel eines friedlichen multi-ethnischen Kosovos verfehlt.

406 In der NATO-Presskonferenz über die Bewertung der Effektivität der Luftschläge vom 16. September 1999 rechtfertigte General Wesley Clark das erreichte Resultat indem er u.a. erklärte, dass das Hauptziel der Bombardierungen nicht so sehr in der Zerstörung der serbischen Sicherheitskräfte sondern vielmehr in ihrer Blockierung bestand; solange sie sich vor den NATO-Kampfflugzeugen verstecken mussten waren sie nicht mehr in der Lage, die Zivilbevölkerung zu ermorden und zu brutalisieren (vgl. „Press Conference on the Kosovo Strike Assessment, 16 September 1999“ auf der NATO-Webseite: <http://www.nato.int/kosovo/all-frce.htm>). Aber auch unter diesem Gesichtspunkt scheint die Operation „Allied Force“ doch nicht so erfolgreich gewesen zu sein wie von der NATO behauptet wird.

3.4.7 Eine Bewertung

In den ersten Jahren des Jugoslawienkonflikts übernahm die NATO die Aufgabe der Überwachung der Seeblockade gegen Serbien und Montenegro sowie des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina. Es handelte sich um relativ einfache Operationen, vor allem deshalb weil die Risiken für ihre Durchführung klein waren. Als die westlichen Staaten (s. insbesondere USA, Frankreich und Grossbritannien) sich angesichts des Fortandauerns des Konflikts in Bosnien progressiv zu einem verstärkten militärischen Einsatz einigten, stieg auch die Bereitschaft der Allianz, sich in der *out of area* Krise zu involvieren. Es wurde fortan mit Luftschlägen gedroht falls die Serben ihre Angriffe nicht einstellen würden, und nach dem Fall von Srebrenica und einem erneuten Granatenanschlag auf den Markplatz von Sarajewo, lieferten die gezielten Luftschläge der Operation „Deliberate Force“ gegen die serbischen Stellungen einen entscheidenden Beitrag zur Beendigung des Konflikts. Im Verlaufe der Kosovo-Krise, wenige Jahren später, wurde von der NATO die selbe Strategie eingesetzt. Aufgrund des Nichtnachgebens von Milosevic kam es zur Operation „Allied Force“, welche viel weiter als die Operation „Deliberate Force“ ging, da nicht nur Ziele im Kriegsgebiet angegriffen wurden, sondern auch in der ganzen Bundesrepublik Jugoslawien. Mit diesen Bombardierungen stiegen die Risiken für die Allianz gewaltig, obwohl es nicht zu einem Krieg im eigentlichen Sinne kam, da keine Bodentruppen eingesetzt wurden.

Betrachtet man die Bewertungen der im Verlaufe dieser Entwicklung von der NATO durchgeführten Operationen (vgl. Tab. 5), so sieht man, dass mit der Zunahme des Engagements der Allianz nicht unbedingt eine höhere Leistungsfähigkeit verbunden ist. Dies ist besonderes deutlich wenn man die Operation „Deliberate Force“ mit der Operation „Allied Force“ vergleicht. Der Hauptgrund für das schlechtere Ergebnis der zweiten besteht darin dass, während die Operation „Deliberate Force“ eine begrenzte Zwangsaktion im Rahmen einer klar definierten Verhandlungsstrategie war, die Operation „Allied Force“ eine viel umfangreichere Kampagne war, die mehrere Ziele verfolgte, ohne an eine klare diplomatische

Strategie gebunden zu sein. In diesem Sinne erwies sich das – wenn auch nur begrenzte – Übergewicht des Militärs über der Diplomatie als eine gefährliche Wahl, die zu weniger erfolgreichen Resultaten führte⁴⁰⁷.

Diese Tatsache muss unbedingt berücksichtigt werden, wenn man die Tätigkeit der NATO im Rahmen des Jugoslawienkonflikts insgesamt evaluieren will. Dies führt zur Bewertung, dass die NATO sich zwar als ein wichtiger, wenn nicht entscheidender Faktor für die Lösung der Konflikte in Bosnien und Kosovo erwiesen hat. Zukünftige Aktionen im Stil der Operation „Allied Force“ müssen jedoch unbedingt vermieden werden, da sie aufgrund ihres hohen Eskalationspotentials gefährlich sind und dazu auch noch zu kontraproduktiven Ergebnissen führen können.

Tabelle 5: Die NATO-Massnahmen im Jugoslawienkonflikt*

Massnahme	Art / Hauptziel(e)	
Operationen „Maritime Monitor“ (16.7.1992), „Maritime Guard“ (18.11.1992) und „Sharp Guard“ (8.6.1993) mit WEU im Auftrag der UNO.	Militärische Massnahme / Überwachung der Seeblockade gegen Jugoslawien in der Adria (UN-Handelsblockade).	Erfol Lage d und
Operation „Deny Flight“ (12.4.1993, Nachfolger der Operation "Sky Monitor") im Auftrag der UNO	Militärische Massnahme / Durchsetzung des Flugverbots im bosnischen Luftraum.	Beg Mona
NATO-Schutz der UNPROFOR (9.8.1993) und der UN-Sicherheitszonen (11.1.1994) im Rahmen der Operation „Deny Flight“ auf UN-Antrag	Militärische Massnahme / Schutz der UNPROFOR und der UN-Sicherheitszonen.	Mi Hal Zwei nich
Operation „Deliberate Force“ (21.7.1995) zusammen mit der „Rapid Reaction Force“ (F, GB und NET) im Auftrag der UNO.	Militärische Massnahme / Rasche Luftschläge auf serbische Stellungen im Falle einer direkten Bedrohung der verbliebenen UN-Sicherheitszonen.	Erfol bosnia die bo
Operation „Eagle Eye“ (15.10.1998) + „Extraction Force“ (5.12.1998) zusammen mit OSZE-KVM.	Militärische Massnahmen / Verifizierung aus der Luft des Rückzugs er Sicherheitskräfte sowie der Einhaltung des Waffenstillstands / Im Notfall Evaluierung des OSZE	Begr erfüllt, KVM

* IFOR/SFOR und KFOR nicht eingeschlossen.

** Hier wird nur die Durchführung der Operationen, nicht das politische Ziel des Embargos bewertet.

407 Ein weiterer Erfolgsgrund für die Operation „Deliberate Force“ bestand darin, dass die NATO-Luftschläge von der bosniakisch-kroatischen Offensive auf dem Boden begleitet war. Im Falle der Operation „Allied Force“ gab es eine solche Unterstützung durch Landtruppen nicht, da die UÇK-Einheiten dafür zu schwach waren.

4 Analytischer Teil

4.1 Einleitung

Betrachtet man die Gesamtbewertung des Konfliktmanagements der vier untersuchten Organisationen im Verlaufe der Krisen in der ehemaligen BR Jugoslawien (vgl. Tab. 6), so sieht man, dass die Leistungsfähigkeit, d.h. die Fähigkeit der Sicherheitsinstitutionen ihre Ziele zu erreichen, unterschiedlich ist: die KSZE/OSZE und vor allem die NATO waren mehrheitlich in der Lage, Erfolge (bzw. begrenzte Erfolge) zu erzielen; während bei den Massnahmen der UNO und noch deutlicher bei der EG/EU die Misserfolge eindeutig überwogen. Dies deutet darauf hin, dass die von den Organisationen verfolgten Strategien betreffend Zielerreichung (bzw. Aufgabenerfüllung) einen unterschiedlichen Wirkungsgrad hatten. Gemäss dem im theoretischen Teil der Untersuchung postulierten Zusammenhang zwischen *Funktion (Outcomes)* und *Form* stellt sich die Frage, ob die unterschiedlichen institutionellen Merkmale der untersuchten Organisationen einen effektiven Einfluss auf die Wirksamkeit ihrer Massnahmen hatten. Um die Frage zu beantworten, ist die Besprechung der Unterhypothesen (UH1, UH2, UH3, UH4, UH5) und der Haupthypothese notwendig.

Tabelle 6: Gesamtbewertung des Konfliktmanagements von UNO, KSZE/OSZE, NATO und EG/EU

Organisation	UNO	KSZE/OSZE*	NATO	EG/EU
Bewertung				
Anzahl Massnahmen	13	7	5	17
Anzahl Misserfolge	8	3	1	12
Anzahl begrenzte Erfolge	5	3	3	5
Anzahl Erfolge	2	1	2	1
Gesamtbewertung (Y) / Rang	Misserfolg/3.	Begrenzter Erfolg/2.	Begrenzter Erfolg/1.	Misserfolg/4.

* Die Massnahmen umfassten eher die Bereiche der Konfliktprävention bzw. -eindämmung.

4.2 Besprechung der Unterhypothesen

Schaut man die institutionellen Merkmale der vier untersuchten Organisationen (UNO, OSZE, NATO und EU; vgl. Tab. 1) an und setzt man sie in Zusammenhang mit der Bewertung bezüglich Leistungsfähigkeit der in den Kapiteln 2 und 3 erfassten und in den Tabellen 2–6 zusammengefassten Massnahmen, so kann man mit der Besprechung der im theoretischen Teil der Untersuchung formulierten Unterhypothesen anfangen.

- **Mitgliedschaft** (UH1): *„Je regionaler eine internationale Institution organisiert ist, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Diese erste Unterhypothese muss in ihrer allgemeinen Form verworfen werden, da die EG/EU, welche den höchsten regionalen Charakter aufweist, die meisten Misserfolge in der Durchsetzung ihrer Massnahmen zu verzeichnen hatte. Die Tatsache, dass die NATO (starker regionaler Charakter) im Konfliktmanagement besser als die KSZE/OSZE (schwacher regionaler Charakter) und vor allem die UNO (globaler Charakter) war, zeigt jedoch wie der postulierte Zusammenhang zwischen der Regionalität einer Organisation und der Wirksamkeit ihrer Massnahmen doch eine gewisse empirische Richtigkeit aufweist. Trotzdem muss anerkannt werden, dass dieses institutionelle Merkmal – zumindest für sich behandelt – kein entscheidender Erfolgsfaktor für das Konfliktmanagement im Jugoslawienkonflikt war.

- **Interne Machtverteilung** (UH2): *„Je weniger partnerschaftlich eine internationale Institution organisiert ist, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Diese zweite Unterhypothese kann aufgrund der empirischen Daten als gültig bewertet werden. In der Tat hat die NATO, die aufgrund ihrer

hegemonialen Struktur als die am wenigsten partnerschaftlich organisierte Organisation gilt, die besten Ergebnisse im Konfliktmanagement erreicht. Zwar hat auch die KSZE/OSZE mit ihrer partnerschaftlichen Struktur gute Resultate erzielt; sie umfassten aber eher die Bereiche der Konfliktprävention bzw. -eindämmung und nicht die Konfliktlösung, was zur Relativierung der von dieser Organisation erreichten Erfolge zwingt. Ebenfalls interessant ist es zu bemerken, dass die UNO mit ihrer multipolaren Struktur als zweitschlechteste Organisation betreffend Konfliktmanagement abgeschlossen hat. Dies war besonders deutlich während der Kosovo-Krise, wo sich die Organisation aufgrund der Uneinigkeiten zwischen den fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder selbst blockierte. Die Erkenntnis, dass Organisationen mit partnerschaftlichen Strukturen sowohl erfolgreicher als auch handlungsfähiger sein können als multipolare Organisationen, lässt sich jedoch aufgrund des schlechten Ergebnisses der EG/EU nicht verallgemeinern.

- **Verfahrensregel (UH3):** *„Je einfacher die für eine Aktion seitens einer internationalen Organisation notwendige Mehrheit zu erreichen ist, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Diese dritte Unterhypothese scheint gültig zu sein, kann aber aufgrund der empirischen Daten in dieser Form nicht auf eine eindeutige Art und Weise verifiziert werden. Problematisch ist hier insbesondere die Bewertung der EG/EU, da der grösste Teil der Massnahmen im Rahmen der EPZ und nicht der GASP getroffen wurden. Ferner kann aufgrund der sekundären Rolle der Union im Rahmen der Kosovo-Krise keine Evaluation der mit der Vertragsreform von Amsterdam geänderten Entscheidungsverfahren vorgenommen werden. Im Falle der KSZE/OSZE kann hingegen bemerkt werden, dass sich das „Konsens-minus-eins“-Verfahren bewährt hat, da es die Handlungsfähigkeit der Organisation auch ohne den Konsens mit Jugoslawien ermöglichte und somit ihre Effizienz steigerte. In Bezug auf die UNO

hat die bereits oben erwähnte Kosovo-Krise gezeigt, wie problematisch das Vetorecht der permanenten Sicherheitsratsmitglieder für ihre Handlungs- und Leistungsfähigkeit sein kann. Schliesslich haben gerade auch die Verzögerungen im Verlaufe der bosnischen Krise hinsichtlich des Beginns der Luftangriffe wie auch der nicht allzu kompakte Zusammenhalt innerhalb der NATO im Verlaufe der Bombardierung Jugoslawiens gezeigt, dass die notwendige Einstimmigkeit für diese Operationen nicht einfach zu erreichen ist und vor allem stark von der hegemonialen Rolle der USA abhängt.

- **Verhaltensregel (UH4):** *„Je stärker die Mitglieder einer internationalen Institution gemeinsame Werte teilen, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Diese vierte Unterhypothese muss wie im Falle der ersten in ihrer allgemeinen Form verworfen werden, denn obwohl die Mitgliedsstaaten der EG/EU gemeinsame Werte in höherer Masse teilen, war die Leistung der Union für das Konfliktmanagement schwach. Betrachtet man die anderen drei Organisationen, ohne die EG/EU im vornherein zu berücksichtigen, so sieht man, dass doch ein gewisser Zusammenhang zwischen der Teilung gemeinsamer Werte und der Wirksamkeit ihrer Massnahmen besteht. Die Rolle der Werte – wobei die Sensibilität für die Menschenrechte besonders wichtig ist – muss also beim Konfliktmanagement unbedingt berücksichtigt werden. Ihre Bedeutung für die Wirksamkeit der von den Organisationen getroffenen Massnahmen ist jedoch als gering zu bewerten; andere Faktoren haben einen grösseren Einfluss.

- **Instrumente (UH5):** *„Je vielfältiger die zur Verfügung stehenden Instrumente sind, desto wirksamer sind die Massnahmen einer internationalen Institution im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Auch diese fünfte Unterhypothese konnte aufgrund der empirischen Ergebnisse in ihrer allgemeinen Form nicht bestätigt werden. Dies hängt vor

allem damit zusammen, dass die UNO, welche über das grösste Spektrum an Massnahmen verfügt, die zweitschlechteste Organisation im Konfliktmanagement war. Bezüglich der EG/EU ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Mehrheit der Massnahmen im Rahmen der EPZ und nicht der GASP beschlossen wurden. Dies stellt jedoch kein besonderes Problem dar, weil die wirtschaftlichen und diplomatischen EU-Massnahmen mit den Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam nicht geändert wurden⁴⁰⁸. Interessant ist es hingegen zu bemerken, dass die militärischen Massnahmen eine besondere Rolle bei der Lösung sowohl des bosnischen wie auch des kosovarischen Konflikts gespielt haben. Man kann also daraus schliessen, dass Organisationen, welche wie im Falle der NATO über grössere militärische Mittel verfügen, erfolgreicher im Konfliktmanagement sind oder sein können. Wie die NATO-Bombardierungen gegen Jugoslawien jedoch klar gezeigt haben (s. Kap. 3.4.6), können militärische Massnahmen alleine einen Konflikt nicht lösen; ihre Koordinierung im Rahmen einer diplomatischen Strategie ist von entscheidender Bedeutung, da sonst die Gefahr besteht, dass sie konfliktverschärfend wirken.

4.3 Besprechung der Hypothese und des Modells

- H1: *„Je mehr die institutionellen Merkmale einer internationalen Institution ein kooperatives Verhalten der Mitgliedsstaaten begünstigen, desto wirksamer sind ihre Massnahmen im Rahmen des Konfliktmanagements“.*

Obwohl nur eine der fünf besprochenen Unterhypothesen eindeutig verifiziert werden konnte, ist diese Hypothese als gültig zu bewerten. Im Verlaufe der Untersuchung wurde der postulierte Zusammenhang zwischen

408 Nach Amsterdam wurde zwar in Art. 17 des EU-Vertrags die Möglichkeit des Einsatzes von militärischen Massnahmen durch die WEU vorgesehen (vgl. Kap. 2.4.); die Union verfügt aber nach wie vor über keine militärischen Mittel.

den institutionellen Merkmalen der internationalen Organisationen und der Wirksamkeit ihrer Massnahmen mehrmals verifiziert. Dies lässt den Schluss zu, dass eine gewisse kausale Abhängigkeit der *Funktion* (*Outcomes*) von der *Form* (institutionelle Merkmale) empirisch nachgewiesen werden konnte.

Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass der Einfluss der endogenen Faktoren im Vergleich zu den exogenen Faktoren klein ist. Zwar spielten im Verlaufe des Jugoslawienkonflikts institutionelle Merkmale wie Entscheidungsverfahren oder interne Machtverteilung eine Rolle. Die Leistungsfähigkeit der vier untersuchten internationalen Institutionen wurde jedoch viel stärker von Faktoren wie dem internationalen Kontext, den regionalen Gegebenheiten und den staatlichen Präferenzen beeinflusst. Insbesondere beweist die Tatsache, dass auf der diplomatischen Ebene sowohl der bosnische als auch der kosovarische Konflikt von der Kontaktgruppe, d.h. einer Gruppe der mächtigsten Staaten des euro-atlantischen Raums, und nicht von der UNO, der OSZE oder der EU gelöst wurde, dass staatliche Präferenzen für das Konfliktmanagement und somit auch in der Sicherheitspolitik der entscheidende Faktor darstellen. In diesem Sinne bildet die zunehmende Bedeutung und Rolle der NATO – eine Institution unter Führung der USA – im Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien keine Überraschung. Andererseits wäre aber die Behauptung, dass die institutionellen Merkmale (endogene Faktoren) der untersuchten Organisationen de facto bedeutungslos wären, falsch und zu einseitig. In der Tat, gerade der Fall der Vereinigten Staaten zeigt deutlich, wie auch die einzige noch verbliebene Weltmacht nicht in der Lage ist, unabhängig von den internationalen Organisationen zu handeln. Auch sie war gezwungen, sich im Rahmen der Sicherheitsinstitutionen zu bewegen, wobei sie nur mittels der NATO, dessen institutionelle Merkmale sie bevorzugte, ihre Ziele erreichen konnte⁴⁰⁹.

409 Die USA konnten ihre autonome „lift and strike“-Strategie für die Stärkung der bosnischen Regierung nicht durchsetzen und als später die Luftschläge durchgeführt wurden, war dies nur im Rahmen der NATO möglich.

Inwiefern die staatlichen Präferenzen von den vier untersuchten Organisationen beeinflusst wurden, kann hier nicht bewertet werden, da dies zu klären nicht der Zweck dieser Untersuchung war. Diesbezüglich sei jedoch vermerkt, dass die Staaten das Konfliktmanagement in den ersten Jahren des Jugoslawienkonflikts den dafür verantwortlichen internationalen Organisationen überlassen hatten. Erst als letztere nicht mehr in der Lage waren, den Konflikt zu lösen, übernahmen einige Staaten, darunter vor allem die USA, welche die Strategie der EG/EU bzw. der UNO nicht für gut befanden, die Initiative. Dasselbe geschah während der Kosovo-Krise, mit dem Unterschied, dass die USA und mit ihr die NATO schon von Anfang an sehr aktiv waren. Nun hat diese Entwicklung zu einer Schwächung der OSZE, der EU und insbesondere der UNO geführt, wobei die Gründe dafür nicht nur in den strukturellen Merkmalen, sondern vor allem auch im zögernden Verhalten der Mitgliedsstaaten zu suchen sind. Die einzige Institution, die von dieser Entwicklung profitierte, war die NATO. Dies wird die staatlichen Präferenzen in den künftigen Jahren insofern beeinflussen, als sich immer mehr Staaten (auch Nichtmitgliedsstaaten) betreffend Konfliktmanagement an diese Organisation richten werden, obwohl die NATO nicht unbedingt die geeignetste Institution für diese Aufgaben ist⁴¹⁰.

4.4 Die Frage der Zusammenarbeit

Die Kooperation zwischen den vier untersuchten internationalen Organisationen war im Verlaufe des Jugoslawienkonflikts nicht immer optimal, da insbesondere zwischen EG/EU (bzw. NATO) und UNO eine gewisse Rivalität bestand. Trotzdem wurden einige Operationen sowie Verhandlungen von mehreren Organisationen gemeinsam geführt.

410 Die NATO kann zwar vom Sicherheitsrat aufgrund des Art. 48 Abs. 2 der UN-Charta zur Durchführung von Zwangsmassnahmen für die Friedensschaffung aufgefordert werden, besitzt aber – im Gegensatz zur UNO und zur OSZE – nach ihrem eigenen Recht keine Kompetenzen zur Friedensschaffung. Für eine detaillierte Erläuterung dieser Frage vgl. Alexia Holstein: *Das Verhältnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu NATO und OSZE*, S. 177–191.

Tabelle 7: Gemeinsam durchgeführte Massnahmen

Beteiligte Organisationen	Massnahme(n)	Bewertung nach Tabellen 2-5
KSZE / OSZE + EG / EU + UNO	Konfliktprävention in Mazedonien	Erfolg
KSZE / OSZE (SAM) + EG / EU (ECMM)	Überwachung der UN / EG-Sanktionen	Begrenzter Erfolg
EG / EU + UNO	Londoner Konferenz Vance-Owen-Plan Owen-Stoltenberg-Plan	Begrenzter Erfolg Misserfolg Misserfolg
UNO + NATO	Operationen in der Adria Operation „Deny Flight“ Schutz der UN-Sicherheitszonen Operation „Deliberate Force“*	Begrenzter Erfolg (Erfolg) Begrenzter Erfolg Misserfolg Erfolg
OSZE (KVM) + NATO	Kosovo Verifizierungsmissionen	Misserfolg (begrenzter Erfolg)

* Weitgehende operative Unabhängigkeit der NATO.

Die in Tab. 7 zusammengefassten Massnahmen zeigen, dass die Erfolgchancen durch die Zusammenarbeit mehrerer Organisationen nicht unbedingt grösser werden. Besonders deutlich zeigte sich dies bei den beiden EG/UN-Friedensplänen sowie den gemeinsamen Luftoperationen der NATO und der UNO, wobei die Allianz erst dann erfolgreich wurde, nachdem das Zweischlüsselsystem für die Anordnung der Luftschläge abgeschafft worden war (s. Operation „Deliberate Force“). Andererseits beweist die erfolgreiche Konfliktprävention in Mazedonien, dass die Kollaboration zwischen mehreren Organisationen zu äusserst positiven Resultaten führen kann.

Um die zukünftige Leistungsfähigkeit der internationalen Organisationen im Rahmen des Konfliktmanagements zu steigern, ist es anzustreben, die Zusammenarbeit zu verbessern und zu intensivieren. Die Erfahrung des Jugoslawienkonflikts hat allerdings gezeigt, dass eine solche Kooperation nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich sein kann, und zwar dann, wenn 1. die Autorität des Auftraggebers (normalerweise der UN-Sicherheitsrat), der auch als Koordinator fungiert, von den anderen beteiligten Institutionen respektiert wird; 2. die Mandate klar definiert werden und angemessene Mittel zu ihrer Realisierung zu Verfügung gestellt werden; 3. die Aufteilung der Aufgaben zwischen den beteiligten Organisationen keine Grauzonen hinterlässt; und 4. spezielle Kommunikationskanäle

(z.B. durch Verbindungsoffiziere bzw. Diplomaten) zwischen den Koordinierungs- bzw. Kommandozentren und den beteiligten Organisationen aufgebaut werden.

5 Schlusswort

Betrachtet man die Resultate der Untersuchung, so können einige Schlussfolgerungen sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht gezogen werden. Wie in Kap. 4 ausführlich dargestellt wurde, ist es mit der Arbeit – was die theoretische Ebene anbelangt – gelungen, den Zusammenhang zwischen den institutionellen Merkmalen (*Form*) und der Leistungsfähigkeit einer Organisation (*Funktion*) empirisch nachzuweisen. Das gebildete Modell, welches auf dem institutionalistischen Ansatz beruht, eignet sich somit für die Beschreibung bzw. Erklärung des untersuchten Phänomens. Die Arbeit hat allerdings gezeigt, dass der sozusagen neorealistische Teil, welcher vor allem vom Faktor „staatliche Präferenzen“ verkörpert wird, noch das wesentlichste Element ist, um das Verhalten der internationalen Organisationen im Rahmen des Konfliktmanagements zu erklären. Dies wird meines Erachtens auch für künftige Einsätze der internationalen Organisationen gelten, zumindest so lange, als diese Körperschaften nicht über mehr supranationale Macht sowie eigene Mittel im logistischen und personellen Bereich (wie z.B. eigene Truppen bzw. Führungsstäbe) verfügen. In dieser Hinsicht wird es insbesondere interessant sein zu verfolgen, wie die zukünftige Weiterentwicklung der EU auch im Sicherheitsbereich verlaufen wird. Man ist noch bei der Bildung einer „Gemeinsamen Sicherheitsidentität“; der Wille zu einer effektiveren gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU mit eigenen, von der NATO unabhängigen Streitkräften, hat jedoch in den letzten Jahren zugenommen⁴¹¹.

411 Diesbezüglich seien die neueren Bestrebungen für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kurz erwähnt. Im Verlaufe der letzten EU-Gipfel (s. Köln, Helsinki, Feira und Nizza) haben sich die Mitgliedstaaten darüber geeinigt, bis zum Jahr 2003 eine 60'000 Mann starke Krisenreaktionstruppe aufzustellen, die in 60 Tagen einsatzbereit ist und mindestens ein Jahr lang im Einsatz stehen kann. 5'000 Polizisten sollen für zivile Aufgaben ebenfalls zu Verfügung gestellt werden. Ziel ist, die EU in die Lage zu setzen, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben, wie sie im Vertrag der Europäischen Union definiert sind, zu bewältigen. Vgl. „Anlage VI zu

Dank der Beschreibung und Analyse der Einsätze im Jugoslawienkonflikt, die im Verlaufe der Untersuchung gemacht wurden, können einige Lehren bezüglich dem Konfliktmanagement wie auch der Gestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur gezogen werden. Diese haben meistens einen praktischen Charakter und können als Anreiz für künftige Reformen dienen. Eine erste dieser Lehren, welche übrigens eng mit den obigen theoretischen Überlegungen verbunden ist, besteht in der Erkenntnis, dass Massnahmen bzw. Operationen im Bereich des Konfliktmanagements nur dann erfolgreich sein können, wenn bei den beteiligten Staaten – sei es im Rahmen einer internationalen Organisation oder in Form einer *ad hoc* Gruppe (beispielweise die Balkan-Kontaktgruppe) – ein eindeutiger und einheitlicher politischer Wille für eine klare Handlungsstrategie besteht. Hierfür ist vor allem der Fall von Bosnien ein deutlicher Beweis, aber auch die Ereignisse im Kosovo haben die Wichtigkeit einer solchen Einheit zwischen den bei der Konfliktlösung beteiligten Staaten aufgezeigt⁴¹². Damit verbunden sind die bereits in Kap. 4.4. dargestellten Überlegungen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen, wobei diese nur dann möglich ist, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist.

Eine zweite Lehre besteht darin, dass der Übergang vom *peacekeeping* zum *peaceenforcement* viel problematischer sein kann als ursprünglich angenommen, um so mehr wenn – wie wiederum der Fall Bosnien klar gezeigt hat – die anwesenden Truppen nicht entsprechend ausgerüstet sind. Bezüglich dieser Problematik muss man anerkennen, dass die in der Kosovokrise eingesetzte Strategie der Evakuierung der OSZE-KVM und der Nichtentsendung von Bodentruppen vor Luftangriffen eine weise

den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Nizza vom 7., 8. und 9. Dezember 2000: Bericht über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in: *Internationale Politik*, 5/2001, S. 61–98.

412 Interessant ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, dass schon von allem Anfang an russische Truppen in die KFOR integriert wurden: eine Lösung des Konflikts ohne die Beteiligung Russlands war (und ist) offensichtlich nicht möglich.

Entscheidung war, die die ganze Geiselpolitik, welche im bosnischen Fall die Lage erheblich erschwerte, aussparte. Diesbezüglich sei an dieser Stelle noch die Problematik der UN-Mandate erwähnt: Solange diese Mandate die Aufgaben der Truppen und die dafür notwendigen Verantwortungszuständigkeiten nicht klar definieren, muss mit Problemen im operativen Bereich gerechnet werden, insbesondere wenn sie Aufgaben des *peaceenforcements* betreffen. Die Klarheit in der Mandatserteilung ist somit ein wichtiges, wenn nicht sogar entscheidendes Element, um die Erfolgchancen des Konfliktmanagements zu erhöhen.

Die Ereignisse im Verlaufe der ganzen Jugoslawienkrise haben deutlich die Grenzen der UNO im Bereich des *peaceenforcement* gezeigt. Auf eine besonders tragische Weise wurde dies im Falle der UN-Schutzzonen deutlich: Wegen ihrer leichten Bewaffnung, niedrigen Anzahl und der oft unentschlossenen Führung waren die Blauhelme für den Schutz der bosnischen Enklaven schlicht und einfach nicht geeignet!⁴¹³ Daraus lässt sich die dritte Lehre ableiten, wonach die UNO im heutigen Zustand nicht in der Lage ist, *peaceenforcement*-Operationen durchzuführen, nicht zuletzt auch wegen der Uneinigkeit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Wie die Operationen „Deliberate Force“ und „Allied Force“ klar gezeigt haben, können Operationen dieser Art nur mit Hilfe der NATO durchgeführt werden, weil nur sie über die notwendigen militärischen Mittel und Führungsmechanismen verfügt, welche für einen erfolgreichen *peaceenforcement*-Einsatz notwendig sind. Das soll aber nicht heißen, dass die

413 Ein weiteres Element, welches die UN-Blauhelme immer wieder in erhebliche Schwierigkeiten bringt, besteht im Grundsatz der Unparteilichkeit. In friedenserzwingenden Operationen muss jedoch anerkannt werden, dass die für das *peaceenforcement* zuständigen Kräfte zu einer – wenn auch oft nur gezielten und zeitlich limitierten – Parteinahme gezwungen sind, was natürlich mit dem Grundsatz der Unparteilichkeit nicht vereinbar ist. Eine Lösung des Problems könnte darin bestehen, dass die an *enforcement*-Operationen beteiligten Truppen von denjenigen für *peacekeeping* getrennt werden und somit keine Blauhelme sind. Konkret bedeutet dies, dass friedenserhaltende Operationen weiterhin von UN-Truppen durchgeführt werden können, friedenserzwingende Missionen aber nur von NATO- (wenn soweit auch EU-) Truppen getätigt werden sollen.

Strategie der Luftschläge, die in beiden Operationen angewendet wurde, notwendigerweise die beste oder sogar die einzige aller Lösungen ist: Der Einsatz von NATO-Bodentruppen für friedens erzwingende Massnahmen kann und sollte *a priori* nicht ausgeschlossen werden, denn – wie die Bombardierungskampagne gegen Jugoslawien gezeigt hat – lassen sich verschiedene Probleme mittels Luftangriffen alleine nicht lösen.

Betrachtet man die im Verlaufe der Jugoslawienkrise verfolgten Konfliktlösungsstrategien und die eingesetzten Massnahmen, so sieht man, wie die internationale Gemeinschaft und mit ihr die internationalen Sicherheitsorganisationen eine stark reaktive an Stelle einer präventiven Haltung eingenommen hatte. Die Gründe für diese z.T. auch verspätete reaktive Haltung sind vor allem in der Übergangsphase, die für die meisten Staaten und Organisationen notwendig war, um sich an die neue geostrategische Lage zu Beginn der 90er Jahre anzupassen, zu suchen; wobei andere, nicht direkt mit der Sicherheit verbundene Fragen wie insbesondere die Bildung der Europäischen Union eine von der Jugoslawienkrise ablenkende Wirkung hatten. Es erstaunt also nicht, dass die Massnahmen betreffend Konfliktmanagement erst dann getroffen wurden, als die Krisen im Balkan schon eskalierten. Dennoch ist zu bemerken, dass im Verlaufe der letzten Dekade nur wenige präventive Massnahmen getroffen worden sind, um die Konflikte in der ehemaligen BR Jugoslawien zu vermeiden oder zumindest zu mildern⁴¹⁴.

Durch die in den letzten zehn Jahren gesammelten Erfahrungen im Balkan betreffend Konfliktmanagement ist klar geworden, dass die Lösung von Krisen, welche sich zu offenen Konflikten entwickelt haben, schwierig und oft riskant ist. Die vierte Lehre besteht also darin, dass in Zukunft vermehrt präventive, konfliktverhütende Strategien verfolgt werden müssen, um die Entstehung von potenziellen Krisen bzw. Konflikten zu vermeiden. Die sich entwickelnde europäische Sicherheitsarchitektur muss,

414 Z.B. wurde bei den Verhandlungen 1995 in Dayton die Kosovofrage nicht berücksichtigt, obwohl es eine gute Gelegenheit gewesen wäre, um die Krise vor Ausbruch offener Feindseligkeiten (1998/99) einzudämmen.

gemäss dieser Logik, also noch stärker in Richtung Konfliktprävention ausgerichtet werden. Dies indem vor allem die OSZE mit ihrer Rolle als Wächterin der Entwicklung der Menschen- und Minderheitenrechte für den euroasiatischen Raum und die EU als entscheidender wirtschaftlicher und politischer Stabilitäts- sowie Entwicklungsfaktor ihre Anstrengungen verstärken und sie für eine positive Entwicklung des Ostens und des Südens einzusetzen vermögen.

Eine fünfte Lehre, die vor allem aus wissenschaftlicher Sicht interessant ist, besteht darin, dass die Komplexität der untersuchten Konflikte von den Grossstaaten – insbesondere denjenigen, die Mitglieder mehrere Organisationen sind – ausgenutzt werden kann, um die eigenen Interessen und sicherheitspolitischen Vorstellungen zu verfolgen. Dies war sehr deutlich im Falle der internationalen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, aber auch im Verlaufe der Konflikte in Bosnien und in Kosovo erkennbar. Diese Tatsache kann für das Konfliktmanagement insofern negativ sein, als dass erstens eine klare Lösungsstrategie nicht verfolgt werden kann und zweitens die Rivalität zwischen den Organisationen verstärkt wird. Der einzige Weg, um diese Gefahr zu bekämpfen, besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen den Sicherheitsorganisationen selbst zu intensivieren und zu fördern. In diesem Sinne muss in der Zukunft der bilateralen (z.B. NATO-EU) sowie multilateralen (s. UNO-OSZE-NATO-EU) Zusammenarbeit zwischen den internationalen Institutionen mehr Bedeutung beigemessen werden.

Betrachtet man die Ereignisse der letzten zehn Jahre, so kommt man zur Erkenntnis (sechste Lehre), dass sich der Wettbewerb zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen und den Vereinten Nationen für den Bereich der Sicherheit und insbesondere des Konfliktmanagements spätestens nach der Kosovo-Krise zugunsten der NATO entschieden hat. Diese Entwicklung muss nicht unbedingt als negativ für die europäische Sicherheitsarchitektur bewertet werden; sie birgt jedoch angesichts des immer noch sehr starken militärischen Charakters der Allianz sowie der dominierenden Position der USA Gefahren, die z.T. auch im Verlaufe des

Jugoslawienkonflikts klar ersichtlich wurden. Es ist deswegen von entscheidender Bedeutung, dass entweder die NATO durch die Stärkung ihrer europäischen sowie der politischen Komponente weiter reformiert wird, um eine umfassende Sicherheitsorganisation zu werden, oder dass die anderen europäischen Organisationen (EU und OSZE) an Bedeutung zunehmen, um bei der Zusammenarbeit mit der NATO die „Übermacht“ der USA auszugleichen. Die UNO muss ihrerseits die Struktur, die Strategien und z.T. auch die Grundsätze (insbesondere des Sicherheitsrates) neu überdenken, denn der Jugoslawienkonflikt hat deutlich die Grenzen der immer noch an die Weltordnung von 1945 gebundenen Institution gezeigt.

Diese sechs Lehren stellen den Versuch dar, gestützt auf die Erfahrungen aus dem Jugoslawienkonflikt, die wichtigsten Folgerungen für das Konfliktmanagement und die europäische Sicherheitsarchitektur zu erfassen. Die letzten Entwicklungen in der internationalen Politik, insbesondere die Erweiterungsvorbereitungen der NATO, der EU und die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zeigen, dass zumindest auf europäischer Ebene, gewisse Folgerungen von den Organisationen und ihrem Mitgliedsstaaten gezogen worden sind. Dies ist positiv und lässt Hoffnungen für eine wirksamere und ausgewogenere europäische Sicherheitsarchitektur (weshalb nicht unter Führung der EU?) zu. Dennoch muss einiges, sowohl im militärischen wie auch im politischen Bereich, verbessert werden, um die Stärkung der neuen „Ordnung der Zusammenarbeit“ – wie sie in der Einführung dieser Untersuchung benannt wurde – zu bewirken. Dafür gibt es meines Erachtens drei Tendenzen, die von den europäischen Staaten im Rahmen der internationalen Sicherheitsorganisationen unbedingt (weiter-)verfolgt und unterstützt werden müssen: 1. die Stärkung der Rolle der Aussenpolitik im Bereich der Krisen- bzw. Konfliktprävention (s. z.B. Massnahmen der Präventivdiplomatie, Entwicklungshilfe, Assoziierungsverträge im Rahmen der EU usw.); 2. eine für die meisten Länder noch notwendige deutlichere Neuorientierung der nationalen Armeen betreffend Konfliktmanagement und friedenserhaltende Operationen; und 3. eine zunehmende Kooperation – und wo möglich sogar Integration – im Bereich der Verteidigungs- und Sicher-

heitspolitik, wobei die Zusammenarbeit auch mit nicht-europäischen Staaten (insbesondere den USA und Russland) unbedingt noch intensiviert werden muss.

Die beste Garantie, um diese drei Tendenzen weiter zu verfolgen, besteht, wie im theoretischen Teil der Arbeit ausführlich erklärt wurde, in der Stärkung der internationalen Organisationen. Nur dadurch können die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Die genaue Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur ist, wenn auch schon weit fortgeschritten, noch nicht abgeschlossen, so dass in den nächsten Jahren noch einiges an Spielraum für die Staaten bestehen wird, um zu versuchen, ihre eigenen Vorstellungen im sicherheitspolitischen Bereich durchzusetzen. Folgende, teilweise miteinander verbundene Fragen werden die Europäer bei allen Eventualitäten für die Zukunft beantworten müssen: 1. Wie sollen die transatlantischen Beziehungen für das 21. Jahrhundert aussehen? 2. Wie vertieft muss der Integrationsprozess sein? 3. Wie weit soll der Erweiterungsprozess gehen? Und: 4. welche Rolle will die EU in der Weltpolitik übernehmen? Nur wenn die Europäer in der Lage sind, diese Fragen eindeutig zu beantworten, wird der Prozess der Suche nach einer neuen Sicherheitsarchitektur für den Kontinent abgeschlossen sein, was natürlich auch wichtige Folgen für das globale Sicherheitssystem haben wird. Der Spruch „Zeit der Europäer“ war in der letzten Dekade nicht zutreffend, soll dies aber auch für das 21. Jahrhundert gelten?

Anhang

Das Ehemalige Jugoslawien am Vorabend seiner Auflösung 1989*



* Reproduziert mit Genehmigung, Philippe Rekacewicz, Le Monde diplomatique, Atlas des conflits 2001, Manière de voir, Paris, Januar 2001; Übersetzte und von farbig in schwarz-weiss überarbeitete Version.

Literaturverzeichnis

Dokumentensammlung

Dokumentation des Europa-Archivs (ab 1995 Internationale Politik), Verlag für Internationale Politik, 1991–1995/1998–2001 (Internet: <http://www.dgap.org/IP/ip.htm>).

Trifunovska Snezana (Hrsg.): Yugoslavia through Documents. From its creation to its dissolution, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag/Boston/London 1994.

Trifunovska Snezana (Hrsg.): Former Yugoslavia through Documents. From its dissolution to the peace settlement, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag/Boston/London 1999.

Weller Marc (Hrsg.): The Crisis in Kosovo 1989–1999, International Documents and Analysis, Volume 1, Documents and Analysis Publishing Ltd, Cambridge 1999.

Dokumentation auf Internet

Europäische Union:

- <http://ue.eu.int/>
- EU-Verträge: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.html>
- GASP-Dokumentation: <http://ue.eu.int/pesc/home.asp?lang=de>

NATO:

- <http://www.nato.int>
- Dokumente: <http://www.nato.int/docu/home.htm>

- Kosovo-Dokumentation: <http://www.nato.int/kosovo.htm>

OSZE:

- <http://www.osc.org/>
- (Dokumente: <http://www.osce.org/docs/index.htm>)
- Missionen: http://www.osce.org/field_activities/field_activities.htm

UNO:

- <http://www.un.org/index.html>
- Dokumente/Resolutionen: <http://www.un.org/documents/>
- Missionen: <http://www.un.org/peace/pmissions1.htm>

Periodika

Neue Zürcher Zeitung (Berücksichtigten Ausgaben: September 1998 – Juni 1999; s. auch Kosovo-Dossier auf Internet: http://www.nzz.ch/online/02_dossiers/kosovo/index.htm).

Limes – Rivista Italiana di Geopolitica, Gruppo editoriale *L'Espresso* (Berücksichtigten Ausgaben: „Il triangolo dei Balcani“ 3/98, „Kosovo, l'Italia in guerra“ (quaderno speciale 4.1999), „Dopo la guerra“ 2/99 und „A che ci serve la NATO“ 4/99 (Internet: <http://www.limes.net>)).

Darstellungen

Andersen Uwe und Woyke Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Organisationen, 2. Aufl., Leske + Budrich, Opladen 1995.

Bächler Günther: Bosnien-Herzegowina: Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 29, FSK, Zürich 1993.

Baldwin David A.: „The Concept of Security“, in: Review of International Studies, Nr. 23, 1997, S. 5–26.

Baratta (von) Mario und Clauss Jan Ulrich: Fischer Almanach der internationalen Organisationen, Fischer, Frankfurt a.M. 1995.

Baumgartner Ilse und Baumgartner Wolfgang: Der Balkan-Krieg der 90er. Fakten, Hintergründe, Analysen, Zukunftsperspektiven, VWF, Berlin 1997.

Borchert Heiko: Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandsaufnahme – Handlungsbedarf, Digital Druck GmbH, Frensdorf 1999.

Bortloff Jens: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Duncker & Humblot, Berlin 1996.

Bredow (von) Wilfried, Jäger Thomas und Kümmel Gerhard: European Security, Macmillan Press, London 1997.

Brühne Achim: Sicherheitspanorama der Zukunft: Probleme und Perspektiven europäischer und deutscher Sicherheitspolitik, Peter Lang, Frankfurt a. M. 1995.

Calic Marie-Janine: Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen – Konfliktstrukturen – Internationale Lösungsversuche, Suhrkamp, Frankfurt a. Main 1995.

Cede Franz und Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.): Die Vereinten Nationen: Recht und Praxis, Mainz, Wien 1999.

Doyle Michael W.: „Correspondence: The Democratic Peace“, in: *International Security*, Nr. 19/4, 1995, S. 180–184.

Ehrhart Hans-Georg und Thränert Oliver (Hrsg.): *European Conflicts and International Institutions: Cooperating with Ukraine*, Nomos, Baden-Baden 1998.

Forn dran Erhard und Lemke Hans-Dieter (Hrsg.): *Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt: Analysen und Optionen*, Nomos, Baden-Baden 1995.

Forn dran Erhard und Pohlman Hartmut (Hrsg.): *Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes*, Nomos, Baden-Baden 1993.

Freedman Lawrence (Hrsg.): *Military Intervention in European Conflicts*, Blackwell, Oxford 1994.

Funke Hajo und Rhotert Alexander: *Unter unseren Augen. Ethnische Reinheit: Die Politik des Regime Milosevics und die Rolle des Westens*, Das Arabische Buch, Berlin 1999.

Gabriel Jürg Martin: *The Integration of European Security: A Funktionalist Analysis*, Institut für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen, Nr. 230/1994.

Gärtner Heinz: „Theorien und Sicherheit. Modelle für ein künftiges europäisches Sicherheitssystem“, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 4, 1996, S. 387–402.

Gärtner Heinz: *Modelle europäischer Sicherheit. Wie entscheidet Österreich?*, Braumüller, Wien 1997.

Geiss Imanuel und Intemann Gabriele: *Der Jugoslawienkrieg*, 2. Aufl., Diesterweg, Frankfurt a. M. 1995.

Giersch Carsten: *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995: Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Nomos, Baden-Baden 1998.

Gow James: Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War, Hurst & Co., London 1997.

Haftendorn Helga und Keck Otto (Hrsg.): Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Nomos, Baden-Baden 1997.

Holstein Alexia: Das Verhältnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu NATO und OSZE, Boorberg Verlag, Stuttgart, 1996.

Iustitia et Pax – Österreichische Kommission (Hrsg.): Europäische Friedenssicherung: Positionen und Chancen Österreichs, Südwind Verlag, Wien 1997.

Jaberg Sabine: Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf: Ein systemwissenschaftlicher Versuch, Nomos, Baden-Baden 1998.

Keohane Robert O. und Nye Joseph S.: Macht und Interdependenz in Kaiser Karl und Schwarz Hans-Peter: Weltpolitik: Strukturen – Akteure – Perspektiven, Klett-Cotta, Stuttgart 1985.

Keohane Robert O. und Nye Joseph S.: Power and Interdependence, 2. Aufl., Scott/Foresman& Co., Glenview, Boston und London 1989.

Keohane Robert O.: International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory, Westview Press, Boulder und London 1989.

Keohane Robert O., Nye Joseph S. und Hoffmann Stanley: After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991, Harvard University Press, Cambridge und London 1993.

Keohane Robert O. und Martin Lisa L.: „The Promise of Institutional Theory“, in: International Security, Nr. 20/1, 1995, S. 39–51.

Krasner Stephen D.: International Regimes, Cornell University, Ithaca 1983.

Kux Stephan: Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton, Basler Schriften zur Europäischen Integration, Nr. 16, Europainstitut, Basel 1995.

Kux Stephan: „Die Schweiz in einer vernetzten europäischen Sicherheitsgemeinschaft“, in: Cottier Thomas und Kopse Alwin R. (Hrsg.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen, Schulthess, Zürich 1998, S. 663–689.

Lehmbruch Gerhard (Hrsg.): Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, 19. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Leske + Budrich, Opladen 1995.

Leurdijk Dick A.: The United Nations and NATO in Former Yugoslavia: Partners in International Cooperation, Netherlands Atlantic Commission, Den Haag 1994.

Leurdijk Dick A.: The United Nations and NATO in Former Yugoslavia 1991–1996: Limits to Diplomacy and Force, Netherlands Atlantic Commission, Den Haag 1996.

Mader Gerald (Projektleitung): Europa 1996. Sicherheit in Europa, Verlag Österreich, Wien 1995.

Marko Joseph (Hrsg.): Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt, Nomos, Baden-Baden 1999.

Mayall James (Hrsg.): The new interventionism 1991-1994: United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

Mearsheimer Hans J.: „Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War“, in: International Security, Nr. 15/1, 1990, S. 5-56.

Melcic Dunja (Hrsg.): Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, Westdeutscher Verlag, Opladen 1999.

Meyer Berthold und Schlotter Peter: Die Kosovo-Kriege 1998/99. Die internationalen Interventionen und ihren Folge, HSFK-Report 1/2000.

Mock Alois: Das Balkan-Dossier: Der Aggressionskrieg in Ex-Jugoslawien – Perspektiven für die Zukunft, Sigmund, Wien 1997.

Morgenthau Hans J.: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, (deutsche Ausgabe erstmals), Bertelsmann, Gütersloh 1963.

Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung – ÖSFK (Hrsg.): Europäische Friedensordnung: Konturen einer Sicherheitsarchitektur, Studien für europäische Friedenspolitik, Bd. 3, Agenda-Verlag, Münster 1998.

Paulsen Thomas: Die Jugoslawienpolitik der USA 1989–1994: Begrenztes Engagement und Konfliktdynamik, Nomos, Baden-Baden 1995.

Pöllinger Sigrid: Der KSZE-, OSZE-Prozess: Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, Braumüller, Wien 1998.

Rauert Fee: Das Kosovo: Eine völkerrechtliche Studie, Braumüller, Wien 1999.

Rohloff Christoph (Hrsg.): Krieg im Kosovo – was nun? Friedens- und Sicherheitspolitik nach der NATO-Intervention, INEF Report, Gerhard-Mercator-Universität, Heft 38/1999.

Semrau Stephan: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Peter Lang, Frankfurt a. M. 1998.

Senghaas Dieter (Hrsg.): Frieden Machen, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1997.

Stiftung Entwicklung und Frieden – SEF (Hrsg.): Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft: Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert /

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), SEF, Bonn 1995.

Thomas Raju G. C. und Friman H. Richard: *The South Slav Conflict. History, Religion, Ethnicity, and Nationalism*, Garland, New York und London 1996.

Tindemans Leo (Vors.): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Aspen Institute Berlin und Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 1996.

Tudyka Kurt P.: *Das OSZE-Handbuch. Die Organisation von Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok*, Leske + Budrich, Opladen 1997.

Ullman Richard H. (Hrsg.): *The World and Yugoslavia's Wars*, Council on Foreign Relations Press, New York 1996.

Varwick Johannes: *Sicherheit und Integration in Europa. Zur Renaissance der Westeuropäischen Union*, Leske + Budrich, Opladen 1998.

Volle Angelika und Wagner Wolfgang: *Der Krieg auf dem Balkan. Die Hilflosigkeit der Staatenwelt*, Verlag für internationale Politik, Bonn 1994.

Waltz Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading, Mass. 1979.

Waltz Kenneth N.: „The Emerging Structure of International Politics“, in: *International Security*, Nr. 18/2, 1990, S. 5–56.

Weidenfeld Werner und Wessels Wolfgang: (Hrsg.): *Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration*, 6. Aufl., Europa Union Verlag, Bonn 1997.

Welfens Paul J.J.: *Der Kosovo-Krieg und die Zukunft Europas: Diplomatieversagen, Kriegseskalation, Wiederaufbau*, Euroland, Olzog Verlag, München 1999.

Wenger Andreas, Breitenmoser Christoph und Lehmann Patrick: Die NATO-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 48, FSK, Zürich 1998.

Wenger Andreas: Herausforderung Sicherheitspolitik – Europas Suche nach Stabilität, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 52, FSK, Zürich 1999.

Wenig Marcus: Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Duncker & Humblot, Berlin 1996.

Zunker Albrecht (Hrsg.): Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik, Nomos, Baden-Baden 1993.

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

