

DFG-Projekt 'Zivilmächte'

Fallstudie



**Der Jugoslawienkonflikt
Autor: Knut Kirste
Fassung: 7. Januar 1998**

**Geschäftszeichen: MA 687/4-1 und 2
Laufzeit: April 1994 - Oktober 1997**

**Projektleiter: Prof. Dr. Hanns W. Maull
Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen
Universität Trier, FB III Politikwissenschaft
54286 Trier**

Gliederung

1 Einführung in die Fallstudie

- 1.1 Zum Aufbau der Fallstudie
- 1.2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen

2 Phase 1: Konfliktprävention und Disintegration

- 2.1 Die Politik der USA
 - 2.1.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele
 - 2.1.2 Strategien und Instrumente
 - 2.1.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeption
 - 2.1.4 Amerikanische Diplomatie als gelungene Konfliktprävention?
- 2.2 Die Politik der Bundesrepublik
 - 2.2.1 Lagebeurteilung, Position, Prinzipien und Ziele
 - 2.2.2 Strategien und Instrumente der Bundesregierung
 - 2.2.3 Rollenkonzept, Rollenerwartung und Gestaltungsperzeptionen
 - 2.2.4 Bundesdeutsche Diplomatie als gelungene Konfliktprävention

3 Phase 2: Internationale Lösungsversuche: Von Vance-Owen bis zur Kontaktgruppe

- 3.1 Die Politik der USA
 - 3.1.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele
 - 3.1.2 Strategien und Instrumente
 - 3.1.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeptionen
 - 3.1.4 Amerikanische Politik als konstruktives Konfliktmanagement?
- 3.2 Die Politik der Bundesrepublik
 - 3.2.1 Lagebeurteilung, Position, Prinzipien und Ziele
 - 3.2.2 Strategien und Instrumente der Bundesregierung
 - 3.2.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeptionen
 - 3.2.4 Bundesdeutsche Politik als gelungener Beitrag zur Konfliktlösung?

4 Phase 3: Befriedung und Wiederaufbau

- 4.1 Die Politik der USA
 - 4.1.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele
 - 4.1.2 Strategien und Instrumente
 - 4.1.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsfähigkeit
 - 4.1.4 Bewertung: Die Politik der USA im Dayton-IFOR-Prozeß
- 4.2 Die Politik der Bundesrepublik
 - 4.2.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele
 - 4.2.2 Strategien und Instrumente
 - 4.2.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeption
 - 4.2.4 Bewertung: Die Politik der Bundesrepublik im Dayton- und IFOR-Prozeß

- 5 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung**
- 6 Gestaltungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen**
 - 6.1 USA
 - 6.2 Bundesrepublik

1 Einführung in die Fallstudie

Mit der Jugoslawienkrise kehrte nach über vier Jahrzehnten der Krieg nach Europa zurück und zwang die Bundesrepublik ebenso wie die USA zur Auseinandersetzung mit militärischer Aggression, brutaler Gewaltanwendung und der groben Mißachtung völkerrechtlicher Regeln. Die Bundesrepublik wurde mit den schwierigen und unbekanntenen Problemlagen sicherheitspolitischer Konflikte neuen Typs konfrontiert. In der Jugoslawienkrise wurden im Fall der Bundesrepublik „neue sicherheitspolitische Rollen und Instrumentarien getestet.“¹ Der Konflikt wirft für beide Akteure ganz spezifische Fragestellungen auf, die zentrale Aspekte des Projektdesigns ansprechen:

1. Wie versuchen Zivilmächte, auf in der Entstehung begriffene Krisen und Konflikte präventiv einzuwirken? Welche Lösungsversuche (diplomatische, politische, wirtschaftliche und militärische Initiativen) unternehmen beide Regierungen im Verlauf der fortschreitenden Krise? Hier kann im Rahmen der Fallstudie nach Beispielen für präventive Diplomatie und zivilmachtorientiertes Krisen- und Konfliktmanagement gesucht und damit der außenpolitische Stil und die jeweilige Konfliktkultur beider Akteure ermittelt werden.
2. Wie reagieren Zivilmächte, wenn in ihrem Umfeld gegen fundamentale Prinzipien und Grundlagen zivilmachtorientierten Denkens verstoßen wird, beispielsweise durch die systematische Mißachtung der Menschenrechte, durch eine gewaltsame Veränderung staatlicher Grenzen oder durch den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung nationalistischer Ideologien? Welche Haltung nehmen Washington und Bonn gegenüber einer Beteiligung an internationalen Friedensmissionen im Rahmen militärischer Interventionen von UN und NATO in Regionalkonflikten ein? Wie gestaltet sich die Politik beider Staaten gegenüber internationalen Organisationen (NATO, UN) im Kontext der Fallstudie, insbesondere ihr Rückgriff auf Institutionen als Mechanismen des Krisenmanagements? Hier geht es ebenfalls um Aspekte des außenpolitischen Stils sowie um internationale Zielsetzungen organisatorischer Art.
3. Auf welche Art und Weise erwirken die Akteure eine Beendigung des Konfliktes und inwieweit sind sie bereit, sich für eine nachhaltige Befriedung und damit für eine ‘Zivilisierung’ zu engagieren?

Speziell für die USA werden im Rahmen der Fallstudie thematisiert:

- Das amerikanische außenpolitische Selbstverständnis und die weltpolitische Rolle der USA, insbesondere ihre Bereitschaft zu Engagement in (europäischen) Regionalkonflikten.
- Der amerikanische Führungsstil in der Atlantischen Allianz und Washingtons Fähigkeit zum Multilateralismus.

Speziell für die Bundesrepublik erlaubt die Fallstudie einen Blick auf:

- Deutschlands Bemühungen zur Durchführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Rahmen der EU sowie
- die neuere deutsche Haltung zur eigenen Rolle bei der Lösung militärischer Konflikte.

Am Beispiel der Jugoslawienkrise, betrachtet durch das Prisma der deutsch-amerikanischen Beziehungen, lassen sich die Rollenerwartungen der USA an die Außenpolitik der Bundesrepublik untersuchen. Washington erwartete einen stärkeren deutschen Beitrag zur europäischen Sicherheit allgemein. Andererseits wurde die Bundesrepublik, anders als im Golfkrieg 1990/91, für ihre anfänglich aktive und selbstbewußte Rolle, insbesondere im Zuge der Anerkennung der Unabhängigkeit einzelner Teilrepubliken, von den Verbündeten heftig

¹ Eröffnungsvortrag des Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung, Günter Rinsche zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.97.

kritisiert. Das Verhalten der Bundesrepublik im Verlauf der Krise kann Aufschluß geben, inwieweit Deutschland als neue 'kontinentale Großmacht' diesen konfligierenden Rollenerwartungen gerecht wird.

1.1 Zum Aufbau der Fallstudie

Der Untersuchungszeitraum der Fallstudie erstreckt sich über mehrere Jahre, in denen keine der beteiligten Regierungen eine kohärente Politik verfolgt hat und nationale Positionen einem permanenten Wandlungsprozeß unterlagen.² Zudem hat die Krise im ehemaligen Jugoslawien unterschiedliche Konfliktdimensionen entwickelt, die von der internationalen Staatengemeinschaft entsprechend unterschiedliche Politikstrategien und Lösungsversuche erforderte. So ging es zu Beginn der Krise um Konfliktprävention, nach Ausbruch der Kampfhandlungen war von der Weltgemeinschaft dann eine Reaktion auf die gewaltsame Austragung inner- bzw. zwischenstaatlicher Streitigkeiten gefordert. In der Endphase schließlich ging es um die Schaffung eines dauerhaften Friedens und den zivilen und wirtschaftlichen Wiederaufbau in Bosnien. Beginnend mit den Spannungen zwischen der Belgrader Zentralregierung und den Teilrepubliken, über den Zerfall staatlicher Einheit, den anschließenden Bürgerkrieg und die Unabhängigkeit der Teilrepubliken, der Ausweitung zur internationalen Krise mit Krieg und Völkermord, den verschiedenen internationalen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Lösungsversuchen, einschließlich der Entsendung von UN-Soldaten, bis hin zum Friedensabkommen von Dayton und seiner Umsetzung durch die IFOR-Truppen, haben die einzelnen Akteure sehr unterschiedliche Positionen und zum Teil auch gegensätzliche Strategien verfolgt. Dies macht eine Aufarbeitung der Standardgliederungspunkte (Lagebeurteilung und Position, Grundsätze und Ziele, Strategien und Instrumente, Perzeption der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten, Rollenkonzept und Rollenerwartung) als Gesamtüberblick problematisch. Die Fallstudie beabsichtigt nicht, das Akteursverhalten im einzelnen nachzuzeichnen. Dies wurde an anderer Stelle, zumindest für die ersten beiden Konfliktphasen, ausführlich geleistet.³ Im Aufbau weicht die Jugoslawienfallstudie daher von der bisher gewählten Vorgehensweise ab. Die aus dem rollentheoretischen Ansatz generierten Leitfragen zu Lagebeurteilung, Position, Prinzipien, Zielen, Strategien und Instrumenten, Rollenkonzept und Rollenerwartungen werden für die beiden Akteure jeweils zu den drei zentralen Themenkomplexen des Konflikts abgehandelt, welche die Krise auch zeitlich in drei Phasen aufteilen:

1 Konfliktprävention

² Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina*, Frankfurt 1995, S. 152f.

³ Vgl. für die USA Michael Brenner, *The United States Policy in Yugoslavia*, Ridgway Papers No. 6, Ridgway Center for International Security Studies at the University of Pittsburg, Pittsburg 1996; Thomas Paulsen, *Die Jugoslawienpolitik der USA 1989-1994*, Baden-Baden 1995; Andrei Ivanov, *Zweideutige Prioritäten: U.S.-amerikanische Außenpolitik und der Krieg auf dem Balkan*, in: *Südosteuropa*, Vol. 43, No. 3-4, S. 126-150; Georg Schild, *Die USA und der Bürgerkrieg in Bosnien*, in: *Außenpolitik* 47:1 (1996), S. 22-32; Robert W. Tucker/David C. Hendrickson, *America in Bosnia*, in: *The National Interest*, Fall 1993, S. 14-27; Franz-Josef Meiers, *NATO's Peacekeeping Dilemma*, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 94, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1996, insbesondere S. 19-54, 78-96; stellvertretend für die zahlreichen CRS-Publikationen vgl. *Bosnia-Former Yugoslavia: Ongoing Conflict and U.S. Policy*. CRS-Issue Brief IB 91089 by Steven J. Woehrel and Julie Kim, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington 1995. Vgl. für die Bundesrepublik Hanns W. Maull, *Germany and the Yugoslav Crisis*, in: *Survival*, Vol. 37, No. 4, S. 99-130; Heinz-Jürgen Axt, *Hat Genscher Jugoslawien Entzweit?*, in *Europa Archiv*, Jg. 48, Nr. 12, 25. Juni 1993, S. 351-360; Michael Libal, *Grundfragen der Jugoslawienkrise aus deutscher Sicht*, in: Günther Wagenlehner (Hrsg.), *Konflikte, Konfliktlösungen und Friedenssicherung in Europa*, Institut für Südosteuropa-Kunde, München 1994, S. 234-238; Michael Libal, *Germany and Yugoslavia. Myths and Realities*, Draft Paper, Harvard University, November 1995.

- 2 internationale Lösungsversuche und Konfliktmanagement 1992-1995
- 3 und Befriedung und Wiederaufbau.

1.2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen

Phase eins: Konfliktprävention angesichts drohender Disintegration

Hypothesen: Zivilmächte setzen generell auf multilaterale, institutionalisierte Diplomatie. Dies erfordert eine besondere Fähigkeit zur Früherkennung potentieller Konflikte und die Bereitschaft, sich im Rahmen einer Krise konfliktmindernd zu engagieren. Die Fähigkeit zur Prävention bedeutet auch 'Macht' und kann als Indikator für das Machtpotential von Zivilmächten dienen. Eine idealtypische Zivilmacht geht von verflochtenen Interessen aus und müßte daher zunächst die Bedeutung eines Konflikts für die eigene und die Sicherheit der Partnern erkennen. Sie müßte weiterhin versuchen, eine politische Krise wie den frühen Jugoslawienkonflikt durch multilaterale Verhandlungen, Kompromiß, Vermittlungsverfahren, Schlichtung oder das Anbieten guter Dienste zu lösen und in diesen Bereichen ein besonderes Engagement beweisen, etwa, indem sie neue diplomatische Initiativen ergreift und durch inhaltliche Vorschläge konstruktiv zur Herbeiführung einer Lösung beiträgt. Als Leitfragen bieten sich hier an:

- 1 Welche Bereitschaft zeigen die Akteure, präventiv auf eine in der Entstehung begriffene Krise einzuwirken, diplomatisch im Rahmen multilateraler Zusammenarbeit in einen sich abzeichnenden Konflikt einzugreifen und Verantwortung zu übernehmen?
- 2 Wird ein solches Engagement von Prinzipien und Werten oder von nationalen Interessen abhängig gemacht?

Phase zwei: Internationale Lösungsversuche – Von Vance-Owen bis zur Kontaktgruppe

Die Jugoslawienkrise beleuchtet auch die Politik beider Staaten gegenüber internationalen Organisationen (UNO, OSZE, NATO, WEU/GASP), insbesondere die Nutzung multilateraler Institutionen als Mechanismen des Krisenmanagements. Allgemeiner wird hier die Frage aufgeworfen, wie die Akteure multilaterales und kollektives Handeln organisieren.

Hypothese: Auch nach Ausbruch der Kampfhandlungen müßte der Konflikt durch intensive Verhandlungsbemühungen mit den Konfliktparteien sowie auf multilateraler Ebene begleitet werden. Insbesondere müßte sich eine Zivilmacht aktiv und konstruktiv an kollektiven und multilateralen Friedensbemühungen diplomatischer, wirtschaftlicher und auch militärischer Art beteiligen und versuchen, die friedensstiftenden Bemühungen nach Kräften zu unterstützen. Als Leitfragen bieten sich hier an:

- 1 Übernehmen die Akteure eine Führungsrolle bei der Suche nach multilateralen diplomatischen Lösungsversuchen oder unterstützen sie konstruktiv internationale Friedensbemühungen?
- 2 Sind sie bereit, die im Rahmen multilateraler Friedensbemühungen entstehenden Kosten (finanziell, wirtschaftlich, materiell und militärisch) mitzutragen?

Phase drei: Befriedung und Wiederaufbau – Der Dayton-Prozeß und IFOR

Zivilmächte suchen Lösungen für internationale Konflikte in institutionellen Kontexten und bevorzugen kollektiv-partnerschaftliches, möglichst institutionalisiertes Handeln vor informeller ad-hoc-Kooperation auf bi- bzw. 'minilateraler' Ebene. Sie organisieren kollektives Handeln nach dem Prinzip partnerschaftlicher, nicht eigennütziger Führung. Der Dayton- und IFOR-Prozeß beleuchtet auch die Einstellungen der beiden Regierungen zur aktiven Zivilisierung von Regionalkonflikten sowie ihre Bereitschaft zu längerfristiger Friedensstiftung und Wiederaufbau in der post-militärischen Konfliktphase.

Als Leitfragen bieten sich hier an:

- 1 Wie organisiert man kollektives Handeln? Gestaltet man diplomatische Initiativen und Vorstöße nach den Grundsätzen partnerschaftlicher, kollektiver Führung oder Dominanz?
- 2 Welchen Motiven entspringt das eigene Engagement im Dayton-Prozeß?
- 3 Zeigen die Akteure bei der Implementierung einer dauerhaften Befriedung ein angemessenes Engagement und sind sie bereit, Kosten und Lasten zu übernehmen?
- 4 Wird eine faire und partnerschaftliche Lastenteilung für kollektiv durchzusetzende Lösungsversuche angestrebt?

2 Phase 1: Konfliktprävention und Disintegration

Im Frühjahr 1914 kam ein Bericht der ersten Carnegie International Commission on the Balkans zu Ursachen und Verlauf der ersten Balkankriege 1912-1914 zu dem Ergebnis: „Europe and the great powers... could, in spite of everything, solve the problem if they were not determined to remain blind.“⁴ Wie haben sich vor dem Hintergrund dieser Einschätzung Deutschland und die USA fast acht Jahrzehnte später verhalten, um dem erneut aufgetretenen ‘Problem’ zerfallender Stabilität auf dem Balkan zu begegnen?

2.1 Die Politik der USA

Keine andere im Rahmen des Projekts untersuchten Fallstudien vermag Ambivalenzen und Dilemmas amerikanischer Außenpolitik seit Ende des Ost-West-Konflikts so gut zu verdeutlichen wie der Krieg im ehemaligen Jugoslawien. Das amerikanische Problem, glaubwürdige Ziele und Prinzipien ihrer Weltpolitik zu formulieren und eine Strategie zur Umsetzung dieser Ziele zu finden, die sowohl innenpolitische Akzeptanz als auch internationale Legitimität finden und zudem noch die notwendige Effektivität und Effizienz besitzen könnte,⁵ blieb im Jugoslawienkonflikt weitgehend ungelöst und trug mit zum „Debakel des Westens“⁶ bei.

2.1.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele

Hintergrund

Während des Kalten Krieges kam dem Staat Jugoslawien eine hohe geostrategische Bedeutung in Rahmen der amerikanischen Europapolitik zu. Die Bemühungen Titos, Jugoslawien aus dem sowjetischen Herrschaftsbereich zu lösen, fanden Unterstützung in den USA, die Souveränität, Unabhängigkeit, Stabilität und territoriale Integrität des jugoslawischen Staates absichern wollten.⁷ Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verliert Jugoslawien jedoch seine strategische Position im sicherheitspolitischen Konzept des Westens⁸ und damit umfangreiche westliche

⁴ Vgl. Unfinished Peace. Report of the International Commission on the Balkans, Aspen Institute Berlin and Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1996, S. xiii.

⁵ Vgl. Michael Brenner, The New Congress and U.S. Policy Toward Europe, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4/1995, S. 341-356, hier S. 341; Brenner, 1996, S. 3.

⁶ Vgl. Michael Stürmers Artikel in der FAZ, 28.07.1993, S. 10.

⁷ Für eine Übersicht zu den amerikanisch-jugoslawischen Beziehungen der Nachkriegszeit vgl. Beatrice Heuser, Western „Containment“ Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-53, New York 1989; Annemarie Große-Jütte/Rüdiger Jütte, Die außenpolitischen Beziehungen zwischen Jugoslawien und den USA 1968-1978, in: Klaus-Detlev Grothusen/Othmar Nikolai Haberl/Wolfgang Höpken (Hrsg.), Jugoslawien am Ende der Ära Tito, Bd. 1: Außenpolitik, München 1983, S. 59-97.

⁸ Vgl. Marie-Janine Calic, Jugoslawienpolitik am Wendepunkt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B37 (1993), S. 11-20, hier S. 14.

Finanz- und Wirtschaftshilfen.⁹ Trotzdem hat man in Washington weiterhin auf eine am Status quo orientierte Politik gesetzt. Als Ende der achtziger Jahre wirtschaftliche Reformunfähigkeit und gravierende Menschenrechtsverletzungen der Kosovo-Albaner durch die Belgrader Zentralregierung vom amerikanischen Kongreß angemahnt werden,¹⁰ hält Washington zunächst an seiner auf Stabilität und territoriale Integrität ausgerichteten Politik gegenüber Jugoslawien fest.

Die Bush-Administration

Das außenpolitische Interesse der breiten amerikanischen Öffentlichkeit und der Medien wurde seit August 1990 ganz von den Ereignissen am Golf eingenommen. Erste Meldungen über verschärfte Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Vokgruppen in Jugoslawien gingen in Verlauf des Golfkonflikts weitgehend unter. Die Regierung Bush¹¹ und der Kongreß in Washington erkannten Jugoslawien dagegen schon früh als ernstes Problem. Bereits im November 1990 warnte eine CIA-Studie, daß das jugoslawische Experiment gescheitert und ein gewaltsames Auseinanderbrechen in den nächsten achtzehn Monaten zu erwarten sei.¹² Der damalige NSC-Direktor für Europa, David Gompert, betont daher auch, es habe keine „intelligence failure“ gegeben: „The Bush administration was well aware of the dangers in Yugoslavia prior to the crisis.“¹³ Am 25. September 1990 bat der kroatische Führer Franjo Tudjman den amerikanischen Sicherheitsberater, Brent Scowcroft, eine Restrukturierung Jugoslawiens als lose Konföderation öffentlich zu unterstützen.¹⁴ Das Auseinanderbrechen des Staates Jugoslawien wollte die Bush-Administration jedoch um jeden Preis verhindern. Scowcroft warnte immer wieder vor den Folgewirkungen einer Disintegration als Präzedenzfall für die Stabilität in der Sowjetunion.¹⁵ Daher erschien eine Politik, die den Status quo in Form der Einheit und der territorialen Integrität Jugoslawiens bewahrte, der Bush-Administration als folgerichtig.¹⁶ Andererseits geriet die amerikanische Regierung in einen Zielkonflikt: Eine Gruppe von Abgeordneten und Senatoren im Kongreß um Senator Dole warnte davor, die von der jugoslawischen Zentralregierung zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen und den wachsenden Nationalismus um den Vorsitzenden der kommunistischen Partei Serbiens, Slobodan Milosevic, nicht widerspruchslos hinzunehmen und forderte eine amerikanische Politik, die sich stärker an den Werten Demokratie und Menschenrechte orientieren sollte. Der Kongreß forderte in mehreren Resolutionen zu Beginn des Jahres 1991, U.S.-Hilfsleistungen an die von Außenminister Baker geforderten Kriterien Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der

⁹ Vgl. Yugoslavia: U.S. Policy and Options. CRS-Report for Congress No. 92-632S by Mark M. Lowenthal, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington 1992, S. 1.

¹⁰ Vgl. dazu Yugoslavia's Kosovo Crisis: Ethnic Conflict between Albanians and Serbs, CRS-Report for Congress by Steven J. Woehrel, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C. 2.11.1989.

¹¹ Für Überblicksdarstellungen zur Politik der Bush-Administration in der Frühphase des Konflikts vgl. David Gompert, How to Defeat Serbia, in: Foreign Affairs, Vol. 73, No. 4, July/August 1994, S. 30-47; Brenner, 1996, S. 4-10; Larrabee (Chaillot No. 17), S. 17-21.

¹² Vgl. dazu den Bericht in der New York Times, November 28, 1990, S. 7.

¹³ Gompert, 1994 S. 32.

¹⁴ Gompert, 1994, S. 34.

¹⁵ Vgl. Lenard J. Cohen, Broken Bonds. Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition, Boulder 1995, S. 219.

¹⁶ Vgl. dazu die Aussage von Raymond G. H. Seitz, Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs, in: Developments in Europe, U.S. House of Representatives, Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East, 9.10.1990, Committee on Foreign Affairs, Washington, D.C. 1991.

Menschenrechte, Mehrparteiensystem, freie Wahlen und marktwirtschaftliche Reformen zu knüpfen. Nach Ansicht der Jugoslawienaktivisten um Senator Dole sowie der Menschenrechtsorganisation Helsinki Watch sollten auch Wirtschaftssanktionen verhängt und eine Suspendierung der Auslandshilfe erwogen werden, um den Druck auf die Zentralregierung und die serbische Führung zu erhöhen.¹⁷ Die gegensätzlichen Positionen von Kongreß und Regierung über die richtige Politik zur Entschärfung des Konflikts wurden in einer Kongreßanhörung im Februar 1991 deutlich. Für eine aktive Jugoslawienpolitik trat etwa Senator Joseph Biden (D-Delaware) ein: „Like its predecessors, the Bush administration has supported both unity and democracy in Yugoslavia...but now unity and democracy are at issue, and it is far from clear, that the United States should continue to favor unity if that objective conflicts with our interests and the principles of democracy.“ Nach Ansicht des State Departments und der Regierung bestand dieser Konflikt zwischen Demokratie und Einheit bzw. Stabilität jedoch nicht: „We believe that democracy is most likely to flourish within the context of continued unity, and we believe that the continued unity of Yugoslavia can be best preserved if there is progress toward democracy throughout the country.“¹⁸

Die Bush-Regierung favorisierte daraufhin die demokratischen Reformbestrebungen um den gemäßigten jugoslawischen Ministerpräsidenten Ante Marcovic und lehnte eine härtere Position gegenüber der Zentralregierung in Belgrad als falsches Signal ab. In der Folge setzte die Bush-Administration eine am 5. Mai 1991 auf Drängen des Kongresses in Kraft getretene Suspendierung der amerikanischen Jugoslawienhilfe in Höhe von etwa \$5 Millionen wieder außer Kraft. Um die demokratischen Reformkräfte innerhalb Jugoslawiens durch eine undifferenzierte Strafaktion nicht zu destabilisieren, erklärte die Administration, Jugoslawien mache Fortschritte bei der Demokratisierung und der Einhaltung der Menschenrechte. Statt Sanktionen wollte man in Washington den KSZE-Mechanismus der „menschlichen Dimension“ in Gang setzen.¹⁹

Im Frühsommer 1991 mußte die Bush-Administration dann erkennen, daß der Erhalt eines einheitlichen Jugoslawiens unter der Bundesregierung Markovic unmöglich geworden war. Zudem äußerte der stellvertretende Außenminister Eagleburger in einem Fernsehinterview Zweifel, ob Markovic noch die Kontrolle über die Bundesarmee ausübe.²⁰ Die Vereinigten Staaten änderten ihre Strategie der ‘Einheit um jeden Preis’ und plädierten fortan für eine Umformung Jugoslawiens in eine lose Konföderation quasi-souveräner Staaten. Außenminister Baker machte Position und Prinzipien der amerikanischen Jugoslawienpolitik folgendermaßen deutlich: „I want there to be no doubt about the U.S. position: We support the application of Helsinki principles and cooperative efforts toward resolving political differences peacefully. We will not reward unilateral actions that preempt dialogue or the possibility of negotiated solutions, and we will strongly oppose intimidation or the use of force. The United States continues to recognize and support the territorial integrity of Yugoslavia, including the borders of its member republics. At the same time, we can support greater autonomy and sovereignty for the republics...“²¹ Damit hoffte die Bush-Administration sowohl der serbischen Forderung nach ‘Einheit’ als auch dem Unabhängigkeitsstreben der Teilrepubliken entsprechen zu können.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich Paulsen, 1995, S.21-25 und S. 26f.

¹⁸ Vgl. Statements von Senator Joseph Biden und James F. Dobbins, Assistant Secretary of State, in: Civil Strife in Yugoslavia: The United States Response, U.S. Senate, Hearing before the Subcommittee on European Affairs, 21.2.1991, Committee on Foreign Relations, Washington, D.C. 1991, S. 2 und S. 76.

¹⁹ Vgl. United States Department of State Dispatch, 3.6.1991, S. 395f.

²⁰ Vgl. Paulsen, 1995, S. 42.

²¹ Vgl. Baker Calls for Unity and More Autonomy in Yugoslavia, USPIT, No. 89, June 28, 1992, S. 29-33, hier S. 31.

Am 21. Juni 1991 startete Außenminister Baker während einer Reise nach Belgrad einen letzten Versuch, das drohende Auseinanderbrechen zu verhindern und für die neue Konföderationslösung zu werben. Baker machte den Führungen der Teilrepubliken Kroatien und Slowenien klar, daß sie im Falle einseitiger Unabhängigkeitserklärungen von den USA völkerrechtlich nicht anerkannt würden und nicht mit Wirtschaftshilfe rechnen dürften. Statt dessen plädierte er für friedlichen Dialog, größere Selbständigkeit und weitere Demokratisierungen.²² Die Teilrepubliken wollte Washington zur Annahmen von Arrangements unterhalb völkerrechtlicher Sezession drängen. Rückblickend wurde die Baker-Mission vielfach kritisiert. Die jugoslawische Bundesarmee habe die ausdrückliche Warnung Bakers an die nach Unabhängigkeit strebenden Teilrepubliken als Ermutigung Washingtons deuten können, gegen die Teilrepubliken militärisch vorgehen zu dürfen.²³ Diese Einschätzung läßt außer Acht, daß Baker gleichzeitig vor einem Einsatz der jugoslawischen Volksarmee gegen die Unabhängigkeitsbewegungen innerhalb der Teilrepubliken gewarnt hat. Eine Lösung, so der amerikanische Außenminister in Belgrad, müsse gewaltfrei und auf friedlichem Wege gefunden werden. Serbenführer Milosevic warnte er vor einer Fortsetzung seiner Unterdrückungspolitik gegenüber den Kosovoalbanern und verurteilte die illegale Aneignung bundesstaatlicher Besitzstände und Autoritäten.²⁴ Bakers Vermittlungsbemühungen zwischen der Bundesregierung und den Republikführungen scheiterten jedoch: Am 25. Juni erklärten Slowenien und Kroatien ihre nationale Unabhängigkeit.²⁵ Wenige Tage später kam es zu ersten Gefechten zwischen den Territorialstreitkräften und der Jugoslawischen Volksarmee, die nach Ansicht der jugoslawischen Bundesregierung eingesetzt werden mußte „to separate Croats and Serbs from killing each other.“²⁶

2.1.2 Strategien und Instrumente

Über eine bewahrende und mäßigende Politik hinaus wird während der ersten Phase der Jugoslawienkrise eine aktive Strategie der Bush-Administration nicht erkennbar. Zwangsläufig hätte eine engagierte Politik der USA eine stärkere Führungsrolle der Vereinigten Staaten erforderlich gemacht, und diese sollte unbedingt vermieden werden. Wenn es eine Strategie gegeben hat, so bestand sie darin, eine nachhaltige Verwicklung der USA in die Krise zu vermeiden, die Führungsrolle der EG zu überlassen und deren diplomatische Initiativen zu unterstützen. Der an einer Erhaltung des Status quo orientierten Politik der USA standen auch nur wenige Instrumente zur Verfügung, um auf die Geschehnisse in Jugoslawien nachhaltigen Einfluß auszuüben. Die gemäßigten zentralstaatlichen Reformkräfte sollten durch Wirtschaftshilfe gefördert werden, das zentrifugale Potential der Unabhängigkeitsbewegungen wollte man dagegen durch die Drohung diplomatischer und wirtschaftlicher Mißachtung schwächen. Als Folge dieser Status-quo-Politik kam eine völkerrechtliche Anerkennung der Teilrepubliken nicht als Politikinstrument in Frage. Das drohende Auseinanderbrechen der staatlichen Einheit sollte ja gerade verhindert werden. Ende 1991 bestand innerhalb der Bush-

²² Vgl. Baker Confers with Yugoslavian Leaders, United States Policy Information and Texts (USPIT), No. 87, June 24, 1991, S. 17-18.

²³ Vgl. Cohen, 1995, S. 220; Schild, 1996, S. 24.

²⁴ Vgl. Gompert, 1994, S. 33.

²⁵ Vgl. Thomas Paulsen, Aspekte der amerikanischen Jugoslawienpolitik 1991-1994, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2856, Ebenhausen 1994, S. 9f.

²⁶ Vgl. Vladislav Jovanovic, Representative of the Permanent Mission of Yugoslavia to the UN, Vortrag auf der Konferenz: The Dayton Agreement: What Has It Done For Peace And Human Rights in Bosnia?, School of Public and International Affairs, Columbia University, New York, April 30, 1997.

Administration immer noch eine gewisse Hoffnung, eine vollständige Disintegration Jugoslawiens durch einen *modus vivendi* verhindern zu können.²⁷

Auch der Einschaltung internationaler Institutionen standen die Vereinigten Staaten in dieser ersten Phase eher skeptisch gegenüber: KSZE-Botschafter Max Kampelman warnte zwar vor den Gefahren, die eine ungestrafte Mißachtung maßgeblicher Helsinki-Prinzipien durch die Konfliktparteien für die Stabilität und den Fortbestand der KSZE bedeuten würde und forderte die Anwendung der KSZE-Krisenmechanismen,²⁸ insgesamt erschien die KSZE jedoch weitgehend disqualifiziert aufgrund sowjetischer Vorbehalte, eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Jugoslawiens könne Präzedenzfälle für die eigenen Nationalitätenkonflikte im Kaukasus schaffen sowie aufgrund mangelnder Erfahrung und dürftiger Instrumentarien. Außenminister Baker unterstützte das am 25. September 1991 vom UNSC verhängte Waffenembargo „without reservations.“²⁹ Im Sicherheitsrat zeichnete sich eine einheitliche Position jedoch nicht ab, wogegen die NATO keine geographische Autorität über das Krisengebiet besaß und als Akteur zudem auf sowjetischen Widerstand stieß. Präsident Bush drängte in der Frühphase der Krise auch deshalb nicht auf eine exponierte Führungsrolle der NATO, weil dies unweigerlich eine amerikanische Führungsverantwortung nach sich ziehen mußte.³⁰ So blieb die EG als einziger Akteur, der zudem noch einen deutlichen Führungsanspruch erhob.³¹

2.1.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeption

Von internationalen Beobachtern wurde zurecht auf das nur begrenzte Gestaltungs- und Erfolgspotential internationaler Vermittlungsbemühungen und Konfliktlösungsversuche in einem Konflikt von der Art der Jugoslawienkrise hingewiesen.³² Eine komplexe Konfliktkonstellation und die Unvereinbarkeit der Interessen verschiedener Konfliktparteien traf zusätzlich noch auf eine uneinige und unentschlossene Staatengemeinschaft.

Zwei bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt von den außenpolitischen Entscheidungsträgern in Washington getroffene Grundsätze sollten für Amerikas Rolle in der Frühphase des Konflikts entscheidend sein. Erstens sah man durch die drohende Disintegration keine vitalen Interessen der USA betroffen, auch wenn man sich in Washington der möglichen negativen Auswirkungen auf die Stabilität in der Region durchaus bewußt war. Zweitens glaubte die Administration, daß die Europäische Gemeinschaft nicht nur ein größeres Interesse an der Eindämmung des Konflikts haben mußte, sondern insgesamt auch der geeignetste Akteur war, um die diplomatischen Bemühungen zur Verhinderung eines gewaltsamen Auseinanderbrechens in Jugoslawien anzuführen.³³ Ralph Johnson, ein Vertreter der Bush-Administration, machte dies unmißverständlich deutlich: „Europe has the most at stake in the crisis. European leverage is greater.“³⁴ Folglich versuchte die Bush-Administration auch in der Frühphase des Konflikts, die Europäer zu einer Führungsrolle zu ermutigen „out of the belief

²⁷ Vgl. Brenner, 1996, S. 7f.

²⁸ Vgl. CSCE Asked for Solutions in Yugoslavia, Georgia, USPIT, No. 128, September 25, 1991, S. 15-18.

²⁹ Vgl. Security Council Puts Embargo on Arms to Yugoslavia. Baker Warns of Threat to World Peace, USPIT, No. 129, September 26, 1991, S. 29-30.

³⁰ Vgl. Gompert, 1994, S. 36.

³¹ Vgl. Brenner, 1996, S. 6.

³² Vgl. Calic, 1995, S. 153; Calic, Düstere Aussichten für Bosnien-Herzegowina, in EA, 49:3, 1994, S. 71-79.

³³ Für die Einschätzung der Bush-Administration vgl. ausführlich James A. Baker, *The Politics of Diplomacy*, New York 1995, S. 478-483 und S. 634-651.

³⁴ So zitiert in Clarke, 1995, S. 6.

that the allies had more leverage than the U.S. to head off a catastrophe.“³⁵ Dem Argument von den fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten in der Frühphase des Konflikts widerspricht allerdings die Balkanexpertin Susan Woodward von der Brookings Institution: Mit dem Angebot von NATO und dem Druck auf die Verbündeten, eine Assoziation mit der EU anzubieten, „the U.S. had all the leverage in the world“.³⁶

Die europäischen Verbündeten schienen eine Führungsrolle in der Frühphase des Konflikts geradezu an sich reißen zu wollen. So betonte Jacques Poos, der luxemburgische Außenminister: „This is the hour of Europe, not the hour of the Americans.“³⁷ Der italienische Außenminister De Michelis verkündete sogar selbstbewußt: „Washington is being kept informed but it is not being consulted.“³⁸ Eine führende Rolle der Europäer entsprach auch ganz der mit dem Ende des Kalten Krieges stärker artikulierten amerikanischen Forderung nach einer ausgewogeneren Lastenteilung in Bezug auf die Gewährleistung europäischer Sicherheit und Stabilität. Auch praktische Erwägungen bedingten das zurückhaltende Engagement der Vereinigten Staaten. Einer friedlichen Lösung in Gestalt umfassender demokratischer und föderaler Reformen oder einem geordneten Prozeß, der den Teilrepubliken die Unabhängigkeit ermöglichen konnte, schien wenig Aussicht auf Erfolg beschieden. Nachhaltiges Engagement stellte den USA damit nur wenig Prestige, dafür um so mehr kostspielige Risiken in Aussicht.³⁹ Den amerikanischen Entscheidungsträgern im Pentagon war klar, daß eine militärische Intervention des Westens, sollte es dazu kommen, de facto eine amerikanische Operation sein mußte, angesichts der begrenzten Interventionsfähigkeit der westlichen Alliierten.⁴⁰ Die Situation in Jugoslawien als interner Nationalitätenkonflikt mit einer Vielzahl diplomatisch involvierter Akteure und der Abwesenheit vitaler nationaler Interessen machte es unwahrscheinlich, daß ein eventueller Militäreinsatz die strengen Kriterien des Pentagons für eine Entsendung amerikanischer Truppen erfüllen konnte: eine klar definierte Zielsetzung, den Einsatz überwältigender Militärmacht – falls erforderlich – und eine Strategie zur Beendigung der Mission.⁴¹ Die Uniform eines Weltpolizisten wollten sich die Vereinigten Staaten in einem europäischen Nationalitätenkonflikt bewußt nicht anziehen. Ebenso lehnte die Administration eine Rollenerwartung der Verbündeten ab, wonach die USA aufgrund ihrer militärischen Überlegenheit gleichsam verpflichtet seien, als militärische Ordnungsmacht die Interessen des Westens zu verteidigen: „Our military superiority and international leadership role does not obligate us to sacrifice our sons and daughters to combat brutality wherever it occurs... George Bush and his lieutenants studied the facts and concluded that leadership in this crisis would have had major drawbacks for the United States.“⁴²

Insgesamt mußten rationale Erwägungen der Administration also nahelegen, in diesem Konflikt ein ‘low profile’ zu bewahren, die Führungsrolle anderen zu überlassen und unrealistische Erwartungen an ein nachhaltiges amerikanisches Engagement von Anfang an zu bremsen. So

³⁵ Gompert, 1994, S. 35.

³⁶ Vgl. Interview mit Susan Woodward, Senior Fellow, Foreign Policy Studies Program, The Brookings Institution, Washington, 22. Juli 1996.

³⁷ Vgl. The Wall Street Journal, 9.7.1991, S. A6.

³⁸ Vgl. NYT, 4.7.1991, S. A7.

³⁹ Vgl. Brenner, 1996, S. 5.

⁴⁰ Vgl. Gompert, 1994, S. 39.

⁴¹ Vgl. Brenner, 1996, S. 5.

⁴² Gompert, 1995, S. 41. Vgl. auch Interviews mit Gompert 1995 und 1996

trifft für die erste Phase die Einschätzung zu: „The most noteworthy feature of the United States’s role in the early phase of the crisis in 1991-1992 was its insignificance.“⁴³

Rollenerwartungen und die Anerkennungsfrage

In der Frage einer Anerkennung der sezeptionswilligen Teilrepubliken differierten Washington und Bonn erheblich. Die Unterstützung Genschers für die Unabhängigkeit mußte den Bemühungen Washingtons, die Einheit Jugoslawiens unter allen Umständen zu bewahren und dafür eine gemeinsame westliche Position zu entwickeln, offensichtlich entgegenstehen: „Wir drängten die Kroaten und Slowenen, durch Warren Zimmermann, zusammenzubleiben. Genscher... ermutigte die Kroaten, die Föderation zu verlassen und ihre Unabhängigkeit zu erklären.“⁴⁴ Zusammen mit dem UNO-Unterhändler Cyrus Vance war man in der Administration in Washington der Überzeugung, daß eine verfrühte Anerkennung Vance keine Chance lassen würde, einen umfassenden Waffenstillstand zu verhandeln und eine UNO-Friedenstruppe nach Kroatien zu entsenden.⁴⁵ Im Dezember machte Präsident Bush die Position der Vereinigten Staaten bezüglich einer völkerrechtlichen Anerkennung der Teilrepubliken in der *New York Times* deutlich: „The U.S. position has been that we want to see a peaceful evolution. We’ve been strongly supportive of what the UN has tried to do. Their advice has been to go slow on recognition and I think they’re right.“⁴⁶ Die Bush-Administration hat folglich auch versucht, die Bundesrepublik und die Europäische Gemeinschaft von der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens ohne umfassende Friedensregelung im Winter 1991 abzubringen.⁴⁷ Zusammen mit UNO-Generalsekretär Perez de Cuellar warnte man die EG, eine Anerkennung würde „almost inevitably lead to greater bloodshed.“⁴⁸ Der spätere Außenminister Christopher warf der Bundesregierung vor, durch ihre Anerkennungspolitik mitverantwortlich für den Krieg in Bosnien gewesen zu sein.⁴⁹ In Washington war man über die unerwartete Demonstration deutscher Entschlossenheit überrascht und verärgert über eine aus amerikanischer Sicht mißgeleitete Politik der Deutschen. Einige amerikanische Beobachter sahen den „recognition mistake“ als Warnung für eine künftige deutsche Außenpolitik „[that] may begin to differ significantly“⁵⁰ von amerikanischen Vorstellungen. Andere Deutschlandexperten erkennen in der Anerkennungspolitik „no disturbing trend“⁵¹ und sehen Genschers Entscheidung als Ergebnis innenpolitischen Drucks. Die Bundesrepublik wurde von der Administration wegen ihrer Anerkennungspolitik aber vor allem deshalb scharf kritisiert, weil Bonn aller Voraussicht nach

⁴³ Brenner, 1996, S. 4.

⁴⁴ Zitat eines amerikanischen Diplomaten in John Newhouse, Bonn, der Westen und die Auflösung Jugoslawiens. Das Versagen der Diplomatie – eine Skandalchronik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10 (1992), S. 1190-1205, hier S. 1195.

⁴⁵ Vgl. Gompert, 1994, S. 36f. Als dann Slowenien und Kroatien von der EG anerkannt worden waren, hielt man es in Washington für völkerrechtlich uneinsichtig, Bosnien die Anerkennung zu verweigern und drängte die Europäer als Gegenleistung für die amerikanische Anerkennung gegenüber Slowenien und Kroatien zu einer gemeinsamen Politik.

⁴⁶ Vgl. U.N. Yields to Plans by Germany To Recognize Yugoslav Republics, *NYT*, 16.12.1991.

⁴⁷ *Unfinished Peace*, International Commission on the Balkans, 1996, S. 63.

⁴⁸ Vgl. David Binder, Bonn’s Yugoslav Plan Faces More Flak, *New York Times*, 14. December 1991.

⁴⁹ Vgl. Bonn Angrily Rebuffs U.S. Charge it Provoked Yugoslav Crisis, *IHT*, 18. June 1993.

⁵⁰ Vgl. Interview mit Steven Muller, President Emeritus, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), Washington, 23. Mai 1995.

⁵¹ Vgl. Interview mit Robert Gerald Livingston, Director, American Institute on Contemporary German Studies, Washington, 26. Mai 1995.

für die Konsequenzen einer Anerkennung keine Verantwortung übernehmen würde: „Bonn hastened Bosnian secession and a war from which Germany, due to history and constitutional restraints, could remain aloof while its partners faced risk and sacrifice. The Germans favored standing up to the Serbs, knowing that the responsibility would fall to others.“⁵² Genau diese halbherzige Rolle hatte die Bush-Administration aber für die Bundesrepublik als ‘Partner in Leadership’ nicht vorgesehen. Eine größere Führungsrolle der Deutschen in Europa war in Washington durchaus erwünscht.⁵³ Führung hätte aber auch die Übernahme von Verantwortung bedeuten müssen.

Aus völkerrechtlicher Sicht erschien es der Administration dann uneinsichtig, die Anerkennung nicht auch an Bosnien-Herzegowina auszusprechen. Zudem wurde im State Department seit Januar 1992 ein Drängen des Kongresses nach Anerkennung wahrgenommen.⁵⁴ Washington übte im Frühjahr 1992 mit den gleichen Argumenten Druck auf die Europäische Gemeinschaft aus, anzuerkennen, wie dies zuvor die Bundesrepublik im Falle Sloweniens und Kroatiens getan hatte und erwartete nun von den europäischen Verbündeten eine diplomatische Gegenleistung. Dabei folgte man in den USA dem gleichen Argument, das zuvor die Bundesrepublik in der Anerkennungsfrage vertreten hatte: „In March, the only hope to prevent an invasion was to internationalize the conflict.“⁵⁵ Im März 1992 einigte man sich mit den Verbündeten auf eine Anerkennung Bosnien-Herzegowinas, die am 7. April vorgenommen wurde.⁵⁶

2.1.4 Amerikanische Diplomatie als gelungene Konfliktprävention?

Die amerikanische Politik in dieser ersten Phase des Konflikts bis zum Ausbruch der Kampfhandlungen wurde sowohl in den USA als auch von internationalen Beobachtern heftig kritisiert. Nach der gescheiterten Baker-Mission standen die USA „vor dem Trümmerhaufen ihrer Jugoslawienpolitik. Amerika...konnte weder das Auseinanderbrechen Jugoslawiens noch die Eskalation der Gewalt nach dem Eingreifen der Bundesarmee verhindern. Keines der vorrangigen Ziele des Westens – Einheit und Stabilität – konnte verwirklicht werden.“⁵⁷ Dem Krisenmanagement Washingtons wurde Unbeweglichkeit und Starrsinn vorgeworfen, erklärte Ziele und Inhalte der amerikanischen Politik hätten sich nicht auf die Realitäten in Jugoslawien einzustellen vermocht. Mangelnder Wille zu Konfliktprävention und unzureichendes Engagement der USA waren nach Ansicht des letzten amerikanischen Botschafters in Belgrad, Warren Zimmermann, die Ursache für die spätere Eskalation der Krise.⁵⁸ Der gemäßigte Ministerpräsident Markovic und seine Bundesregierung verkörperten das alte Regime und waren ohne Einfluß auf die Hauptakteure des jugoslawischen Machtkampfes. Washington hatte auf den falschen Partner gesetzt. Mit dem Festhalten an der jugoslawischen Föderation habe die Bush-Administration Belgrad sogar indirekt einen ‘Freibrief’ für den Einsatz der jugoslawischen Volksarmee gegen die Unabhängigkeitsbewegungen in Kroatien und Slowenien

⁵² Vgl. Gompert, 1994, S. 37.

⁵³ Vgl. Brenner, 1996, S. 7.

⁵⁴ Vgl. Interview mit Marc D.L. Scheland, German Desk, Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, Washington, 9. Mai 1995.

⁵⁵ Vgl. Interview mit Warren Zimmermann, Senior Consultant, RAND Corporation, U.S. Ambassador to Yugoslavia 1989-1992, Washington, 26. Mai 1995.

⁵⁶ Vgl. USPIT, 8. April 1992, S. 13f.

⁵⁷ Paulsen, 1995, S. 34.

⁵⁸ Vgl. Warren Zimmermann in der ZEIT, 19.6.1992, S. 10; ders., The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No. 2, March/April 1995, S. 2-20; vgl. auch Interview mit Zimmermann, Washington, 26. Mai 1995.

erteilt.⁵⁹ Die Bush-Administration war nicht bereit, ihre Warnung an die jugoslawischen Konfliktparteien glaubwürdig zu untermauern, weder durch Sanktionen – die vom Kongreß im Februar 1991 erwirkte Aussetzung der Jugoslawienhilfe wurde nach wenigen Wochen von der Administration wieder eingesetzt – noch durch die Androhung militärischer Konsequenzen bei Nichtbeachtung der von Washington aufgestellten Grundsätze. „Wenn überhaupt, dann hätten militärische Gegendrohungen...glaubwürdig artikuliert werden müssen...Aber in der zugespitzten Situation zwischen Dezember 1990 und Juni 1991 versagte die entsprechende Diplomatie, weil nach ihr nicht sein sollte, was in der Wirklichkeit schon im Vollzug war: die Auflösung eines unrettbar gewordenen Gesamtstaates Jugoslawien.“⁶⁰

In dieser ersten Phase haben sich die USA nicht wie eine idealtypische Zivilmacht verhalten. Trotz Früherkennung wurden die eigenen Versuche, eine Ausweitung des Konflikts durch präventive Diplomatie zu verhindern, nicht durch ein angemessenes eigenes Engagement unterstützt. Die Bereitschaft, sich aktiv und konfliktmindernd zu engagieren, bestand nur bedingt. Vielmehr war die amerikanische Politik gekennzeichnet durch die Entschlossenheit, in diesem Konflikt Verantwortung abzulehnen und die Weigerung, die 'Kosten' des Konfliktmanagements mitzutragen. Eigenes Engagement wurde nicht von zivilmachtorientierten Prinzipien und Werten, sondern von nationalen Interessen abhängig gemacht. Zwar muß auch die Konfliktprävention anderer internationaler Akteure kritisiert werden. Vor dem Hintergrund des diplomatischen Aufwands, den die Supermacht USA aber in Krisen- und Konfliktsituationen mobilisieren kann, die als nationales Interesse eingestuft werden (Bsp. Naher Osten, Haiti), erscheinen die Bemühungen Washingtons hier kläglich. Die Vereinigten Staaten konnten daher nicht als Präventionsmacht fungieren.

2.2 Die Politik der Bundesrepublik

2.2.1 Lagebeurteilung, Position, Prinzipien und Ziele

Hintergrund

Zu Beginn des Jugoslawienkonflikts befand sich die Außenpolitik des vereinigten Deutschlands in einer „tiefgehenden Orientierungskrise.“⁶¹ Die auf das Jahr 1989 folgenden Umbrüche in den Strukturen der internationalen Beziehungen bedeuteten veränderte Rahmenbedingungen auch für die deutsche Außenpolitik und boten sowohl neue Gestaltungsfreiräume als auch neue Beschränkungen: Zu neuen Handlungsmöglichkeiten für Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund der vollen staatlichen Souveränität, der Auflösung des Warschauer Pakts und des Abbaus der amerikanischen Militärpräsenz in Europa kamen ungewohnte Erwartungen an die Rolle der Bundesrepublik beim Aufbau neuer sicherheitspolitischer Strukturen in Europa und ihre außenpolitische Verantwortung ganz allgemein.⁶² Von den europäischen Nachbarn, insbesondere von Frankreich und Großbritannien, wurde die neue Handlungsfreiheit der Bundesrepublik gleichzeitig mit Besorgnis „als Zeichen einer

⁵⁹ Vgl. etwa Patrick Glynn, Yugoblunder, in: The New Republic, 24.2.1992, S. 15-17; Lenard Cohen, The Disintegration of Yugoslavia, in: Current History, November 1992, S. 369-375, hier S. 373; United Press International, July 9, 1991; Cohen, 1995, S. 220.

⁶⁰ Vgl. Eva und Dieter Senghaas, in: Frankfurter Rundschau, 19.9.1992, S. 7.

⁶¹ Vgl. Uwe Nerlich, Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, in: Europa Archiv 48 (1993), S. 663-672, hier S. 661f.

⁶² Vgl. Gerd Koslowski, Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Deutschland, Frankreich und die USA im internationalen Krisenmanagement, Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik Bd. 2, Vierow bei Greifswald 1995, S. 42.

unausweichlichen deutschen Dominanz⁶³ gesehen. Von der Bundesrepublik wurde also zu Beginn des Konflikts gleichermaßen Gestaltungswille wie außenpolitische Sensibilität und Zurückhaltung erwartet. Dieser Erwartungskonflikt, in dem die vereinte Bundesrepublik ihre außenpolitische Rolle neu bestimmen muß, ist für das Verständnis der deutschen Außenpolitik in der Jugoslawienkrise von zentraler Bedeutung. Mit der Jugoslawienkrise wurden der Bundesrepublik nach dem Golfkonflikt zum zweiten mal sicherheitspolitische Entscheidungen abverlangt, die die politische Elite und die Öffentlichkeit vor ungewohnte Herausforderungen stellten. Dabei hatte man während der Golfkrise den hohen Erwartungen der Partner und Verbündeten an eine verantwortungsvollere Rolle der Bundesrepublik nur unzureichend entsprechen können. Auch diesen Hintergrund gilt es bei einer Betrachtung der deutschen Jugoslawienpolitik mitzubedenken.

In der Bundesrepublik wurde die Krise im ehemaligen Jugoslawien bereits sehr früh als ernstes Problem erkannt.⁶⁴ Für diese besondere Aufmerksamkeit – vergleicht man die anfänglich eher gelassenen Reaktionen in Frankreich, Großbritannien oder den USA – ist die exponierte geostrategische Position der Bundesrepublik mitverantwortlich. Als ein Auseinanderbrechen unvermeidlich erscheint, sprechen Deutschlands indirekte Interessen für eine „managed dissolution.“⁶⁵ Das hohe Gewaltpotential konnte Auswirkungen auf die Stabilität in Ostmitteleuropa haben und damit eine Gefahr für die Bundesrepublik in ihrer „uncomfortable geopolitical position“⁶⁶ darstellen. In der durch einen Bürgerkrieg zu erwartenden Migrationswelle sah die Bundesregierung nicht nur eine ernsthafte Gefahr, sondern auch die Externalisierung der Kosten des serbischen Aggressionskrieges auf die europäische Staatengemeinschaft. Eine ungestrafte Verletzung elementarer Prinzipien der KSZE-Schlußakte durch die serbische Aggressionspolitik bedeutete einen Vertrauensverlust der multilateralen Institutionen, auf die Deutschland seine außenpolitische Handlungsfreiheit und Gestaltungspotentiale aufbaut.⁶⁷ Weiterhin spielte auch der Einfluß der etwa 500.000 in Deutschland lebenden Kroaten und Slowenen eine wichtige Rolle für die bundesdeutsche Jugoslawienpolitik in dieser ersten Phase.⁶⁸

Zunächst favorisierte die Bundesregierung – wie andere westliche Partner auch – den Zusammenhalt Jugoslawiens. Der Erhalt der staatlichen Einheit wurde aber in Bonn, anders als in Washington, nicht zum außenpolitischen Dogma erhoben. Bereits im Juli 1991 deutete Bundeskanzler Kohl eine Abkehr von der bisherigen, auf Einheit zielenden Politik an. Die Einheit Jugoslawiens könne nicht mit Waffengewalt aufrecht erhalten werden. Alle Prinzipien der KSZE, also auch das Selbstbestimmungsrecht, seien zu beachten.⁶⁹ Bei der Frage einer möglichen Anerkennung sei die Bundesregierung allerdings auf eine Zusammenarbeit mit allen EG-Partnern angewiesen und müsse „die Interessen der Nachbarn und Freunde sehen,“⁷⁰ die separatistische Strömungen in ihren Staaten hätten. Regierungssprecher Vogel betonte, eine

⁶³ Uwe Nerlich, Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland, in: Wolfgang Heydrich et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente. Baden-Baden 1992, S. 787-796, hier S. 792.

⁶⁴ Vgl. dazu Michael Libal, *Germany and Yugoslavia 1991-1992. The Issues, Draft*, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, MA 1996; und ders., 1994, S. 234ff.

⁶⁵ Libal, *Draft*, 1996, S. 5.

⁶⁶ Libal, *Draft*, 1996, S. 6

⁶⁷ Maull, 1995, S. 118f.

⁶⁸ Vgl. zum Einfluß der jugoslawischen Volksgruppen in der Bundesrepublik Newhouse, 1992, S. 1191.

⁶⁹ Vgl. NZZ, 3. Juli 1991.

⁷⁰ Zitiert nach FAZ, 2. Juli 1991.

Anerkennung Sloweniens und Kroatiens könne keine Einzelaktion sein, sondern müsse unter den EG-Partnern abgestimmt und gemeinsam vollzogen werden.⁷¹ Dies läßt auf eine zivilmachtorientierte Interessendefinition der Bundesrepublik schließen (Kategorie 4.1, propagator of interdependent interests). Auf dem Treffen der EG-Außenminister in Den Haag am 5. Juli 1991 schlug Außenminister Genscher vor, den Teilrepubliken Slowenien und Kroatien bei fortgesetzter Gewaltanwendung oder für den Fall, daß sich eine friedliche Lösung als unmöglich erweisen sollte, die Anerkennung auszusprechen.⁷² Die Außenminister beschlossen, die EG-Finanzhilfe für Jugoslawien (damals 1,7 Mrd. DM) auszusetzen und ein Waffenembargo zu verhängen, verwarfen aber Genschers Vorschlag hinsichtlich einer Anerkennung.⁷³

Innenpolitischer Druck auf die Bundesregierung

Innenpolitisch wuchs der Druck auf die Bundesregierung, die Anerkennung als ernsthafte Politikoption zu verfolgen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker nahm in der Bundesrepublik unmittelbar nach Erlangen staatlicher Einheit einen prominenten Rang ein und durfte, so die weitverbreitete Auffassung insbesondere in der CDU/CSU Fraktion des Bundestages und in den Kommentaren der Frankfurter Allgemeinen Zeitung,⁷⁴ anderen nicht verwehrt werden.⁷⁵ Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD sprachen sich am 16.10.1991 in einer Erklärung dafür aus, daß die Bundesregierung verstärkt auf ihre europäischen Partner einwirken sollte, einer völkerrechtlichen Unabhängigkeit der Republiken Slowenien und Kroatien zuzustimmen.⁷⁶ In einer INFAS-Meinungsumfrage zur Einstellung der Deutschen zum Krieg in Jugoslawien vom Juli 1991 sprachen sich 39% der Befragten für eine Anerkennung Sloweniens und Kroatiens als einzigen Weg zur Demokratisierung aus, während 34% darin einen Rückfall in die Kleinstaaterei sahen. 27% hatten keine Meinung.⁷⁷

Von einer völkerrechtlichen Anerkennung versprach sich der Bonner Außenminister ein wirksames Druckmittel auf die serbische Führung, eine friedliche Lösung mit den Teilrepubliken herbeizuführen. Der innerstaatliche Konflikt wäre durch die Anerkennung internationalisiert worden und hätte dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterbreitet werden können.⁷⁸ Für den Fall einer militärischen Auseinandersetzung zwischen den Konfliktparteien hätte dies der Völkergemeinschaft mehr Einflußmöglichkeiten eröffnet. Außerdem war Genscher besorgt über eine negative Beispielfunktion eines ungeahndeten Einsatzes von Gewalt zwischen den Teilrepubliken: „...der Einsatz von Gewalt zwischen den

⁷¹ Vgl. Frankfurter Rundschau, 4. Juli 1991.

⁷² Koslowski, 1995, S. 52.

⁷³ Vgl. FAZ, 6. Juli 1991.

⁷⁴ Prominenz haben dabei die Leitartikel Johann Georg Reißmüllers erlangt, der die Bonner Politiker zur völkerrechtlichen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens drängte und die zögerliche Haltung der EG kritisierte. Vgl. beispielsweise seine Artikel: Ein Staat des Unheils, FAZ, 22. März 1991; Dem Gemetzel ein Ende machen, FAZ, 27. August 1991; Weil sie es nicht wissen wollten, FAZ, 31. Oktober 1991. „Reißmüller hat Genscher überzeugt, die Anerkennung voranzutreiben.“ Seine Motive seien der kroatische Katholizismus, seine (Reißmüllers) Serbenfeindlichkeit und das Selbstbestimmungsrecht gewesen. Vgl. Interview mit Frank Lautenberger, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 29. November 1996.

⁷⁵ Newhouse, 1992, S. 1194.

⁷⁶ Vgl. FAZ, 17. Oktober 1991.

⁷⁷ Vgl. INFAS-Meinungsreport zur Einstellung der Deutschen zum Krieg in Jugoslawien, vorgestellt und kommentiert von Reinhard Kleinmann, in: Fernseh- und Hörfunkspiegel, 31. Juli 1991.

⁷⁸ Vgl. FAZ, 18. September 1991.

Republiken [würde] den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ein ganz schlechtes Beispiel geben, ...und einige von diesen verfügten über Atomwaffen. Gorbatschow und Schewardnadse waren meiner Meinung.“⁷⁹

2.2.2 Strategien und Instrumente der Bundesregierung

Die Strategien der Bundesregierung, auf den Konflikt zu reagieren, erstreckten sich über eigene diplomatische Bemühungen, die Vermittlungsdienste regionaler Organisationen bzw. der internationalen Staatengemeinschaft, die Schaffung positiver und negativer Anreizsysteme für die Konfliktparteien und schließlich eine Internationalisierung des Konflikts. Die Bundesregierung hat in der Frühphase des Jugoslawienkonflikts im EG/KSZE-Rahmen⁸⁰ entsprechend dieser Strategien Instrumente aktiviert, die in Einklang mit zivilmachtorientiertem Konfliktmanagement stehen:

- Ende Juni regte Außenminister Genscher als Antwort auf die im Anschluß an die Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens ausgebrochenen Kämpfe bei einer Zusammenkunft der Westeuropäischen Union an, den erst kürzlich auf der Berliner KSZE-Konferenz beschlossenen Dringlichkeitsmechanismus der KSZE in Gang zu setzen.⁸¹
- Am 1. Juli reiste Genscher auf Wunsch der Belgrader Zentralregierung als Vorsitzender des Krisenausschusses der KSZE nach Belgrad⁸² und erreichte die Zustimmung von Vertretern der Zentralregierung, EG-Beobachter nach Jugoslawien zu entsenden.⁸³
- Der am 5. Juli 1991 unter deutschem Vorsitz in Den Haag zusammengetretene KSZE-Krisenmechanismus beschloß daraufhin, 30-50 unbewaffnete EG-Beobachter zur Überwachung eines Waffenstillstands nach Slowenien zu schicken.⁸⁴ Auf dem Treffen der EG-Außenminister in Brüssel am 29. Juli wurde das Mandat der EG-Beobachter zudem auf Kroatien ausgedehnt und ihre Zahl auf 200 aufgestockt.⁸⁵ Die Vertreter der KSZE-Staaten einigten sich am 8./9. August in Prag dann auf eine Erweiterung des Beobachtermandates auf 500 Mann, die von allen KSZE-Staaten gestellt werden konnten.⁸⁶
- Am 2. August erwog Genscher, als amtierender Vorsitzender des Rates der Westeuropäischen Union und des KSZE-Krisenmechanismus, in den entsprechenden Gremien den Einsatz europäischer Friedenstruppen in Jugoslawien zu erörtern. Ein solcher Einsatz sollte jedoch von der Zustimmung aller Konfliktparteien, also auch der Serben, abhängig sein. Genscher betonte, der Einsatz deutscher Streitkräfte innerhalb dieser

⁷⁹ Zitat von Außenminister Genscher in Newhouse, 1992, S. 1194.

⁸⁰ Für einen guten Überblick der EG-/KSZE-Diplomatie in der ersten Phase vgl. Jens Reuter, Die Entstehung der Jugoslawischen Krise, in: Südost-Europa, Jg. 40 (1991), Nr. 7-8, S. 343-359, hier S.346ff; Carsten Giersch/Daniel Eisermann, Die westliche Politik und der Kroatien-Krieg 1991-1992, in: Südost-Europa, Jg. 43 (1994), Nr. 3-4, S. 91-125, hier S. 101ff; James B. Steinberg, The Role of European Institutions in Security After the Cold war: Some lessons from Yugoslavia, RAND Note N-3445-FF, Santa Monica 1992, S. 11-26. Für eine neuere Bewertung der Rolle von KSZE/OSZE, EU und UNO zwischen 1991 und 1996, vgl. Hans-Peter Schwarz, Krisen- und Konfliktmanagement aus europäischer Sicht. Eine Fallstudie: Die Reaktionen auf die Kriege im ehemaligen Jugoslawien 1991-1996, in KAS-Auslandsinformationen, Jg. 13, 6/97, S. 20-37.

⁸¹ Vgl. FAZ, 29. Juni 1991.

⁸² Vgl. Die Welt, 1. Juli 1991.

⁸³ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 2. Juli 1991.

⁸⁴ Vgl. FAZ, 9. Juli 1991.

⁸⁵ Vgl. FAZ, 30. Juli 1991.

⁸⁶ Vgl. General-Anzeiger, 12. August 1991.

Friedenstruppe sei von der Verfassung nicht gestattet.⁸⁷ Am 19. September 1991 konnten sich die EG-Außenminister nicht auf die Entsendung einer europäischen Friedenstruppe einigen: der von Deutschland, Frankreich und Italien unterstützte niederländische Vorschlag fand nicht die Billigung Großbritanniens.⁸⁸

- Als am 4. Juli die Vermittlungsbemühungen der EG-Troika zur Unterzeichnung eines Waffenstillstands⁸⁹ am Widerstand der Serben scheiterten, drängte die Bundesrepublik vor dem Sondertreffen der EG-Außenminister in Den Haag am 6. August auf die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und die erneute Erörterung der Anerkennungsfrage. Über geeignete wirtschaftliche Maßnahmen gegen diejenigen Parteien, die sich einem Waffenstillstand versagten, wurde in Den Haag dann auch diskutiert, nicht jedoch über eine völkerrechtliche Anerkennung. Zusätzlich sprach sich Genscher für die Anrufung des UNO-Sicherheitsrates nach Art. 39 der UNO-Charta aus.⁹⁰
- Als der Waffenstillstand nach dem Prager KSZE-Treffen wieder gebrochen wurde, verstärkte Bonn am 24. August seinen Druck auf Serbien. Genscher drohte der Belgrader Zentralregierung mit der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens, falls die mit Unterstützung der Jugoslawischen Volksarmee ausgeführte gewaltsame Politik nicht sofort eingestellt werde. Die Bundesrepublik werde eine Anerkennung ernsthaft prüfen und sich dafür im Rahmen der EG einsetzen.⁹¹ Als weitere Maßnahmen nannte Genscher ein Handelsembargo, die Einschaltung des KSZE-Krisenrates, die Anrufung des UNO-Sicherheitsrates sowie eine Friedenskonferenz mit den verhandlungswilligen Republiken.⁹² Gleichzeitig bot Genscher eine Friedenskonferenz mit der Gründung einer Schlichtungskommission an und stellte für den Fall serbischer Kooperation finanzielle Hilfen der EG in Aussicht.⁹³
- Am 16. September ergriff Genscher die Initiative, um ein gemeinsames Vorgehen der Europäer herbeizuführen, indem er – als Vorsitzender – eine Sitzung des WEU-Ministerrates einberief und für den Fall eines Scheiterns der am 7./8. September initiierten Haager Friedenskonferenz,⁹⁴ erneut mit der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens drohte, die allerdings nicht im Alleingang geschehen dürfe.⁹⁵ Die Bundesregierung behielt sich zusätzliche Maßnahmen, etwa ein einseitiges deutsches Handelsembargo gegen Serbien vor.⁹⁶ Die Sondersitzung des WEU-Rates führte jedoch nicht zu einer gemeinsamen

⁸⁷ Vgl. Genscher will Truppen-Einsatz nur unter Zustimmung Jugoslawiens erörtern, FAZ, 3. August 1991.

⁸⁸ Vgl. James E. Goodby, Peacekeeping in the New Europe, in Washington Quarterly, 15(1992) 2, S. 153-171, hier S. 158.

⁸⁹ Insgesamt verhandelte die EG im zweiten Halbjahr 1991 vierzehn Waffenstillstände, die ausnahmslos von den Konfliktparteien gebrochen wurden, vgl. John Zametica, The Yugoslav Conflict, Adelphi Paper 270, IISS, London 1992, S. 59.

⁹⁰ Vgl. Die Welt, 5. August 1991.

⁹¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 26. August 1991.

⁹² Vgl. Süddeutsche Zeitung, 29. August 1991.

⁹³ Vgl. FAZ, 5. September 1991.

⁹⁴ Die Haager Friedenskonferenz fand unter dem Vorsitz des ehemaligen britischen Außenministers Lord Carrington ab dem 7./8. September 1991 statt und stellt den wichtigsten diplomatischen Vermittlungsversuch der EG dar. Nach drei ergebnislosen Verhandlungsrunden wiesen die Serben die „Arrangements for a General Settlement“ der EG vom 18. Oktober 1991 zurück. Die Konferenz scheiterte damit endgültig im November 1991. Vgl. Zametica, 1992, S. 61f.

⁹⁵ Vgl. FAZ, 18. September 1991.

⁹⁶ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 8. Oktober 1991.

Position hinsichtlich der Entsendung einer europäischen Friedensstreitmacht, für die sich Bundeskanzler Kohl und der französische Staatspräsident Mitterrand zuvor ausgesprochen hatten.⁹⁷ Portugal, Dänemark und vor allem Großbritannien stimmten gegen eine europäische Friedenstruppe.

- Am 25. September sprach sich Genscher vor der UNO-Vollversammlung für ein Waffenembargo gegen Jugoslawien aus, das am folgenden Tag einstimmig vom Sicherheitsrat verhängt wurde.⁹⁸
- Neben dem Druck auf die europäischen Partner, einer Anerkennung der Teilrepubliken Slowenien und Kroatien zuzustimmen, versuchte die deutsche Politik insbesondere wirtschaftliche Sanktionen gegen Restjugoslawien durchzusetzen. Ende Oktober wurden Genscher und einige seiner Kollegen mit ihrer Forderung, sofortige Boykottmaßnahmen gegen Serbien zu verhängen – die Rede war von einem Ölembargo, der Aufkündigung des EG-Kooperationsabkommens, der Aussetzung von Zollpräferenzen sowie einem umfassenden Handelsembargo – vom EG-Ministerrat überstimmt. Statt sofortiger Sanktionen drohte die EG lediglich mit Boykottmaßnahmen, sollten die Serben nicht an den Verhandlungstisch der Haager Friedenskonferenz zurückkehren.⁹⁹ Die von der EG am 8. November gegen Jugoslawien verhängten Sanktionen blieben hinter den Forderungen Bonns zurück,¹⁰⁰ die erst am 30. Mai 1993 vom UNO-Sicherheitsrat verabschiedet wurden.
- In Bonn wurde nach dem Scheitern diplomatischer und wirtschaftlicher Vermittlungsversuche in der diplomatischen Anerkennung der Teilrepubliken die letzte vielversprechende Konfliktlösungsstrategie gesehen. Genscher betonte zunächst immer wieder, es dürfe in dieser Frage keinen deutschen Alleingang geben, stieß aber mit seiner Forderung nach Anerkennung im Kreise europäischer Kollegen auf kühle Ablehnung. Anfang Dezember versprach Bundeskanzler Kohl dem kroatischen Präsidenten Tudjman, die Kroatische Teilrepublik noch vor Weihnachten völkerrechtlich anzuerkennen.¹⁰¹ EG-Chefunterhändler Lord Carrington und UNO-Generalsekretär Perez de Cuellar warnten die Bundesregierung, eine deutsche Anerkennung würde sowohl die EG-Friedensbemühungen als auch eine gemeinsam europäische Außenpolitik unterminieren.¹⁰² Genscher drängte die EG-Außenminister am 16. Dezember erfolgreich, einen Zeitplan für die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens auszuarbeiten,¹⁰³ nachdem die Außenminister bereits am 8. November eine Erklärung abgegeben hatten, die sich für eine an Bedingungen geknüpfte Anerkennung ausgesprochen hatte. Diese sollte allerdings erst zum 15. Januar 1992 nach der Vorlage der Ergebnisse der Badinter-Kommission erfolgen, die im August 1991 von der EG eingesetzt wurde, um die Voraussetzungen der einzelnen Teilrepubliken, eine völkerrechtliche Anerkennung zu erhalten, prüfen sollte.¹⁰⁴ Das ‘ob’ einer Anerkennung war

⁹⁷ Vgl. FAZ, 21. September 1991.

⁹⁸ Vgl. FAZ, 27. September 1991.

⁹⁹ Vgl. FAZ, 29. Oktober 1991.

¹⁰⁰ Genscher bezeichnete die EG-Sanktionen als „nach deutscher Auffassung nicht ausreichend“, vgl. Fernseh- und Hörfunkspiegel, 6. November 1991.

¹⁰¹ Vgl. Maull, 1995, S. 104

¹⁰² Vgl. David Binder, U.N. Fights Bonn's Embrace of Croatia, NYT, December 14, 1991. Für den Briefwechsel zwischen Perez de Cuellar und Genscher vgl. Genscher widerspricht Perez de Cuellar, FAZ, 16. Dezember 1991.

¹⁰³ Vgl. International Commission on the Balkans, 1996, S. 59.

¹⁰⁴ Die Badinter-Kommission stellte fest, „daß die Republik Slowenien, die Bedingungen erfüllt, die von den Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion sowie der vom

also im EG Rahmen gemeinsam – wenn auch unter erheblichem deutschen Druck und offensichtlichen Verweisen auf eine deutsche Unterschrift zum Maastricht Vertrag¹⁰⁵ – ausgehandelt worden. Auch in der Frage des Zeitpunkts gab es eine gemeinschaftliche Position. Am 19. Dezember entschied sich die Bundesregierung dann jedoch zur vorzeitigen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, die am 23. Dezember vollzogen wurde.¹⁰⁶ Anfang Januar 1992 wurde der Krieg in Kroatien beendet und ein durch die UNO ausgehandelter Waffenstillstand ab dem 15. März durch 14.500 UNO-Peacekeeping-Soldaten überwacht.¹⁰⁷ Am 6. April 1992 erkannten die EG und die Vereinigten Staaten – diesmal auf Druck Washingtons – Bosnien-Herzegowina völkerrechtlich an. Der Krieg zwischen restjugoslawischen Truppen und den Verteidigungskräften des neuen Staates eskalierte daraufhin.

Bewertung der deutschen Anerkennungspolitik

Das deutsche Verhalten wurde vielfach kritisiert.¹⁰⁸ Insbesondere seien die Folgewirkungen einer Anerkennung sowie die Frage nach einer Garantie für die Überlebensfähigkeit und den Schutz der neuen Staaten in Bonn – und im Falle der Anerkennung Bosniens auch von den USA (!) – vernachlässigt worden. Unabhängig von einer Bewertung, ob das Drängen der Bundesregierung auf Anerkennung eine Verschärfung des Konflikts verursacht hat oder nicht, ist das Ausscheren der Bonner Politik aus dem gemeinsamen EG-Rahmen, zumindest was den Zeitpunkt der Anerkennung betrifft, auch unter Zivilmachtaspekten (partner/collective actor) erklärungsbedürftig. Eine Deutung liefert Beverly Crawford: „...a recognition policy was most consistent with Germany’s entrenched foreign policy norms and the incentives structured by party politics... The unilateral action was caused by a spiral of mistrust that emerged in international negotiations... nourished by conflicting international norms and underdeveloped institutions for European political cooperation.“¹⁰⁹ Der Versuch, mit dem Zivilmachtkonzept konsistente Prinzipien der KSZE auf den Konflikt anzuwenden, entspricht den idealtypischen Erwartungen an eine zivilmachtorientierte Konfliktkultur. Die Bundesrepublik hat ja zunächst versucht, die Partner für ihre Zivilmachtpolitik zu gewinnen, scheiterte aber an deren fehlender Kooperationsbereitschaft. Das unilaterale Agieren der Bundesregierung in der Frage des Zeitpunkts der Anerkennung muß allerdings idealtypisch verurteilt werden. Hier hat die Bundesrepublik, um ein Versprechen des Bundeskanzlers an den Kroatenführer Tudjman zu erfüllen, gegen multilaterale Vereinbarungen gehandelt. Genscher ging davon aus, daß ein deutscher ‘Ausbruch’ aus der gemeinsamen europäischen Außenpolitik in diesem Fall nicht schicksalhaft für die weitere positive Entwicklung der GASP sein würde. Die Kosten ‘unkooperativen’ Verhaltens in der Anerkennungsfrage wurden also vom Außenminister als gering eingestuft: „This was not the issue on which European foreign policy would be made or broken; our major achievement was providing the EPC with legal status at Maastricht.“¹¹⁰ Als

Außenministerrat vom 16. Dezember 1991 abgegebenen Erklärung zu Jugoslawien aufgestellt wurden.“
Vgl. Report of the European Community Arbitration Committee, in Yugoslav Survey, Nr. 1/1992, S. 121-134, Übersetzung bei Axt, 1993, S. 355. Gleichzeitig riet man von einer Anerkennung Kroatiens wegen fehlendem Minderheitenschutz ab.

¹⁰⁵ Vgl. dazu Newhouse, 1992, S. 1196f.

¹⁰⁶ Vgl. Axt, 1993, S. 352.

¹⁰⁷ Vgl. Europa Archiv 19/1992, S. D 578ff.

¹⁰⁸ Vgl. beispielsweise die Zusammenfassung der Kritik bei Koslowski, 1995, S. 55ff.

¹⁰⁹ Beverly Crawford, Explaining Defection from International Cooperation. Germany’s Unilateral Recognition of Croatia, in: World Politics, 48(July 1996), S. 482-521, hier S. 485.

¹¹⁰ Interview mit Außenminister Genscher, so zitiert in Crawford, 1996, S. 501.

idealtypische Zivilmacht hätte sich die Bundesregierung dennoch an den gemeinsam ausgehandelten Anerkennungstermin halten müssen. Insgesamt wird auch erkennbar, daß die politische Bereitschaft der Bundesrepublik, völkerrechtliche Prinzipien einzuklagen und gegen eine militärische Aggression zu protestieren, für eine erfolgreiche Präventionsmacht nicht ausreichen. Bonn war nicht fähig – und sich dessen angesichts der Verfassungslage auch bewußt! – die Konsequenzen der eigenen Politik mitzutragen, sprich die neuen Staaten gegen die serbische Aggression dann auch mit militärischen Mitteln zu schützen.

2.2.3 Rollenkonzept, Rollenerwartung und Gestaltungsperzeptionen

Bis weit in das Jahr 1991 hinein gab es zahlreiche Aussagen von Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher, die auf eine partnerschaftliche, kollektive Orientierung der bundesdeutschen Jugoslawienpolitik im EG-Rahmen schließen lassen.¹¹¹ Bonn zeigte eindeutige Präferenzen für eine gemeinsame Politik innerhalb des europäischen Institutionengefüges EG-WEU und KSZE und die Bundesrepublik war bereit, hier eine Führungsrolle zu übernehmen, was sich durch deutsche Initiativen und eine ausgiebige Reisediplomatie ausdrückte. Insbesondere Genschers führende Rolle innerhalb des neuen Krisenfrüherkennungsmechanismus der KSZE hat nicht unwesentlich zur Stärkung der KSZE in dieser ersten Phase des Konflikts beigetragen, wenn auch die anfänglichen Hoffnungen in die KSZE bald enttäuscht wurden und sie daraufhin schnell gegenüber der EG und später gegenüber der UN an Gewicht verloren hat.¹¹² In Bonn zeigte man sich gleichzeitig besorgt über die pro-jugoslawische Politik Washingtons und anderer EG-Partner, die Einheit auf Kosten von Demokratie und Menschenrechten erhalten wollten, ohne zu erkennen, „was vor sich ging.“¹¹³ Auch den Baker-Besuch in Belgrad im Juni 1991 haben Bonner Entscheidungsträger als falsches Signal der USA an die Serben gesehen. Im übrigen kritisierte ein deutscher Diplomat das mangelnde Engagement der USA in der ersten Konfliktphase: „Wenn Amerika ein Jahr früher aktiv geworden wäre, hätten wir viel mehr bewirken können.“¹¹⁴ Als sich der gewaltsame Konflikt zwischen den Teilrepubliken und der Belgrader Zentralregierung verschärfte und die Fernsehbilder ungewohnter Greuelthaten die bundesdeutsche Öffentlichkeit für eine aktive Politik mobilisierten, geriet die deutsche Außenpolitik unter Entscheidungsdruck. Die serbische Verweigerung bei den Verhandlungen machte aus deutscher Sicht „einen entschiedenen Schritt zur Eindämmung der serbischen Expansionspolitik erforderlich...Niemand wollte jedoch zu diesem Zeitpunkt der serbischen Aggression mit militärischen Mitteln Einhalt gebieten.“¹¹⁵ Als die Anfang November beschlossenen Sanktionen keine Wirkung zeigten und zahlreiche Waffenstillstände von den Serben gebrochen worden waren, erschienen die diplomatischen Möglichkeiten der EG erschöpft bis auf die Anerkennung der Teilrepubliken.

2.2.4 Bundesdeutsche Diplomatie als gelungene Konfliktprävention

Eine Bewertung der bundesdeutschen Politik in dieser ersten Konfliktphase unter dem Zivilmichtaspekt muß schwerfallen. Einerseits konnte auch die Bundesrepublik der tragischen Fortentwicklung des Konfliktes keinen Einhalt gebieten und die frühzeitige Anerkennung läßt internationale Beobachter zumindest geteilter Ansicht darüber, ob Bonn durch seine Politik

¹¹¹ Vgl. beispielsweise Kohl: Kein deutscher Alleingang, in FAZ, 8. Oktober 1991.

¹¹² Vgl. Koslowski, 1995, S. 65f.

¹¹³ Newhouse, 1992, S. 1192.

¹¹⁴ Zitat bei Newhouse, 1992, S. 1196.

¹¹⁵ So der deutsche Diplomat Michael Libal, 1994, S. 236.

nicht noch größeren Schaden angerichtet hat.¹¹⁶ Andererseits zeigte die Bundesregierung Gestaltungswille und die Bereitschaft zur Führung, als die europäischen Partner und die USA Verantwortung für den Konflikt noch weit von sich gewiesen haben. Die aktive Politik Genschers im Jahr 1991, über europäische, später dann auch internationale Sicherheitsorganisationen präventiv auf den Konflikt einzuwirken, sowie der deutsche Versuch, eine gemeinsame Linie innerhalb der EG für die Anerkennung zu finden, dokumentieren trotz aller berechtigter Kritik am bundesdeutschen Alleingang in der Frage des Zeitpunkts der Anerkennung auch eine zivilmachtkonforme Wertorientierung und Gestaltungswillen. ‘Assertiveness’ – womit die Bundesregierung für ihre Jugoslawienpolitik vielfach kritisiert worden ist – ist aber durchaus zivilmachtkonform, wenn sie dazu dient, eine gemeinsame multilaterale Position herbeizuführen. Ihrem Grundsatz der Multilateralität blieb die deutsche Außenpolitik verpflichtet, denn was die Frage einer Anerkennung anbelangt, wurde eine Abstimmung unter den EG-Partnern von Bonn letztlich eben doch einem nationalen Alleingang vorgezogen. Lediglich in der Frage des Zeitpunkts der Anerkennung war Bonn nicht bereit, Rücksicht auf seine europäischen Partner zu nehmen. Dies verletzt Zivilmachtkonzeptionen (5.1, 5.2). Lord Owen kritisiert heute das präventive Konfliktmanagement des Westens insgesamt als mangelhaft und nimmt Deutschland vor allzu heftigen Anschuldigungen in Schutz: „Croatia was prematurely recognized but Germany was not to blame for the breakup of Yugoslavia. Recognition as such was not the cataclysmic decision, rather the pressure then to recognize Bosnia. We were not prepared to support them and sustain them.“¹¹⁷ Ähnlich kommentiert ein bundesdeutscher Diplomat die Anerkennungslogik rückschauend: „Falsch war nur, daß die Rationalität dieser Politik [gemeint war die Anerkennung bei effektivem Minderheitenschutz] von der Öffentlichkeit nicht verstanden wurde“ und nach der erfolgten Anerkennung „Bestandsgarantien“ für die ehemaligen Teilrepubliken fehlten.¹¹⁸ In der Rückschau bewertet auch ein leitender amerikanischer Diplomat, James D. Bindenagel, die Anerkennungs politik der Bundesregierung zumindest als deutschen Versuch, durch die Internationalisierung des Konflikts einen Beitrag zur Stabilität in der jugoslawischen Teilungsfrage zu leisten, kritisiert aber die Bundesrepublik für ihre mangelnde Bereitschaft, politische und militärische Verantwortung zu übernehmen.¹¹⁹ Ein anderer Vorwurf an die deutsche Politik betrifft Bonns fehlende Unparteilichkeit und die mangelnde Gleichbehandlung aller Konfliktparteien. Die Komplexität der Konfliktsituation wurde in der Bundesrepublik auf die serbische Aggression verkürzt. ‘Äquidistanz’ kann u.U. aber eine zentrale Grundvoraussetzung für effektive, zivilmachtorientierte Konfliktprävention sein. „The U.S. and Germany never grasped what really happened until too late, then they choose sides in a three-sided civil war, as supposed to treat all sides equal.“¹²⁰ Der Gedanke hinter Genschers ‘Internationalisierungsstrategie’ erwies sich – auf Bosnien übertragen – als

¹¹⁶ Der damalige Außenminister Genscher bewertet seine Politik in der Rückschau jedenfalls nach wie vor positiv: „Was gibt es daran zu kritisieren? Die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens löste nicht Gewalt aus, sondern sie beendete den von Belgrad zu verantwortenden ersten jugoslawischen Krieg.“ Vgl. Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 966. Die Gründe für das vorläufige Ende der Kampfhandlungen sind tatsächlich aber wohl andere gewesen!

¹¹⁷ The Hon. Lord David Owen, *Former Yugoslavia: Lessons for the Future*, Vortrag vor der Deutsch-Englischen Gesellschaft, Bonn, 14. März 1996.

¹¹⁸ Vgl. Dr. Hans-Ulrich Seidt, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien im Auswärtigen Amt in einem Vortrag am 14. Juli 1997 in Trier.

¹¹⁹ Vgl. *Perspektiven der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Vortrag von James D. Bindenagel, Gesandter der USA, amerikanische Botschaft Bonn, Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung, Wildbad Kreuth, 20. März 1996.

¹²⁰ Interview mit David Binder, *The New York Times*, Washington, 5. Juli 1996.

nicht sonderlich erfolgreich. Serbien konnte durch die neue Rechtslage von seinen Aggressionshandlungen nicht abgeschreckt werden und die durch eine völkerrechtliche Anerkennung erhofften besseren Einflußmöglichkeiten der Staatengemeinschaft blieben bis 1994 weitgehend ungenutzt oder ergebnislos. Interessanterweise haben auch zwei von drei Richtern des Internationalen Kriegsverbrechertribunals im Mai 1997 in den Haag entschieden, „that the fighting in Bosnia after May 1992 had not been proved to be an international conflict...“¹²¹

3 Phase 2: Internationale Lösungsversuche: Von Vance-Owen bis zur Kontaktgruppe

3.1 Die Politik der USA

3.1.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele

Nach der mißglückten Anerkennungspolitik schwankte die amerikanische Politik in den Jahren 1992-1994 zwischen Distanz und Engagement. Eine konsequente Abwendung vom Konfliktgeschehen schien in Washington genauso wenig durchsetzbar wie ein konstruktives Engagement, das von den USA eine kohärente Strategie und die Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel gefordert hätte.¹²²

Die Position der Clinton-Administration

Im Präsidentschaftswahlkampf hatte Bill Clinton die Jugoslawienkrise benutzt, um der Administration eine verantwortungs- und prinzipienlose Außenpolitik vorzuwerfen. So forderte er bereits im Juli 1992 „real leadership“ sowie den Einsatz der U.S.-Luftwaffe gegen die Verbrechen des Milosevic-Regimes gegen die Menschlichkeit und internationale Rechtsnormen. Clinton suggerierte damit einen neuen amerikanischen Gestaltungswillen in Form von zivilmachtorientiertem Verantwortungsbewußtsein und einer prinzipien- bzw. wertorientierten Außenpolitik. Die Forderung nach einem entschiedeneren amerikanischen Eintreten zur Lösung des Konfliktes sollte sich jedoch als Wahlkampfretorik herausstellen. Im Januar 1993 hatte der neue Präsident noch versprochen, seine Administration wolle im Hinblick auf Jugoslawien „more assertive“ sein und sei gewillt, „much more aggressive positions than his predecessor“ anzunehmen.¹²³ Der am 10. Februar 1993 von Außenminister Christopher verkündete Sechs-Punkte-Plan des Präsidenten¹²⁴ deutete auch auf neue Entschlossenheit hin. Als Prinzipien und Ziele der amerikanischen Politik nannte Christopher das humanitäre Gewissen der amerikanischen Nation, diese Brutalität nicht passiv hinzunehmen, die Verpflichtung der Vereinigten Staaten auf das Prinzip der Anerkennung staatlicher Grenzen und die Notwendigkeit, in Europa Stabilität und demokratische Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten sowie eine weitere Eskalation der Krise zu verhindern. Christopher verwies auf zentrale Prinzipien und Normen

¹²¹ Vgl. U.N. Panel Convicts Bosnian Serb of War Crimes, NYT, May 8, 1997.

¹²² Vgl. Report of the International Commission of the Balkans, 1996, S. 62.

¹²³ Für die Zitate des Präsidenten vgl. Jonathan Clarke, Rhetoric Before Reality. Loose Lips Sink Ships, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No. 5, September/October 1995, S. 2-7, hier S. 6.

¹²⁴ Vgl. Presseerklärung Christophers über die diplomatischen Bemühungen der Vereinigten Staaten im Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, abgegeben in Washington am 10. Februar 1993, in: Der Krieg auf dem Balkan. Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv, Hrsg. von Angelika Volle und Wolfgang Wagner, Bonn 1994, S. 196-199.

amerikanischer Außenpolitik, die durch diese Krise angegriffen seien: „Die anhaltende Zerstörung eines neuen Mitgliedstaates der UNO stellt das Prinzip in Frage, wonach international anerkannte Grenzen nicht gewaltsam verändert werden dürfen...Unsere Werte und Interessen geben Grund, zur Schaffung internationaler Normen für die faire Behandlung von Minderheiten beizutragen.“¹²⁵ Mit der Ernennung des ehemaligen NATO-Botschafters Bartholomew zum Sonderbeauftragten für Jugoslawien wurde auch eine direktere Teilnahme der USA am Vance-Owen Verhandlungsprozeß sowie eine Beteiligung amerikanischer Bodentruppen an der Überwachung eines möglichen Friedensabkommens in Aussicht gestellt.¹²⁶ Ein Special Advisor für außenpolitische Fragen des Wahlkampfes und späterer Redenschreiber für den Präsidenten hat die frühe Jugoslawienposition Clintons jedoch relativiert: „Clinton’s ideas on Bosnia during the campaign were not necessarily tough minded or well thought out.“¹²⁷ Die tatsächliche Politik der Administration entlarvte die ursprüngliche Rhetorik dann auch als moralischen Aktivismus und bedeutete im Ergebnis weiterhin eine Absage an ein nachhaltiges, verantwortungsbereites U.S.-Engagement. Auch Außenminister Warren Christopher bestätigte in ersten Stellungnahmen eine „hands-off“-Politik der neuen Regierung, wie sie zuvor bereits für die Bush-Administration charakteristisch gewesen war und dämpfte damit die hohen internationalen Erwartungen: Zwar sei der Bosnienkonflikt eine menschliche Tragödie, vitale nationale Interessen, die ein nachhaltiges Engagement der USA erforderlich gemacht hätten, seien jedoch nicht betroffen: „...it [Bosnia] does not affect our vital national interests except as we’re concerned about the humanitarian matters and except as we’re trying to contain it.“¹²⁸ Folglich wurde auch das Angebot Christophers, die USA im Rahmen des Konflikts zu engagieren, am 21. Juli mit der entscheidenden Einschränkung verbunden: „...the United States is doing all it can consistent with our national interests.“¹²⁹ Mit der Forderung nach einer Durchsetzung der Flugverbotszone wurden von den USA kollektive militärische Zwangsmaßnahmen eingeführt, allerdings wurde nicht der Anspruch erhoben, die Kriegshandlungen notfalls militärisch zu beenden. Es ging vorrangig um humanitäre Hilfe.¹³⁰ Weiterhin betonte Christopher den kollektiven Charakter der amerikanischen Bosnienpolitik – er sprach von konzertierten Aktionen – und erteilte damit amerikanischen Alleingängen eine deutliche Absage. Auch Präsident Clinton hat zu Beginn seiner Amtszeit den kollektiven Stil seiner Politik hervorgehoben. In einem Interview machte er „very clear that the United States is not about to act alone in Bosnia. It should not act alone.“¹³¹

Die ursprüngliche Politik der USA gründete sich vor allem auf eine ausgeprägte Emotionalität gegenüber serbischen Greueltaten, ein klares Interesse der Vereinigten Staaten in Bosnien

¹²⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37619f.

¹²⁶ Thomas Paulsen, Die Jugoslawienpolitik der USA 1989-1994, Baden-Baden 1995, S. 17f.

¹²⁷ Vgl. Interview mit Jeremy D. Rosner, Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace. Special Assistant to President Clinton, Counselor and Senior Director for Legislative Affairs, National Security Council, Washington, 11. Mai 1995.

¹²⁸ Außenminister Christopher, so zitiert in : Mats R. Berdal, *Fateful Encounter: The United States and U.N. Peacekeeping*, Survival, Vol. 36, No. 1 (Spring), S. 37.

¹²⁹ Außenminister Christopher, so zitiert in: Franz-Josef Meiers, *NATO’s Peacekeeping Dilemma*, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 94, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1996, S. 19.

¹³⁰ Vgl. Koslowski, 1995, S. 121f.

¹³¹ Vgl. Clinton Says U.S. Will Not Act Alone in Bosnia, USPIT, No. 52, May 17, 1993, S. 3-4.

wurde viel zu spät identifiziert.¹³² Präsident Clinton legte erst am 19.2.1994 in seiner Begründung für die NATO-Entscheidung zur Durchsetzung der Flugverbotszone über Bosnien amerikanische Interessen und Ziele im Jugoslawienkonflikt überzeugend dar: „...in this crisis our nation has distinct interests. We have an interest in helping to prevent this from becoming a broader European conflict...We have an interest in showing that NATO remains a credible force for peace in the post-Cold War era. We have an interest in helping to stem the destabilizing flow of refugees...And we clearly have a humanitarian interest in helping to stop the strangulation of Sarajewo.“¹³³

Hier erscheinen die idealtypischen Prinzipien ‘value based foreign policy’ und ‘collective actor’ erfüllt, allerdings entstand in der Folge der Eindruck, daß die demonstrative Bereitschaft der USA zur Multilateralität ein Vorwand gewesen ist, um verantwortungsvollem Engagement gerade zu entgehen. Die Delegation von Verantwortung und Entscheidungsfindung auf Institutionen und Verbündete erlaubte es den USA in dieser Phase, sich weitgehend aus der Krise herauszuhalten. Zwar gab es eine immer wieder bekundete Präferenz für Multilateralität, dieser fehlte jedoch die Bereitschaft, unangenehme Kooperationskosten mitzutragen. Außenpolitisches Engagement und Verantwortlichkeit wurden von den USA in dieser Phase entgegen rhetorischer Versicherungen nicht von internationalen Rechtsnormen, Werten und Prinzipien, sondern ausschließlich von nationalen Interessen abhängig gemacht. Damit wurde auch die Zivilmachtqualität ‘value based foreign policy’ klar verfehlt.

3.1.2 Strategien und Instrumente

Die Strategie der neuen Clinton-Administration bestand aus zwei Elementen: Einerseits drängte Washington auf diplomatische Friedensinitiativen, andererseits forderte man ein begrenztes militärisches Engagement des Westens – selektive Luftangriffe gegen die bosnischen Serben und eine Aufhebung des Waffenembargos.¹³⁴ Im folgenden sollen die Elemente dieser Doppelstrategie beschrieben werden.

Die USA und internationale Friedensinitiativen

Die Jahre 1992-1994 sahen eine Abfolge internationaler Friedenspläne und diplomatischer Initiativen verschiedener Akteure. Auf die beiden wichtigsten Initiativen während der zweiten Konfliktphase, den Vance-Owen-Plan und die Arbeit der Kontaktgruppe, soll hier eingegangen werden. Wie haben sich die USA im Rahmen dieser diplomatischen Versuche zur Lösung des militärischen Konflikts verhalten?

¹³² Vgl. Misha Glenny, Heading Off War in the Southern Balkans, in: Foreign Affairs Vol. 74, No. 3, May/June 1995, S.98-108, hier S. 101

¹³³ Vgl. In Clinton’s Words: What U.S. Interests Are, NYT, 19.2.1994. Wolfram Hanrieder betont vor allem die ordnungspolitisch-ideologische Komponente amerikanischer Interessen in der Jugoslawienkrise: Washington achtete insbesondere auf die möglichen Auswirkungen des Balkankrieges auf die islamische Welt (der gemäßigte Islam des Balkans sollte dabei vor einer zu starken Einflußnahme durch den islamischen Fundamentalismus geschützt werden) und die Absicherung der amerikanischen Ölversorgung aus dem Nahen Osten. Darin sieht Hanrieder „entgegengesetzte ordnungspolitische Interessen“ zu Deutschland, dem vor allem durch eine Anerkennung der den Balkan abgrenzenden Frontstaaten Slowenien und Kroatien an einer Stabilisierung des geographischen Raumes gelegen war. Vgl. Wolfram E. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn 1995, S. 135.

¹³⁴ Vgl. Lee Hamilton, Congress and Foreign Policy. The Case of Bosnia, in: The Brown Journal of World Affairs, Winter/Spring 1996, Vol. III, Issue 1, S. 299-304, hier S. 300.

Die USA und der Vance-Owen-Plan

Als die im August 1992 durch die britische EG-Präsidentschaft organisierte Londoner Friedenskonferenz gescheitert war und von den UNO- bzw. EG-Unterhändlern Cyrus Vance und Lord David Owen am 3. Januar 1993 beim Treffen aller Konfliktparteien in Genf ein Friedensplan für Bosnien vorgelegt wurde,¹³⁵ reagierten die Vereinigten Staaten zurückhaltend und äußerten zahlreiche Vorbehalte gegenüber dem Plan, der Bosnien-Herzegowina in seinen bestehenden Grenzen zwar zu erhalten versuchte, aber eine Dreiteilung des Territoriums in zehn Provinzen vorsah (drei für jede Volksgruppe plus eine multinationale um die Hauptstadt Sarajewo), die von einer gemeinsamen (aber schwachen) Zentralregierung verwaltet werden sollten.¹³⁶ Weiterhin war eine Regelung zur staatlichen Ordnung der Republik sowie Bestimmungen über einen Waffenstillstand, Entflechtung, Entwaffnung und Entmilitarisierung, die Wiederherstellung der Infrastruktur und die Schaffung von UNO-Korridoren vorgesehen.¹³⁷ Präsident Clinton äußerte sich wiederholt zwar diplomatisch korrekt, insgesamt jedoch sehr zurückhaltend gegenüber dem Plan.¹³⁸ Außenminister Christopher hielt den Friedensplan weder für fair noch für praktikabel und billigte ihn bei seinem Empfang für die Unterhändler Vance und Owen am 1. Februar offiziell nicht. Lord Owen appellierte daraufhin an den Präsidenten, er solle den Plan von Genf, der die beste Lösung sei, die man erreichen könne, unterstützen und U.S.-Einheiten zur Umsetzung der Bestimmungen nach Bosnien entsenden.¹³⁹ Nur drei Tage nach der öffentlichen Ablehnung der Initiative durch die USA begannen unter dem Dach der UNO die Verhandlungen mit den drei Kriegsparteien in New York. In den USA brachte man als Haupteinwand gegen den Friedensplan vor, er begünstige ethnische Säuberungen und belohne im nachhinein die serbische Aggression. Damit stand er nach amerikanischer Auffassung im Widerspruch zu dem expliziten Ziel Washingtons, einen 'gerechten Frieden' für Bosnien zu finden. Außenminister Christopher betonte, den bosnischen Präsidenten Izetbegovic nicht zwingen zu wollen, dem Plan zuzustimmen¹⁴⁰ und gab dadurch gleich zu Beginn dem moslemischen Widerstand gegen die Vance-Owen-Initiative Auftrieb. Die Argumentation der USA machte sich Izetbegovic dann auch am 6. Februar in New York zu eigen und betonte: „Diejenigen, die für den Vance-Owen-Plan eintreten, stimmen für die Praxis der ethnischen Säuberungen, die Anwendung von Gewalt und die Schaffung eines gefährlichen Präzedenzfalls für die Zukunft.“¹⁴¹ In der Administration war man neben den inhaltlichen Bedenken gegen den Plan auch unglücklich über Owens Versuche, in den amerikanischen Medien über die Köpfe der Clinton-Regierung hinweg die öffentliche Meinung zu formen.¹⁴² Lord Owen, der europäische Unterhändler, kritisierte seinerseits „the

¹³⁵ Vgl. zum Vance-Owen-Plan Calic, 1995, S. 185-191, hier S. 187.

¹³⁶ Für die Bestimmungen des Plans im einzelnen vgl. Europa-Archiv, 18/1993, S. D 360ff.

¹³⁷ Für die Bestimmungen vgl. Archiv der Gegenwart, 30. Januar 1993, S. 37556ff.

¹³⁸ So bezeichnete er den Vance-Owen-Prozess als „a positive step“, betonte aber „we still have a long way to go.“ Vgl. President Clinton, Reaction to Vance-Owen Peace Plan, May 2, 1993, in: U.S. Department of State Dispatch, May 10, 1993, Vol. 4, No. 19, S. 322.

¹³⁹ Vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37617.

¹⁴⁰ Vgl. ebd.

¹⁴¹ Vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37618.

¹⁴² Vgl. Edgar O'Ballance, Civil War in Bosnia 1992-1994, London 1995, S. 145.

fundamental weaknesses of America's criticism [which] were employing... high moral standard on the basis of absolutely zero involvement."¹⁴³

Am 8. Februar begann der UNO-Sicherheitsrat mit seinen Beratungen über den Friedensplan, nachdem sich Vance und Owen der vollen Unterstützung der EG sicher sein konnten.¹⁴⁴ Die Vermittler Vance und Owen schätzten, daß sich die Bestimmungen ihrer Initiative mit etwa 25.000 Blauhelmsoldaten umsetzen ließen, von denen ihrer Meinung nach 5000 aus den USA kommen sollten. Die amerikanische UNO-Botschafterin Madeleine Albright wollte den Plan jedoch so nicht billigen und sprach von „einigen Problemen“, die die USA mit den Bestimmungen der Initiative hätten. Man wolle absolut sicherstellen, „daß ethnische Säuberungen sowie Grenzveränderungen durch aggressive Akte in der Zeit nach dem Kalten Krieg nicht zur Problemlösung geeignet sind.“¹⁴⁵

Am 10. Februar 1993 legte Außenminister Christopher dann einen Ergänzungsplan für Bosnien-Herzegowina vor, der den amerikanischen Bedenken Rechnung tragen sollte.¹⁴⁶

- 1 So wollten sich die USA künftig diplomatisch an den Vance-Owen-Verhandlungen beteiligen.
- 2 Jede der Konfliktparteien müsse bereit sein, eine Verhandlungslösung zu akzeptieren, auch wenn diese ihren Zielen nicht völlig entspreche.
- 3 Der wirtschaftliche und diplomatische Druck auf Serbien sollte verstärkt werden.
- 4 Es erging eine erneute Aufforderung zur Feuereinstellung, stärkere humanitäre Bemühungen und die baldige Einsetzung eines Kriegsverbrechertribunals wurden in Aussicht gestellt.
- 5 Die USA kündigten ihre Bereitschaft an, sich zur Durchsetzung eines möglichen Abkommens, einschließlich durch einen Einsatz militärischer Mittel, zu engagieren (die Rede war von der Aufstellung einer 40.000 Mann starken NATO-Truppe unter dem Schirm der UN an der sich die USA mit 5000 bis 10.000 Soldaten beteiligen wollten).
- 6 Schließlich wolle man enger mit den Verbündeten, vor allem mit Rußland bei der Suche nach einer friedlichen Lösung kooperieren.¹⁴⁷

Die Administration erklärte sich dadurch bereit, bei der Implementierung des Friedensplanes mitzuwirken, sollten alle drei Konfliktparteien dem Abkommen zustimmen. Damit war ein Scheitern der Verhandlungen ziemlich sicher, denn diese Voraussetzung bestand im Februar 1993 nicht.

Kritiker warfen in der Folge der Regierung darüber hinaus vor, sie habe die wichtigen international ausgehandelten Friedenspläne für Bosnien nicht nur inhaltlich abgelehnt, sondern insgeheim die bosnischen Muslime auch ermutigt, die Pläne zurückzuweisen.¹⁴⁸ Als Beispiel

¹⁴³ Vgl. The Future of the Balkans. An Interview with David Owen, in Foreign Affairs, No. 72: 2 (1993), S. 1-9, hier S. 4.

¹⁴⁴ Die EG drückte über die EPZ wiederholt ihre Unterstützung für den Vance-Owen-Plan aus: „The Community and its member States will continue to lend their full support to the Vance-Owen Plan.“ Vgl. European Political Cooperation. Press release, Brussels, 18. May 1993, p. 47/93 und „The Vance-Owen Peace Plan remains the centrepiece of EC strategy for peace in Bosnia-Herzegovina. There is no feasible alternative to the Vance-Owen Peace Plan as the basis for reaching a durable political solution...“, vgl. European Political Cooperation. Press Release, Luxembourg, 8 June 1993, p. 53/93.

¹⁴⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37169.

¹⁴⁶ Vgl. dazu Paulsen, 1995, S. 106-109.

¹⁴⁷ Für die Bestimmungen des amerikanischen Sechs-Punkte-Plans vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37619.

¹⁴⁸ Vgl. Interview mit Marshall Freeman Harris, Executive Director, Action Council in the Balkans and The Balkan Institute, Washington, 16. Juli 1996. Marshall Harris war bis August 1993 Bosnia Desk Officer im State Department und trat aus Protest gegen die Politik der Administration zurück, gegen die es nach

mag hier das Abkommen von Lissabon vom Februar 1992 (Kantonisierungsplan) angeführt sein, wonach Bosnien in drei Teile aufgeteilt werden sollte. Die USA lehnten zu dieser Zeit eine ethnische Trennung Bosniens noch streng ab. Zwischen dem amerikanischen Botschafter Zimmermann und Izetbegovic kam es offensichtlich zu Mißverständnissen über die tatsächliche Handlungsbereitschaft der USA für die bedrängten Muslime. Izetbegovic hat daraufhin seine Unterstützung für den Kantonisierungsplan zurückgezogen.¹⁴⁹

- Lord Owen wirft der Clinton-Administration destruktives Verhalten gegenüber der Vance-Owen-Initiative aufgrund ernsthafter Opposition gegen europäische Friedensbemühungen vor: Über weite Phasen des Konflikts erkannte er „no readiness of the U.S. to come to a common approach with the EU which was asking through the Dutch presidency for an integrated approach...If the U.S. does not want to get involved militarily for European security, than it should support at least European diplomacy.“¹⁵⁰ Hatte die Bush-Administration noch dem Grundsatz Folge geleistet, daß mangelndes Eigenengagement und das Fehlen alternativer Vorschläge auch eine Zurückhaltung in der Kritik an den Lösungsversuchen der Europäer erforderlich machte, bestand Präsident Clinton auf dem Recht der USA, sich kritisch einzumischen und de facto Initiativen zu blockieren, ohne selbst wirkliche Verantwortung zu übernehmen oder glaubwürdige Alternativen zu präsentieren. Der Vance-Owen-Friedensplan sei von der Clinton-Administration abgelehnt worden aufgrund ihrer „reluctance to fulfill their commitment to involve US ground forces in the large implementation operation all of us felt to be necessary...“¹⁵¹ EG-Kommissionspräsident Jacques Delors verurteilte ebenfalls das amerikanische Verhalten Mitte Februar 1993: „Mit dem Vance-Owen-Plan hatten wir eine Möglichkeit, den Ereignissen eine Wende zu geben...Wenn er von Anfang an von den USA akzeptiert worden wäre, hätte man allen kriegführenden Parteien ein Signal gegeben, daß der Krieg sich nicht auszahlt. Man hat gezögert, und jetzt haben wir mehr Kämpfe in Jugoslawien als noch vor zwei Wochen.“¹⁵²
- Die International Commission on the Balkans hält den Vereinigten Staaten vor, bei den bosnischen Muslimen falsche Hoffnung auf ein militärisches Eingreifen des Westens geweckt und sie dadurch bestärkt zu haben, die internationalen Friedensinitiativen nicht anzunehmen. Dadurch seien die Vermittlungsversuche der EU und der UN unterminiert worden: „In effect, the United States undermined Vance-Owen without being willing to mount and enforce an alternative.“¹⁵³
- Jonathan Clarke kritisiert – stellvertretend für zahlreiche Politikwissenschaftler – die moralische Entrüstung der USA über die aus Sicht der Muslime ungerechte Vance-Owen-Initiative als Rhetorik, denn die USA waren nicht bereit, für die proklamierten moralischen

Harris' Aussage „widespread dissent“ gab. Vgl. Clinton Bosnia Policy is for „Negotiated Solution“, USPIT, No. 81, August 9, 1993, S. 3-4. Für eine gegenteilige Ansicht bezüglich einer amerikanischen Ermunterung für den Widerstand der Muslime vgl. Brenner, 1996, S. 13.

¹⁴⁹ Vgl. Cohen, 1995, S. 243.

¹⁵⁰ The Honorable Lord Owen: Former Yugoslavia: Lessons for the Future, Vortrag vor der Deutsch-Englischen Gesellschaft, 14. März 1996, Bonn.

¹⁵¹ The Honorable Lord Owen, Yugoslavia: The Lessons for the European Union, 1994 Sir Winston Churchill Memorial Lecture, Fondation Pescatore, Luxembourg, Friday 11 March 1994, S. 12.

¹⁵² Vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37620.

¹⁵³ Vgl. International Commission on the Balkans, 1996, S. 63. Zu bedenken ist hierbei der Einwand von Michael Brenner, der ganz richtig darauf verweist, daß sowohl der Vance-Owen-Plan als auch im Sommer 1994 der Friedensplan der Kontaktgruppe von der bosnischen Regierung – widerwillig – unterzeichnet wurden. Es war die Ablehnung der serbischen Führung in Pale, die in beiden Fällen zum Scheitern der Initiativen führte! Vgl. Brenner, 1996, S. 13.

Prinzipien in Jugoslawien einzutreten und für deren Durchsetzung politische Führung zu übernehmen.¹⁵⁴ In der von den USA geführten Dayton-Initiative sollte sich später zudem herausstellen, daß die Vereinigten Staaten durchaus sehr pragmatisch in Bezug auf ihre Forderung nach Gerechtigkeit und Fairneß sein konnten und gewillt waren, vielbeschworene Prinzipien einem Verhandlungserfolg zu opfern.

- Der mit der Balkanberichterstattung betraute NYT-Journalist David Binder wird in seinem Urteil der amerikanischen Politik sehr deutlich: „The United States repeatedly, in a way systematically, rejected every single peace settlement that the Europeans tried to broker, that is from March 1991... to Vance-Owen to Owen-Stoltenberg and even to the Contact Group plan... In short, what the United States was saying was if it's not made in the USA we don't like it. I think you could even argue that the United States repeatedly sabotaged these European and UN brokered plans.“¹⁵⁵ Zu einem ähnlichen Schluß kommt der ehemalige BBC-Osteuropakorrespondent Misha Glenny: „It was the United States which was being obstructionist over the Vance-Owen peace plan. That cannot be stressed enough in my opinion. This came to undermine a collective solution.“¹⁵⁶
- Eine gegenteilige Ansicht vertritt David Gompert, der von 1990-1993 als NSC-Direktor für Europa fungierte. Die UNO-Friedensinitiativen seien mit oder ohne amerikanische Unterstützung zum Scheitern verurteilt gewesen: „There was a built-in constraint in the United Nations. In a way, the United Nations, given its caught capacity, did about as much as the United Nations could do. Some additional increment of U.S. initiative or push in the United Nations may not have produced any different results.“¹⁵⁷
- Wird der Bundesrepublik immer wieder reflexiver Multilateralismus nachgesagt, so spricht Michael Brenner im Zusammenhang der destruktiven amerikanischen Politik im Konfliktmanagement der Jugoslawienkrise von verinnerlichtem Unilateralismus und gekränkter Rechthaberei: „An impulsive unilateralism undermines in practice the dedication in principle to shifting heavier burdens and privileges onto the allies. Righteous commentary on the sins and errors of others waxes as the will for the U.S. to become directly engaged wanes.“¹⁵⁸ Susan Woodward von der Brookings Institution schließlich deckt die Widersprüchlichkeit einer amerikanischen Politik auf, die trotz eines „disengagement in earlier stages of the conflict“ auf ihrem „droit de regard“¹⁵⁹ in Bezug auf das Konfliktmanagement der Partner bestand.

Diese Vorwürfe berühren auch den Zivilmachtcharakter der USA: Idealtypisch werden eine Führungsrolle bei der Suche bzw. die solidarische Unterstützung für kollektive diplomatische Initiativen zur Vermittlung und Konfliktlösung von Zivilmächten erwartet. Gerade die volle Unterstützung der Supermacht USA hätte den westlichen Friedensinitiativen Glaubwürdigkeit und Gewicht verliehen. Ihre Verweigerung – ohne realistische Alternativen anzubieten – stellt also aus Sicht des multilateralen Krisenmanagements destruktives Verhalten dar und verstößt

¹⁵⁴ Vgl. Clarke, 1995, S. 7.

¹⁵⁵ Vgl. Interview mit David Binder, The New York Times, Washington, 5. July 1996.

¹⁵⁶ Vgl. Interview mit Misha Glenny, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1989-93 Central and Eastern Europe Correspondent, BBC, Washington, 1. Juli 1996. Vgl. auch ders. The Fall of Yugoslavia. The Third Balkan War, Penguin Books 1992, für die Entstehung und Frühphase der Jugoslawienkrise.

¹⁵⁷ Vgl. Interview mit David Gompert, Vice President, RAND, Senior NSC Staff Director for Europe 1990-1993, Washington, 12. Juli 1996.

¹⁵⁸ Vgl. Brenner, 1995, S. 354f.

¹⁵⁹ Vgl. Interview mit Susan Woodward, Senior Fellow, Foreign Policy Studies Program, The Brookings Institution, Washington, 22. Juli 1996.

gegen die Kategorien 5.1, 5.3 und 5.5. (collective actor, promoter of bargaining and mediation und partner).

Die USA und die UNO

Auch in der zweiten Phase waren die Vereinigten Staaten nur halbherzig involviert.¹⁶⁰ Die Clinton-Administration unterstützte zunächst ebenso wie zuvor Präsident Bush eine diplomatische Führungsrolle von UNO und EG, um sich von einem direkten Engagement zu distanzieren. Allerdings war man darauf bedacht, das eigentliche Mandat, insbesondere die Führungsrolle der UNO, möglichst zu begrenzen und damit kontrollierbar zu halten. Dies stand in klarem Widerspruch zu dem expliziten Bekenntnis der USA, die Vereinten Nationen zum zentralen „Instrument für die Verhinderung und Lösung von Konflikten und zur Bewahrung eines dauerhaften Friedens“¹⁶¹ zu machen bzw. die Rolle der UNO im internationalen Krisenmanagement stärken zu wollen.¹⁶² Daß die Vereinten Nationen nur ein vergleichsweise schwaches Mandat ohne eigentliche Kompetenzen zum Management der Krise bekommen haben, sei, so ein deutscher Oppositionspolitiker, die Schuld der USA.¹⁶³ Die prinzipielle Ablehnung des von der UNO geführten Konfliktmanagements durch die USA hat eine hoher Beamter der Bush-Administration vor dem Hintergrund der Jugoslawienkrise folgendermaßen charakterisiert: „The United Nations is not remotely well equipped to do things effectively, operationally in highly demanding circumstances...[The United States feels] entirely uncomfortable in handing over responsibility to the United Nations or any other institution for that matter. The United States would not hand over a matter of national security to the United Nations, it would not depend upon the United Nations to insure that important American interests are protected. So it would look to the United Nations to supplement our strategies and our tools or it would turn to the United Nations as the principle institution were the United States did not have important interests at stake or indeed wished to keep a bit of distance. And then, of course, there is the last and well understood technique of turning to the United Nations to air legitimacy to what one wants to do anyway. But that doesn't imply reliance because in many cases the United States would have proceeded with its unilateral actions with or without UN support.“¹⁶⁴ Mit ihrer UNO-Politik in der Jugoslawienkrise haben die USA gegen die Zivilmacht-kategorien 3.5 (supporter of a strong UN) und 5.4 (regime/institution builder) verstoßen: Die UNO wurde auch durch die amerikanische Verweigerungshaltung eher geschwächt als gestärkt, die Lösung für den Konflikt wurde der UNO nicht wirklich anvertraut, ad-hoc-Kooperation und informelle Koalitionen wurden den institutionellen Strukturen vorgezogen.

¹⁶⁰ Report of the International Commission on the Balkans, 1996, S. 63.

¹⁶¹ So wurde Präsident Bush zitiert von Madeleine Albright, *The United States and the United Nations: Confrontation or Consensus?* U.S. Department of State Dispatch, Vol. 6, No. 6, 6 February 1995, S. 79-83, hier S. 79.

¹⁶² Dies verkündete Präsident Clinton unmittelbar vor Amtsantritt, vgl. IHT, 9.12.1993, S. 4.

¹⁶³ Vgl. Redebeitrag von Günter Verheugen zur Konferenz: *Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag*, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

¹⁶⁴ Vgl. Interview mit David Gompert, Vice President, RAND, Senior Staff Director for Europe 1990-1993, National Security Council (NSC), Washington, 12. Juli 1996.

Die amerikanische Politik in der Kontaktgruppe

Am 26. April 1994 formierte sich – auf Initiative des französischen Außenministers Juppé¹⁶⁵ – die aus den USA, Rußland, Großbritannien, Frankreich und Deutschland bestehende Kontaktgruppe.¹⁶⁶ Ihrer Struktur und ihrem Aufbau nach fällt die Kontaktgruppe in den Bereich der ‘ad hoc multilateral diplomacy’, die insbesondere in schwierigen internationalen Verhandlungssituationen in der wissenschaftlichen Fachliteratur als hilfreiches Instrument bezeichnet worden sind.¹⁶⁷ So bemerkt Karns, daß ad hoc organisierte multilaterale Diplomatie dann erfolgreich sein kann, wenn sich internationale Institutionen als nicht wirksam erweisen oder von den Konfliktparteien als Vermittler abgelehnt werden. Als weiterer Vorteil dieser ad-hoc-Diplomatie wird ihre Flexibilität angeführt. Wenig institutionalisierte Vermittlungsbemühungen müssen sich weder an die Regeln noch an das – häufig eng begrenzte – Verhandlungsmandat internationaler Institutionen halten. Vielmehr können sie die individuellen und unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten verschiedener Akteure auf die Konfliktparteien bündeln, erhöhen die Fähigkeit der Vermittlerstaaten auch langwierige Verhandlungen durchzuhalten und verteilen das Risiko eines Scheiterns der Lösungsversuche auf die Gruppe. Flexible Multilateralität eignet sich als Strategie insbesondere dann, wenn kein in den Vermittlungsprozeß involvierter Staat klar definierte Interessen oder einen dominierenden Einfluß auf alle Konfliktparteien besitzt und daher wenig Bereitschaft besteht, sich im Rahmen der Bemühungen zur Konfliktlösung führend zu engagieren. Gelingt den Diplomaten der Verhandlungsteams einer ad-hoc-Gruppe dann eine effektive Kommunikation über gemeinsame (Teil-) Ziele, kann im Idealfall eine koordinierte und aus Drohungen und Anreizen kombinierte Strategie entworfen werden, die es den Konfliktparteien schwierig bis unmöglich macht, sich einer Verhandlungslösung zu widersetzen.¹⁶⁸

Zentrale Merkmale dieser wissenschaftlichen Bewertung lassen sich durchaus in der amerikanischen Kontaktgruppenpolitik wiederfinden: So beschreibt Ambassador Charles Thomas, der amerikanische Kontaktgruppenvertreter, die Motive seiner Administration für die Teilnahme an der Verhandlungsrunde nüchtern: „The United States at the overall picture really didn’t want to get involved on the ground in Bosnia yet it couldn’t help to be involved in some fashion. By having a group of the major powers it seemed to be possible to have some kind of a joint policy which would lead to a resolution but not to any more deeper U.S. involvement... I think, the administration has been quite reactive and was mainly trying to avoid problems. It was a desire to have a limited involvement that was diluted by the presence of other major powers.“¹⁶⁹ Auch kam die Mitgliedschaft Rußlands in der Gruppe dem lange geäußerten amerikanischen Anliegen nach, den Einfluß Moskaus auf die Serben konstruktiv in den Vermittlungsprozeß miteinzubeziehen. Deutschland hatte Einfluß auf Kroatien, die bosnischen Muslime vertrauten der amerikanischen Seite am meisten. Die fünf Mächte spiegelten die unterschiedlichen Lösungsvorstellungen für den Konflikt wider: „All possible ways of thinking

¹⁶⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 27. April 1994, S. 38904; Neuer Anlauf für Bosnien-Gespräche in London, NZZ, 28.4.1994. Andere Quellen geben die USA als Initiator der Kontaktgruppe an, vgl. Andreas Zumach, Dayton, Kein Synonym für Frieden, in: Vereinte Nationen 45(1997)1, S. 9-14, hier S. 10.

¹⁶⁶ Zum ersten Treffen der Kontaktgruppe vgl. Archiv der Gegenwart vom 27. April 1994, S. 38910.

¹⁶⁷ Vgl. dazu Margaret P. Karns, Ad hoc multilateral diplomacy: the United States, the Contact Group, and Namibia, in: International Organization, Vol. 41, No. 1, Winter 1987, S. 93-123.

¹⁶⁸ Karns, 1987, S. 122f.

¹⁶⁹ Vgl. Interview mit Ambassador Charles Thomas, U.S. Representative to the Contact Group, July 1994-January 1995, Bethesda, 19. Juli 1996.

were included in the Contact Group.“¹⁷⁰ Insgesamt waren die USA an der Kontaktgruppe aber nicht sonderlich interessiert und fürchteten, daß selbst dieser kleine Koordinationsrahmen zu Abstimmungsproblemen der Vermittlerstaaten führen könnte. Als sich die Kontaktgruppe formierte, bahnte sich eine enge Kooperation zwischen den USA und der Bundesrepublik an. Die Vereinigten Staaten glaubten zu dieser Zeit, mit Hilfe des deutschen Einflusses auf Kroatien eine vielversprechende Politikoption zu besitzen. „The United States was less interested in the Contact Group. At this point, the Americans and the Germans thought – and as it turned out quite rightly – that they could sort out the Yugoslav problem together and the Contact Group was essentially an irritation because they found in particular the Russians and the British so difficult to deal with.“¹⁷¹

Dabei entsprach auch die überschaubare Anzahl von Akteuren in der Kontaktgruppe der amerikanischen „Tendenz zum Rückgriff auf regionale, territorial klar umrissene Organisationsstrukturen oder Ad-hoc-Allianzen unter Führung einer Großmacht zur Lösung regionaler Konflikte.“¹⁷² Die amerikanische Mitarbeit in der Kontaktgruppe entsprang einer Frustration über die Unfähigkeit multilateraler Institutionen, dem Konflikt Herr zu werden: „Institutions were engaged because they were ambitious, not because they were effective...The Contact Group was a move away from institutions, based on a learning experience and a great sense of frustration in the U.S. about a collective failure.“¹⁷³ Julie Kim vom CRS spricht von einer „ignoring institutions“-Motivation der USA.¹⁷⁴ Ähnlich wie bei den „2+4-Verhandlungen“ zu den internationalen Aspekten der Deutschen Einheit, versprach sich Washington durch die Kontaktgruppe zum einen mehr Lenkungs- und Steuerungsmöglichkeiten, zum anderen erwartete man eine größere Effizienz in bezug auf die multilateral abzustimmende Entscheidungsfindung. „Historically, it’s been very difficult to orchestrate large numbers and the United Nations was particularly difficult, even NATO has been difficult...Clearly, when you’re working with a smaller group, you get a lot more done...“¹⁷⁵

Nach dem verheerenden Granatwerferanschlag auf den Marktplatz von Sarajewo vom Februar 1994 schien die amerikanische Politik einen Kurswechsel zu vollziehen: Die NYT berichtete, man wolle nun die bosnische Regierung drängen, die Aufteilung des Landes doch zu akzeptieren und sei bereit, Sanktionen gegen Serbien schrittweise zu lockern.¹⁷⁶ Der U.S.-Sondergesandte für Bosnien, Charles Redman, unterstrich den neuen Ansatz, der die hohen moralischen Prinzipien zugunsten eines neuen Pragmatismus aufzugeben schien: „We had to jump over the moral bridge in the interests of wider peace and of keeping Bosnia together.“¹⁷⁷ Damit war der Weg frei für eine Einigung innerhalb der Kontaktgruppe auf einen kleinsten

¹⁷⁰ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

¹⁷¹ Vgl. Interview mit Misha Glenny, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1989-93 Central and Eastern Europe Correspondent, BBC, Washington, 1. Juli 1996.

¹⁷² Vgl. Stefan Fröhlich, Fragen einer institutionellen Gestaltung der internationalen Ordnung aus amerikanischer Sicht. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Juni 1996, S. 47.

¹⁷³ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

¹⁷⁴ Vgl. Interview mit Julie Kim, Analyst in European Affairs, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, Washington, 7. Juni und 15. Juli 1996.

¹⁷⁵ Vgl. Interview mit Ambassador Charles Thomas, U.S. Representative to the Contact Group, July 1994-January 1995, Bethesda, 19. Juli 1996.

¹⁷⁶ Vgl. Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 3/1994, S. 28f.

¹⁷⁷ Bosnia Map: A Bitter Pill, NYT, July 7, 1994.

gemeinsamen Nenner. Am 5. Juli präsentierte die Kontaktgruppe dann einen Verhandlungsvorschlag, der eine Aufteilung Bosnien-Herzegowinas im Verhältnis 51:49 (51% muslimisch-kroatische Gebiete, 49% serbische) sowie einen viermonatigen Waffenstillstand vorsah.¹⁷⁸ Die USA sahen ihre inhaltliche Aufgabe vor allem darin, eine Führungsrolle bei der territorialen Aufteilung zu übernehmen: „The United States was very active in generating the plan, in working on the maps...We probably did more work on what was considered to be an equitable division than anybody else because we had more capability to do that. The map primarily reflects U.S. work.“¹⁷⁹ Die Kontrahenten billigten den Vorschlag nicht. Vor allem die Moslems wollten sich nicht auf einen Waffenstillstand festlegen lassen und kritisierten die Gebietsaufteilung des Entwurfs. Daraufhin verlautete es aus der Kontaktgruppe, man müsse den Friedensplan den Kriegsparteien wohl aufzwingen.¹⁸⁰ Die USA blieben in der Kontaktgruppe weiterhin bei ihrer pro-muslimischen und anti-serbischen Grundhaltung: Im Oktober stellten die amerikanischen Unterhändler den bosnischen Serben ein Ultimatum, den Friedensplan anzunehmen,¹⁸¹ waren aber nicht in der Lage, ihre Forderung gegen den serbischen Widerstand zu erzwingen. Als im Februar 1995 insbesondere auf Anregung Frankreichs eine Teilaufhebung der Sanktionen gegen Serbien diskutiert wurde, um die festgefahrenen Verhandlungen wieder zu beleben, reagierten die USA zurückhaltend.¹⁸² Der Carnegie-Balkanexperte James A. Shear bescheinigt den USA daher mangelndes bzw. glückloses Engagement bezüglich einer Durchsetzung des Friedensplans der Kontaktgruppe, weil man weder bereit war, auf die Moslems genügend Druck auszuüben, um sie zur Annahme einer Friedensregelung zu drängen, noch in der Lage war, gegen den Widerstand der Verbündeten gegen die Serben vorzugehen. „The U.S. has never been ready to bring its political and diplomatic pressure to bear in support of the Contact Group plan. It has been very reluctant to push the Contact Group to come up with proposals which really addressed some of the Serb concerns because it didn't want to have to be in this position to say 'well, we'll deliver the Bosnians'“. ¹⁸³

Die Abstimmung innerhalb der Kontaktgruppe sollte sich als schwieriger und bisweilen auch schmerzhafter Prozeß erweisen. Zwischen den USA und Großbritannien soll angeblich diplomatische Eiskälte geherrscht haben. Präsident Clinton ignorierte britische Positionen und zog eine bilaterale Abstimmung mit der Bundesrepublik vor.¹⁸⁴ Während der Verhandlungen bildeten sich drei Lager heraus, wobei eine amerikanisch-deutsche Allianz zunächst einer französisch-britischen Achse und diese beiden gemeinsam der russischen Delegation gegenüberstanden. Daher war eine der von Karns beobachteten wesentlichen Voraussetzungen für den Erfolg multilateraler ad-hoc-Diplomatie nicht gegeben. Unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Kontaktgruppe führten zu Blockade und mangelnder Glaubwürdigkeit gegenüber den Konfliktparteien und machten das Forum daher relativ handlungsunfähig. Die USA hofften daher, zusammen mit der Bundesrepublik die diplomatische Balance innerhalb der Kontaktgruppe für sich zu entscheiden und erwarteten

¹⁷⁸ Vgl. Mit 'Carrot and Stick' für den 'Take-it-or-leave-it'-Plan, FAZ, 1.7.1994.

¹⁷⁹ Vgl. Interview mit Ambassador Charles Thomas, U.S. Representative to the Contact Group, July 1994-January 1995, Bethesda, 19. Juli 1996.

¹⁸⁰ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 19. Juli 1994, S. 39141.

¹⁸¹ Vgl. Ohne Rußland ist auf dem Balkan kein dauerhafter Frieden zu erreichen, FAZ, 15.10.1994.

¹⁸² Vgl. Contact Group Plan Would Lift More Sanctions on Serbia, IHT, 15.2.1995.

¹⁸³ Vgl. Interview mit James A. Shear, Resident Associate and Abe Fellow, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 11. Juli 1996.

¹⁸⁴ Vgl. Interview mit Misha Glenny, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1989-93 Central and Eastern Europe Correspondent, BBC, Washington, 1. Juli 1996.

von ihren Bonner Partnern diplomatische Rückendeckung gegenüber der EU: „We felt that Germany should take the lead in supporting that joint U.S. approach.“¹⁸⁵

Im Frühsommer 1995 vollzog der neue französische Präsident Chirac plötzlich einen grundlegenden Kurswechsel und befürwortete nun massive Luftangriffe gegen die bosnischen Serben. Damit war die britisch-französische Koalition, die sich lange Zeit erfolgreich gegen amerikanische Politikpräferenzen gestellt hatte, gebrochen. Dieser Umstand zusammen mit innenpolitischem Druck auf den Präsidenten in den USA sowie strategischen Veränderungen im Krisengebiet machten den Weg frei für eine neue amerikanische Führungsrolle, die in der dritten Phase der Fallstudie analysiert werden soll. Weil sich die Erwartungen an koordinierte Vermittlungsversuche innerhalb der Kontaktgruppe nicht erfüllten und die amerikanische Führung im Zusammenhang mit dem anstehenden Präsidentschaftswahlkampf doch noch ein nationales Interesse im Balkankrieg identifizierte, „at the end of the day leadership in NATO has devolved on to the United States. It was sort of a natural event. We were left with a traditional American role.“¹⁸⁶ Noch während der Kontaktgruppenplan auf der diplomatischen Agenda steht, ergreifen die USA die Führungsrolle im internationalen Vermittlungsprozeß und führen damit die Kontaktgruppe – trotz ihres formalen Weiterbestehens – in die Bedeutungslosigkeit: „The appearances were given that the Contact Group was still active but the reality was that it was pretty much a U.S. show at that point.“¹⁸⁷ Europäische Diplomaten sollen darüber insgesamt jedoch nicht sonderlich unglücklich gewesen sein und begrüßten die amerikanische Initiative.¹⁸⁸

Aus zivilmachtidealtypischer Sicht entspricht ‘ad hoc multilateral diplomacy’ nicht dem Kriterium institutionalisierter Multilateralität. Aber die mit dem Konflikt befaßten Institutionen wurden zu diesem Zeitpunkt weder von den Konfliktparteien noch von den USA als einem der zentralen Vermittler akzeptiert. Die Kontaktgruppe war immerhin ein letzter Versuch, eine multilaterale Lösung zu finden und hätte sicherlich mehr zur Lösung des Konflikts beitragen können, wenn ein stärkeres Engagement der USA vorhanden gewesen wäre und die Interessensgegensätze zwischen den Vermittlern hätten gelöst werden können.

Militärische Instrumente

Auch wenn bis 1994 ein direktes militärisches Engagement amerikanischer Bodentruppen weder von der Bush- noch von der Clinton-Administration ernsthaft erwogen worden ist, gab es in den USA bereits sehr früh eine Debatte über die militärischen Optionen einer Konfliktbewältigung.¹⁸⁹ Während die USA einer Entsendung von Bodentruppen ablehnend gegenüber standen, beteiligte sich Washington in der zweiten Untersuchungsphase an vier unterschiedlichen Militäroperationen im früheren Jugoslawien:¹⁹⁰ Humanitäre Hilfsflüge für belagerte moslemische Enklaven in Bosnien; Durchsetzung der durch die UN legitimierten

¹⁸⁵ Vgl. Interview mit Ambassador Charles Thomas, U.S. Representative to the Contact Group, July 1994-January 1995, Bethesda, 19. Juli 1996.

¹⁸⁶ Vgl. ders., ebd.

¹⁸⁷ Vgl. ders., ebd.

¹⁸⁸ Vgl. Europe’s Humiliation Over Bosnia, a Bit, Matches Its Indifference, IHT, September 22, 1995.

¹⁸⁹ Vgl. für eine Zusammenfassung Balkan Battlegrounds. U.S. Military Alternatives, CRS Report for Congress No. 92-679 S by John M. Collins. Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, September 2, 1992, S. 18-23. Die acht wichtigsten Optionen unterschiedlichen militärischen Engagements in aufsteigender Eskalationsordnung umfassen: Withdraw, Status quo, Peacekeeping, Humanitarian Assistance, Battlefield Isolation, Punitive Raids, Peace Enforcement, Rollback.

¹⁹⁰ Die militärischen Instrumente der USA im Zusammenhang mit dem Dayton-Prozeß (IFOR, SFOR) werden unten in den Ausführungen zur dritten Konfliktphase abgehandelt.

Flugverbotszone über Bosnien; Luftunterstützung für UNO-Bodentruppen; und UNO- autorisierte Grenzkontrollen in Mazedonien.¹⁹¹

- Ab dem 28. Februar 1993 begannen die USA mit dem Abwurf von Hilfsgütern für Moslems, die von serbischen Einheiten eingekesselt waren. Bereits am 13. August 1992 hatte der Sicherheitsrat durch Resolution 770 die Staatengemeinschaft autorisiert, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um Hilfsgüter nach Sarajewo zu bringen.¹⁹²
- Die Vereinigten Staaten unterstützten von Anfang an die Idee einer Flugverbotszone über Bosnien. Bereits am 2. Oktober 1992 forderte Bush ein UNO-Mandat für die Durchsetzung der Flugverbotszone in Bosnien-Herzegowina, scheiterte aber am Widerstand der europäischen Verbündeten.¹⁹³ Der Sicherheitsrat erklärte im gleichen Monat ein solches Flugverbot, ohne jedoch dessen Erzwingung durch die internationale Staatengemeinschaft zu genehmigen. Erst am 12. April 1993 begann die NATO aufgrund der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolution 816 mit der Überwachung des Flugverbots durch 'Operation Deny Flight'. Am 28. Februar 1994 schossen Kampfflugzeuge der U.S.-Luftwaffe vier serbische Flugzeuge ab, die ein muslimisches Dorf attackiert hatten. Bis April 1995 waren 4.500 Luftwaffenangehörige aus 12 NATO-Staaten über 18.000 Einsätze geflogen, um das Flugverbot zu überwachen.¹⁹⁴
- Am 17. Februar 1994 gab Präsident Clinton bekannt, daß die Vereinigten Staaten 60 Flugzeuge für NATO-Kampfeinsätze im ehemaligen Jugoslawien zur Verfügung stellen wollten, nachdem die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten auf ihrem Brüsseler Gipfel am 11. Januar 1994 ihre Bereitschaft bekundet hatten, Luftangriffe gegen serbische Stellungen um Sarajewo durchzuführen. Am 10. und 11. April hatten amerikanische Flugzeuge serbische Stellungen um die UNO-Schutzzone Gorazde bombardiert. Amerikanische und britische Kampffjets beschossen am 22. September 1994 einen serbischen Panzer als Vergeltung für serbische Angriffe auf UNO-Peacekeeper bei Sarajewo. Am 21. November schließlich beschossen die USA zusammen mit britischen und französischen Luftwaffeneinheiten ein serbisches Flugfeld in Kroatien.¹⁹⁵ Weitere U.S.- unterstützte NATO-Luftangriffe gegen serbische Stellungen folgten ab dem 29. August 1995.
- Mitte Juli 1993 schickten die USA 330 U.S.-Soldaten der Berlinbrigade als Teil einer etwa 800 Mann starken UN Preventive Deployment Force (UNPREDEP) nach Mazedonien, die eine Ausweitung des Bosnienkonflikts in die Republik Mazedonien verhindern sollten.¹⁹⁶ Am 14. April 1994 ersetzen die USA zusätzlich etwa 200 schwedische Truppen, die nach Bosnien abgestellt wurden. Während das Konfliktmanagement des Westens im nördlichen Balkan heftig kritisiert worden ist, wird die Beobachtermission in Mazedonien im

¹⁹¹ Vgl. Bosnia & Macedonia: U.S. Military Options, CRS-Issue Brief IB93056, by Steven R. Bowman, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, DC April 17, 1995, Summary.

¹⁹² Vgl. Bosnia: Key Presidential and Congressional Actions Relating to War Powers Since August 1992, CRS Report for Congress by Richard F. Grimmett, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, December 12, 1995, S. 2.

¹⁹³ Vgl. Bush to Seek U.N. Authority for No-Fly Zone in Bosnia, in: USPIT, 5. 10.1992.

¹⁹⁴ Vgl. Bosnia & Macedonia: U.S. Military Options, CRS-Issue Brief IB93056, by Steven R. Bowman, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, DC April 17, 1995, S. 8 und S. 9.

¹⁹⁵ Vgl. Bosnia: Key Presidential and Congressional Actions Relating to War Powers Since August 1992, CRS Report for Congress by Richard F. Grimmett, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, December 12, 1995, S. 3.

¹⁹⁶ Vgl. Bosnia – Former Yugoslavia: Ongoing Conflict and U.S. Policy, CRS Issue Brief IB91089 by Steven J. Woehrel and Julie Kim, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, December 13, 1994, S. 9.

allgemeinen als sehr umsichtige und erfolgreiche Konfliktprävention gewertet. Washingtons diplomatische Bemühungen im Konflikt zwischen Griechenland, Albanien, Mazedonien und der Türkei, zusammen mit seiner Bereitschaft, U.S.-Peacekeeping-Soldaten direkt nach Mazedonien zu entsenden, haben großen Anteil an der Stabilisierung des südlichen Balkans.¹⁹⁷ Mit ihrem nachhaltigen Engagement in Mazedonien versuchte die Clinton-Administration, die internationale Kritik an der mangelnden Bereitschaft, eigene Truppen nach Bosnien zu entsenden, zu entschärfen und demonstrierte ihre Entschlossenheit, eine Ausdehnung des Konflikts zu verhindern.

- Bereits Mitte 1993 wurden Berichte bekannt, nach denen die Clinton-Administration zu einer durch die UN autorisierten und unter NATO-Kommando stehenden Peacekeeping-Operation bis zu 25.000 amerikanische Soldaten bereitstellen wollte. In einer Senatsanhörung präzisierten Verteidigungsminister Perry und Außenminister Christopher gegenüber starken Bedenken aus beiden Häusern des Kongresses die Entschlossenheit der Regierung zur Entsendung amerikanischer Bodentruppen für diesen Fall.¹⁹⁸

Aus Sicht des Zivilmachtkonzepts beteiligten sich die USA in dieser zweiten Phase angemessen an den kollektiven militärischen Maßnahmen zur Konfliktregelung mit Ausnahme ihrer Weigerung, direkt mit eigenen Bodentruppen an der UNPROFOR-Mission teilzunehmen.

'Lift and Strike'

Präsident Bush war bis zuletzt skeptisch gegenüber einer Aufhebung des Waffenembargos, das seiner Meinung nach die Verluste der Muslime erhöhen, die humanitären Hilfsaktionen des Westens erschweren und unkalkulierbare militärische Veränderungen herbeiführen konnte. Erst kurz vor Ende seiner Amtszeit gab die Bush-Administration starkem Druck der islamischen Länder nach und änderte ihre Haltung. Nun wurde aber der starke französische und britische Widerstand gegenüber einer militärischen Eskalation, die deren eigene Truppenkontingente im Rahmen der UNPROFOR in Gefahr zu bringen drohten, wirksam.¹⁹⁹ Im Frühjahr 1993 verstärkten die Ereignisse in Srebreniza, eine durch die Medienberichterstattung mobilisierte Öffentlichkeit und die zunehmende Forderung nach einer aktiveren Politik aus dem Kongreß und Teilen der Regierung²⁰⁰ den innenpolitischen Druck auf die Clinton-Administration. Die vagen Ideen der Regierung zur Verbesserung der Lage in Bosnien wurden unter dem Slogan 'Lift and Strike' zusammengefaßt. Dabei ging man von der Annahme aus, daß die bosnischen Regierungstruppen durch die Aufhebung des Waffenembargos mit der zur wirksamen Selbstverteidigung notwendigen militärischen Ausrüstung versehen und zusammen mit westlicher Luftunterstützung den Serben würden Paroli bieten können. Mit diesem Konzept wären gleich zwei wesentliche U.S.-Ziele erreicht worden: zum einen die serbische Aggression nicht unbeantwortet zu lassen und zum anderen keine amerikanischen Bodentruppen einsetzen zu müssen.²⁰¹ Die 'lift and strike'-Option wurde von zahlreichen prominenten amerikanischen

¹⁹⁷ Vgl. Interview mit Misha Glenny, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, 1. Juli 1996; vgl. auch, ders, Heading Off War in the Southern Balkans, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No. 3, May/June 1995, S. 98-108.

¹⁹⁸ Vgl. Bosnia: Key Presidential and Congressional Actions Relating to War Powers Since August 1992, CRS Report for Congress by Richard F. Grimmett, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, December 12, 1995, S. 5.

¹⁹⁹ Vgl. Gompert, 1995, S. 38.

²⁰⁰ Mehrere Beamte des State Departments waren aus Protest gegen die passive Politik der Regierung zurückgetreten, darunter auch die im Rahmen dieser Fallstudie interviewten Botschafter Zimmermann, Marshall Harris und George Kenney).

²⁰¹ Vgl. Lawrence Freedman, Warum der Westen scheiterte. Eckdaten des jugoslawischen Auflösungskrieges, in: Blätter, 40 (1995) 2, S. 156-168, hier S. 164.

Sicherheitsexperten propagiert²⁰² und konturierte sich, als die bosnischen Serben im April 1993 das Ultimatum zur Annahme des Genfer Friedensplanes (Vance-Owen-Plan) verstreichen ließen. Zwar hatte Clinton sie schon während des Präsidentschaftswahlkampfes gefordert, 'lift and strike' wurde allerdings zunächst nicht als offizielle Politik, sondern über die Medien und in Andeutungen („alle Optionen durchdenken“, „stärkere Maßnahmen“, „Möglichkeiten, die bis vor kurzem noch nicht akzeptabel waren“) lanciert.²⁰³ Der innenpolitische Druck und die Dynamik der Ereignisse reichten jedoch nicht aus, um Präsident Clinton zu einem unilateralen Vorgehen zu bewegen. Zudem gab es mit Generalstabschef Colin Powell und Außenminister Christopher auch eine starke Allianz gegen das Konzept. Somit blieb es zunächst bei einem „auf Konsensfindung durch Konsultationen beruhenden multilateralen Ansatz.“²⁰⁴ Bevor man mit dem Konzept an die Öffentlichkeit ging, wollte man sich erst die Unterstützung der Europäer sichern. Anfang Mai 1993 reiste ein wohl nur halbherzig entschlossener Außenminister Christopher nach Europa, um die Verbündeten zu konsultieren. Am 6. Mai traf er in Brüssel NATO-Generalsekretär Wörner und die 16 NATO-Botschafter. Während seiner Treffen wies das serbische Parlament in Pale den Vance-Owen-Plan endgültig zurück. Die Europäer, allen voran Franzosen und Engländer, erkannten, daß Amerika nicht bereit war, den 'lift and strike'-Plan durch eine eigene Führungsrolle zu ergänzen²⁰⁵ und lehnten den Vorschlag am 10. Mai ab. Lediglich die Bundesrepublik unterstützte Christophers Anliegen. Beide Seiten warfen sich gegenseitig destruktives Verhalten vor. In Europa forderte man mit der Beteiligung amerikanischer Bodentruppen eine gerechtere Teilung der Risiken, die USA lamentierten über die Zögerlichkeit der Alliierten.²⁰⁶ In Washington herrschte Frustration über ein irrationales Verständnis der Europäer vom Krieg als Mittel der Politik: für die EG schien jedes Resultat des internationalen Konfliktmanagements gut, solange es nur auf friedlichem Wege und ohne den Einsatz von Gewalt zu erreichen war.²⁰⁷ Nach der gescheiterten Christopher-Reise wurde der 'lift and strike'-Ansatz von der Clinton-Administration auf Eis gelegt, nachdem im Juni ein weiterer Versuch, den UNO-Sicherheitsrat zu einer Aufhebung des Waffenembargos zu bewegen, fehlgeschlagen war.²⁰⁸ In der Folge gab es zahlreiche Spekulationen über die Entschlossenheit der Administration und die Ernsthaftigkeit der Bemühungen Außenminister Christophers, die Europäer wirklich für ihren Vorschlag zu gewinnen. Es blieb am Ende der Eindruck amerikanischer Halbherzigkeit und Unentschlossenheit.²⁰⁹ Die Schwächen des 'lift and strike'-Ansatzes²¹⁰ zusammen mit den falschen Signalen, die durch eine am Ende ungläubwürdige Gewaltandrohung an die Serben ausgesendet wurden²¹¹ machten die amerikanische Initiative am Ende kontraproduktiv für den Vermittlungsprozeß. Hier zeigt sich, daß die Kategorie 1.1 (initiator) nur dann wirklich positiv im Sinne des Zivilmachtgedankens wirken kann, wenn eine Führungsrolle auch entschlossen umgesetzt und durch andere

²⁰² Vgl. beispielsweise Albert Wohlstetter, Bosnien ist nicht Geschichte, sondern Zukunft, in: FAZ, 10. August 1993.

²⁰³ Vgl. für Quellen dieser ominösen Andeutungen Paulsen, 1995, S. 129f.

²⁰⁴ Paulsen, 1994, S. 18.

²⁰⁵ Vgl. Cohen, 1995, S. 282

²⁰⁶ Vgl. Schild, 1996, S. 27ff.

²⁰⁷ Vgl. für diesen Vorwurf den Literaturbericht von Marten van Heuven, Understanding the Balkan Breakup, in: Foreign Policy, Nr. 103, Summer 1996, S. 175-188, hier S. 179.

²⁰⁸ Vgl. Albright: Do Not Deny Weapons to Sarajevo Government, USPIT, No. 69, July 2, 1993, S. 9-10.

²⁰⁹ Vgl. die Darstellung bei Paulsen, 1995, S. 132-137.

²¹⁰ Maull, 1995, S. 110 hat auf die Probleme Neutralität vs. Parteiereifung hingewiesen.

²¹¹ Cohen, 1995, S. 284.

wesentliche Zivilmächte, wie faire Lastenteilung (partner) und collective actor, ergänzt wird. In diesem Fall haben die USA keine Partner für ihre durchaus zivilmächteorientierte Politik gefunden. Dies verdeutlicht erneut die Bedeutung kooperationswilliger Partner für das erfolgreiche Handeln als Zivilmacht.

Statt dessen fand man in dem am 22. Mai 1993 verabschiedeten „Gemeinsamen Aktionsplan“ (Washington Declaration) einen kleinsten gemeinsamen Nenner unter den Signatarstaaten USA, Rußland, Großbritannien, Frankreich und Spanien. Der 13-Punkte-Plan sah die Etablierung von sechs Sicherheitszonen in Bosnien vor, die unter den Schutz der UNO gestellt wurden, sowie strengere Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro und neue Beobachter an der serbisch-bosnischen Grenze. Christopher machte aber dabei deutlich, daß eine Beteiligung amerikanischer Bodentruppen bei der Errichtung der Schutzzonen nach wie vor nicht in Frage komme.²¹² Beobachter bewerteten die Erklärung als Versuch, den Konfliktparteien die Konfliktregelung selbst zu überantworten: „The Washington Declaration was a collective washing of hands.“²¹³

Die Forderung des Kongresses nach einer Aufhebung des Waffenembargos versiegte jedoch nicht. Am 12. Mai 1994 hatte der Senat mit knapper Mehrheit in einer nichtbindenden Resolution den Präsidenten aufgefordert, in der Frage des Waffenembargos einen internationalen Konsens anzustreben, das Embargo notfalls allerdings auch ohne die Verbündeten aufzuheben, um den Bosniern das nach Art. 51 der UNO-Charta garantierte Recht auf Selbstverteidigung zu ermöglichen. Präsident Clinton war auch jetzt nicht bereit, in dieser Frage unilateral vorzugehen und betonte, ohne Zustimmung der europäischen Verbündeten werde er keinerlei Schritte in diese Richtung unternehmen, da ein einseitiges Vorgehen der USA den Friedensprozeß zerstöre, die Beziehungen zu den europäischen Verbündeten in NATO und UNO verschlechtern und die im Aufbau befindliche Partnerschaft mit Rußland unterminieren würde.²¹⁴ Damit hat sich Clinton hier konsequent als ‘collective actor’ (Kategorie 5.1) im Sinne des Zivilmächtekonzepts verhalten. Sein Widerstand wurde jedoch mit zunehmendem Insistieren des Kongresses und der sich zuspitzenden Lage in Bosnien schwächer und die Administration begann sich immer intensiver für ihre Politik gegenüber den Verbündeten einzusetzen. Am 11. August 1994 forderte der Senat dann mit 58 zu 42 Stimmen eine Aufhebung des Waffenembargos bis zum 15. November. Der Präsident hatte zuvor in einem Schreiben an den Streitkräfteausschuß des Senats angeboten, bei der UNO für eine Resolution zu plädieren, die das Embargo mit internationaler Zustimmung bis zum 15. Oktober aufheben sollte, falls die bosnischen Serben dem Friedensplan der Kontaktgruppe bis dahin nicht zugestimmt hätten.²¹⁵ Später setzte sich Außenminister Christopher für eine UNO-Sicherheitsratsresolution ein, die erst nach einer Übergangszeit von sechs Monaten zu einer Aufhebung geführt hätte.²¹⁶ Die Administration war über diese Strategie verschiedener Optionen bemüht, die Bedenken der Europäer auszuräumen und letztlich eine Konsensfindung, ein multilaterales Vorgehen also, zu erleichtern. Wenige Tage vor Ablauf des vom Senat aufgestellten Ultimatums kündigte die amerikanische Regierung

²¹² Vgl. Dokumente zum Konflikt im früheren Jugoslawien, in: Europa Archiv 18/1993, S. D 357-378, hier S. D 373.

²¹³ Vgl. Interview mit Misha Glenny, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1989-1993 BBC Central and Eastern Europe Correspondent, Washington, 1. Juli 1996.

²¹⁴ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 19. Juli 1994, S. 39141.

²¹⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 27. August 1994, S. 39255.

²¹⁶ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 25. Oktober 1994, S. 39425. Am 3. November empfahl die UNO-Vollversammlung dem Sicherheitsrat mit 97 Stimmen (bei 61 Enthaltungen) eine Aufhebung des Embargos zu unterstützen.

dann an, sich zum 12. November aus der multilateralen Embargoüberwachung zurückzuziehen und weiterhin keinen Austausch von Informationen zwischen den eigenen und verbündeten Geheimdiensten mehr zulassen zu wollen.²¹⁷ Clinton rechtfertigte seine Entscheidung als Folge des Senatsbeschlusses vom August, in dem ab dem 15. November die Mittel für eine amerikanische Beteiligung an der Überwachung gestrichen worden waren.

Bewertung der 'Lift and Strike'-Politik

Der Versuch, den Bosniern durch eine Aufhebung des Waffenembargos zu ihrem in der UNO-Charta verbürgten Recht auf Selbstverteidigung zu verhelfen, kann unter zivilmachtidealtypischer Sicht nicht notwendigerweise kritisiert werden. Das 'Lift and Strike'-Konzept mag undurchdacht und hilflos anmuten, immerhin wird in dieser Politik die Überzeugung erkennbar, nicht tatenlos zuzusehen, wie internationale Rechtsnormen systematisch und nachhaltig verletzt werden, wenn diplomatische Instrumente dauerhaft versagen und Zivilisierungsbemühungen der internationalen Staatengemeinschaft nicht zustande kommen. Dieses Bekenntnis zu einer wertgebundenen Außenpolitik und der darin erkennbare Sendungsgedanke (Zivilmachtkategorie 4.2) geht einher mit der Gegenkategorie, wonach ein nachhaltiges Engagement des Akteurs – in diesem Fall die Entsendung amerikanischer Bodentruppen als Teil der UNPROFOR – ausgeschlossen wird, wenn vitale nationale Interessen nicht betroffen sind. Damit zeigt sich auch deutlich wieder die Ambivalenz amerikanischer Zivilmachtpolitik: Die 'Lift and Strike'-Option sollte ja gerade dazu dienen, ein stärkeres militärisches Eigenengagement der USA zu umgehen. Einschränkend muß festgehalten werden, daß der Vorwurf, sich nicht zu einem früheren Zeitpunkt in einer multilateralen Koalition zu einer glaubwürdigen militärischen Antwort auf die serbische Aggression entschlossen zu haben, alle westlichen Verbündeten gleichermaßen trifft. Auffällig wird hier auch, daß im Vergleich zur Bundesrepublik, aber auch zu anderen NATO-Partnern, die USA ihre Präferenz für und ihr Vertrauen in militärische Konfliktlösungsmechanismen bereits sehr früh demonstriert haben. Diese Tatsache zusammen mit der später erfolgten Wiederbewaffnung der bosnischen Muslime zur Schaffung eines regionalen Machtgleichgewichts zeugen letztlich von einer eher traditionell und militärisch orientierten Kultur der Konfliktlösung.²¹⁸

Diplomaten der Vereinten Nationen bezeichneten die Entscheidung der USA als Ursache für eine transatlantische Krise. Auf der WEU-Außenministertagung vom 14. November wurde die amerikanische Politik als Bruch der transatlantischen Allianz bezeichnet. De facto erkannten Kommentatoren allerdings, daß die Entscheidung keinerlei Auswirkungen auf die Versorgung der Bosnier mit Waffen jedweder Art haben würde, denn nach Berichten der NYT von Anfang November war das Embargo bereits seit längerer Zeit nicht mehr wirksam. Eine Sprecherin des U.S.-Außenministeriums führte die jüngsten militärischen Erfolge der bosnischen Armee auf illegale Waffenlieferungen zurück, die nach Angaben von Geheimdiensten und des kroatischen Verteidigungsministers Susak aus Kroatien, Polen, Bulgarien und Rußland kämen.²¹⁹ Später wurde bekannt, daß die USA bereits seit April 1994 von illegalen Waffenlieferungen an die

²¹⁷ Vgl. dazu Bosnia-Herzegovina: Summary of the Debate On Unilateral Lifting of the Arms Embarg. CRS Report for Congress No. 95-477F by Steven Woehrel, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, April 12, 1995, S. 6.

²¹⁸ An dieser Stelle wird nicht bewertet, ob eine begrenzt militärisch orientierte Konfliktlösungsstrategie letztlich nicht doch erfolgreich gewesen ist. Hier geht es lediglich um eine Evaluierung unter idealtypischen Gesichtspunkten!

²¹⁹ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 21. November 1994, S. 39497.

bosnischen Regierungstruppen aus dem Iran gewußt und diese stillschweigend gebilligt hatten.²²⁰

Natürlich muß die einseitige Aufkündigung der kollektiven Überwachung des Waffenembargos durch die Clinton-Administration aus der Zivilmachtperspektive stark kritisiert werden. Auch wenn diese Entscheidung de facto keine Auswirkungen auf die militärische Situation im Kriegsgebiet hatte, bedeutete sie einen unilateralen Rückzug aus einer multilateral koordinierten und implementierten Aktion des westlichen Bündnisses, die damit insgesamt zum Scheitern verurteilt war. Hier haben die Vereinigten Staaten demonstriert, daß sie im Zweifelsfall ihre nationalen Interessen und ihre Bereitschaft zu multilateralem Handeln nach der von Präsident Clinton geprägten Formel bestimmen: „acting alone when necessary, acting with others when ever possible.“²²¹ National Security Advisor Anthony Lake hatte im Herbst 1993 bereits die mit einer Zivilmacht unvereinbare Haltung der USA zum Multilateralismus deutlich gemacht: „...only one overriding factor can determine whether the U.S. should act multilaterally or unilaterally, and that is America’s interests. We should act multilaterally where doing so advances our interests, and we should act unilaterally when that will serve our purpose.“²²²

In der Frage der einseitigen Aufkündigung des Waffenembargos durch die USA zeigen sich Parallelen zur unilateralen Anerkennungspolitik der Bundesrepublik: beide Akteure waren lange Zeit darauf bedacht, für ihre Politikpräferenzen einen multilateralen Konsens in den institutionellen Abstimmungsgremien zu finden und ihre Partner durch Überzeugungskraft und verschiedene politische Optionen zur Gefolgschaft zu bewegen, ein Prozeß, der durchaus mit den Kriterien ‘initiator/promoter’ (Kategorie 1.1) und auch ‘collective actor’ (5.1) des Zivilmachtkonzepts vereinbar ist. Die Entscheidung beider Staaten, sich letztlich über die Bedenken der Partner und Verbündeten hinwegzusetzen, muß jedoch – unabhängig von den Auswirkungen der jeweiligen Politik – gerügt werden: Eine auf Solidarität und Wertegemeinschaft basierende Partnerrolle verlangt Berechenbarkeit und Verlässlichkeit, die gemeinsam abgestimmte Politik auch mitzutragen. Außerdem bedeutete das Verhalten der USA einen Bruch mit internationalen UN-Resolutionen. Es ist nicht ersichtlich, daß alle Möglichkeiten zivilmachtorientierten Konfliktverhaltens mit Aussicht auf Erfolg von den USA bis dahin ausgeschöpft worden waren. Nur dann ließe sich autonomes Handeln rechtfertigen.

3.1.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeptionen

In der zweiten Phase der Jugoslawienkrise bis 1995 wurde Multilateralismus von den U.S.-Administrationen zum handlungsleitenden Prinzip erhoben. Amerika war zu „active engagement only in cooperation with allies“²²³ bereit. Dieser Multilateralismus war neben dem Versuch, in der Menge unterzutauchen, auch das Ergebnis einer unklaren Vorstellung von der eigenen Rolle in diesem Konflikt. Anders als im Golfkrieg beispielsweise, als die Vereinigten Staaten innerhalb kürzester Zeit zielsicher die internationale Führungsrolle übernommen

²²⁰ Vgl. dazu Bosnia and Iranian Arms Shipments: Issues of U.S. Policy and Involvement. CRS Report for Congress No. 96-360 F, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, April 24, 1996, S. 3f.

²²¹ Vgl. Rede von Präsident Clinton vom 3. Mai 1994. Clinton: U.S. Foreign Policy Must be Ready to Risk Error, USPIT, May 6, 1994, S. 14-26, hier S. 15.

²²² Vgl. Anthony Lake, From Containment to Enlargement, Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, September 21, 1993, in: U.S. Department of State Dispatch, Vol. 4, No 39, September 27, 1993, S. 658-664.

²²³ Vgl. Vortrag von Julie Kim, European Security: Bosnia, Russia, and NATO’s Future, CRS Public Policy Course for Congressional Staff 351, January 23, 1995, The Library of Congress, Washington DC.

hatten,²²⁴ schien Amerika über lange Zeit des Jugoslawienkonflikts eine Haltung einzunehmen, die es erforderlich machte, daß andere den USA aufzeigten, welche Rolle man denn überhaupt zu spielen habe. Simon Serfaty charakterisiert diese fehlende 'Rollenvorstellung' als amerikanischen „show-me mood: Show me why, show me with whom, and show me how.“²²⁵ Die Zögerlichkeit der Administration entsprach auch dem Rollenverständnis der amerikanischen Öffentlichkeit während der zweiten Phase: In einer Meinungsumfrage von ABC/Washington Post vom Februar 1993 unter Regierungseliten und der amerikanischen Öffentlichkeit glauben 80% der Befragten, daß der Jugoslawienkonflikt ein vorrangig europäisches Problem sei und nur ganze 16% wollten eine Führungsrolle der Vereinigten Staaten unterstützen.²²⁶ Dazu kam, daß die von der Administration zur Grundlage ihrer Politik erklärten Bedingungen 'kollektives Handeln' und 'Zustimmung aller Konfliktparteien' das Gestaltungspotential der USA extrem einschränkten, ja ihre Politik nahezu handlungsunfähig machen mußten: Europäisch-amerikanische Differenzen sorgten dafür ebenso wie die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Serben.

Rollenerwartungen an die Partner

Von ihren Verbündeten erwarteten die Vereinigten Staaten in dieser Konfliktphase, die Hauptlast der internationalen Friedensbemühungen im Krisengebiet zu tragen, dabei aber eine amerikanische Führungsrolle im Konfliktmanagement zu beachten. Zusätzlich drängte Washington die Verbündeten dazu, ihren Einfluß bei den verschiedenen Konfliktparteien geltend zu machen. Damit sollte der diplomatische Druck der Staatengemeinschaft auf die einzelnen Kriegsparteien insgesamt erhöht werden. Hierin war durchaus ein arbeitsteiliger Gedankengang angelegt, also eine Zivilmacht-kategorie im weitesten Sinne (Kategorie 5.1, 'collective actor'). Der amerikanische Verteidigungsminister Les Aspin sagte dazu: „The current policy is to use heavy diplomatic pressure. We want the Germans to talk to the Croats, the Russians to talk to the Serbs – whoever anybody has some influence with – marshal the opinion...“²²⁷

3.1.4 Amerikanische Politik als konstruktives Konfliktmanagement?

Zwischen 1991 und dem Spätsommer 1994 war die amerikanische Diplomatie, trotz zahlreicher Versuche, eine entschlossenerere Politik durchzusetzen, auf Kompromiß und Ausgleich mit den Verbündeten angelegt. Die Vereinigten Staaten unterstützten typischerweise europäische Initiativen nur halbherzig. Washington respektierte die Forderung der Alliierten nach einer nichtmilitärischen Konfliktlösung, um eine eigene Führungsrolle zu vermeiden. Jede Art von Unilateralismus wurde bis zum Herbst 1994 vermieden. Gegen eine entschlossenerere Politik sprach die zurückhaltende öffentliche Meinung in den USA, militärstrategische Überlegungen, die vor einem leichtfertigen Militäreinsatz in Bosnien warnten und der niedrige

²²⁴ David Gompert, der zur Zeit des Golfkrieges im NSC tätig war, vergleicht die Entscheidung der USA für eine Übernahme der Führungsrolle in den beiden Krisen folgendermaßen: „In the Gulf crisis, we took charge within hours, it didn't take us years.“ Interview mit David Gompert, Vice President, RAND, Senior Staff Director for Europe, National Security Council, NSC, 1990-1993, Washington, 12. Juli 1996.

²²⁵ Vgl. Simon Serfaty, *America and Europe Beyond Bosnia*, in: *The Washington Quarterly*, 19:3 (Summer 1996), S. 31-44, hier S. 39. Ähnlich bezeichnete Robert Zoellick, ehemaliger Undersecretary of State unter Präsident Bush, die Notwendigkeit, den Wählern überzeugende Gründe für außenpolitisches Engagement aufzuzeigen als „show-me-internationalism“, vgl. *Uncertain Beacon*, TIME, 27. November 1995, S. 31.

²²⁶ Vgl. U.S. Information Agency, *Opinion Roundup: European, American and Serbian Views on Bosnia-Herzegovina, 1992-1993*. USIS Opinion Research Memorandum, 20.7.1993, S. 4f.

²²⁷ Secretary of Defense Les Aspin, so zitiert in Cohen, 1995, S. 274, Fn.79.

ökonomische und strategische Stellenwert Bosniens für die USA.²²⁸ Dabei war die U.S.-Politik alles in allem nicht konstruktiv im Sinne einer Konfliktlösung. Die Passivität und mangelnde Unterstützung der USA für internationale Friedensinitiativen in dieser zweiten Konfliktphase muß vielmehr als einer der wesentlichen Gründe gesehen werden, warum es erst viel später zu einer ernsthaften Konfliktlösung gekommen ist.

3.2 Die Politik der Bundesrepublik

3.2.1 Lagebeurteilung, Position, Prinzipien und Ziele

Für die zweite und dritte Phase des Bosnienkonflikts sieht ein ranghoher Diplomat der deutschen Botschaft in Washington keine großen Unterschiede zwischen deutschen und amerikanischen Positionen und Zielen. „Wir haben zwei Ziele. Das übergreifende Ziel ist Friede in der Gegend. Das zweite Ziel ist Gerechtigkeit und dies beinhaltet ein Zusammenleben der drei Volksgruppen in einer Föderation, ...ein überlebensfähiges Bosnien in den Grenzen des bosnischen Staates. Wir können den Status quo ante nicht wieder herstellen, so bescheiden sind wir geworden, aber wir wollen auch nicht, daß es zu einer völligen Trennung der drei Volksgruppen kommt und damit die Ergebnisse der ethnischen Säuberungen sozusagen sanktioniert werden.“²²⁹ Meinungsunterschiede zwischen den USA und der Bundesrepublik bestünden hinsichtlich der Frage, ob das Ziel ‘Friede’ mit dem Ziel ‘Einheit’ in Übereinklang gebracht werden könne. Auch in der Frage der Wahl geeigneter Strategien und Instrumente der Konfliktbearbeitung seien die Bundesrepublik und die USA in ihren Überlegungen „sehr nahe beieinander“.

3.2.2 Strategien und Instrumente der Bundesregierung

Die bundesdeutsche Reaktion auf diplomatische Friedensinitiativen

Der Vance-Owen-Plan

Nach dem Anerkennungsdebakel wirkte die Bonner Diplomatie verunsichert und hielt sich bedeckt. Formell war man natürlich über die Mitgliedschaft in den mit der Konfliktlösung befaßten Gremien an der Formulierung der Friedensinitiativen beteiligt. Die deutsche Rolle blieb aber alles in allem eher bescheiden. In Ermangelung geeigneter Alternativen unterstützte Bonn den Vance-Owen-Plan ohne Enthusiasmus. Außenminister Kinkel schien eine pragmatische Position gegenüber der im Namen der Europäischen Gemeinschaft und der UNO ausgehandelten Initiative einzunehmen: „Ja, ich stehe hinter dem Plan. Ich kenne natürlich auch seine Schwächen. Aber ich stelle immer, wenn kritisiert wird... die Gegenfrage: Wer weiß etwas Besseres?“²³⁰ Als Bonn sowohl den Vance-Owen-Plan und unmittelbar darauf auch Präsident Clintons alternativen 6-Punkte-Plan unterstützte, wurde deutlich, daß sich Bonn den internationalen Initiativen ohne klare eigene Prinzipien anschloß. Hier wirkt die Diplomatie der Bundesrepublik konturlos. Immerhin hat man die Friedensinitiativen nachhaltig unterstützt und abschließend kann die deutsche Politik als konstruktive Passivität bezeichnet werden.

²²⁸ Vgl. Paul A. Papayoanou, Intra-Alliance Bargaining and U.S. Bosnia Policy, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 41, No. 1, February 1997, S. 97-116, hier S. 102.

²²⁹ Vgl. für dieses und die nachfolgenden Zitate Interview mit Gerd Wagner, Minister-Counselor, Deutsche Botschaft, Washington, 24. Juni 1996.

²³⁰ Vgl. Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Auszug aus einem Interview mit Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel in RIAS Berlin, 16. Mai 1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6/1993, S. 20-25, hier S. 23.

Die deutsche Politik im Rahmen der Kontaktgruppe

Erst mit der Gründung der Kontaktgruppe gewinnt die deutsche Politik wieder an Profil, und Bonn entwickelt neue Akteursqualitäten. Nach dem Scheitern der internationalen Friedensbemühungen mußte die Bundesrepublik erkennen, daß ihr in dem durch den Konfliktverlauf vorgegebenen Umfeld keine Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsinstrumente zur Verfügung standen, um eine zivilmachtorientierte Politik durchsetzen zu können. Im Rahmen von UN und EG fand Bonn keine Partner, die eine solche Politik mitgetragen hätten, zudem wirkten beide Institutionen an sich im Kontext des voranschreitenden Konflikts nicht gestaltunfähig. Die Kontaktgruppe wurde von Bonn unterstützt, weil sie die Idee kollektiver Sicherheit beinhaltete und der Versuch war, unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Politikpräferenzen in ein effektives Entscheidungsgremium zu integrieren und dadurch zu einer gemeinsam tragbaren, multilateral umsetzbaren Politik führen konnte. Mit Amerikanern, Europäern und Russen waren die zentralen und einflußmächtigsten Akteure gleichberechtigt eingebunden. Im Idealfall konnte dieser Rahmen also kollektives, hegemoniefreies Handeln herbeiführen.

Im Verlauf dieser multilateralen Politikkoordination sollten sich die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit und die Rolle der Bundesrepublik als bedeutungsvoll erweisen. Dazu sagt ein deutscher Diplomat: „Es war eine sehr, sehr intensive Zusammenarbeit. Wir haben sehr viele Texte entwickelt und eine verantwortliche Aufgabe übernommen bezüglich der Föderation zwischen den Bosniaken und den Kroaten. Da hat Deutschland ganz substantielle Arbeit geleistet.“²³¹ Diese Einschätzung wird bestätigt durch den amerikanischen Vertreter in der Kontaktgruppe, Botschafter Charles Thomas, der besonders auf die Rolle des deutschen Kontaktgruppendifplomaten, Sonderbotschafter Michael Steiner, hingewiesen hat:²³² „The German role was very much influenced by the personality of Michael Steiner who is a very active and somewhat imaginative guy. The German role was a difficult one because the Germans had to deal with the legacy of the recognition policy. But Steiner definitely took a lead role. Among the Europeans he was by far the most active and the closest to the United States position... Even without a presence on the ground, because of the German role in the EC, they had a lead role. Steiner was much more willing to take the lead. Other countries were reluctant to get into it. The French and the British they took a sort of a passive role as compared to the Germans.“²³³ Hier darf man also der Bundesrepublik aufgrund ihres aktiven Engagements und ihrer Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung Zivilmachtqualitäten im Bereich initiator/promoter (1.1) bescheinigen.

Ergänzt wurde dieses Engagement innerhalb der Kontaktgruppe durch ein selbstbewußtes Auftreten der bundesdeutschen UNO-Diplomaten, die Anfang Januar 1995 den nichtständigen Sitz der Bundesrepublik im UNO-Sicherheitsrat antraten. Botschafter Tono Eitel brachte im Herbst zunächst eine Anfrage zu den Menschenrechtsverletzungen in der UNO-Sicherheitszone Srebrenica in den Sicherheitsrat ein, auf dessen Grundlage sich der Rat am 21. Dezember 1995 schließlich auf die – von der deutschen UN-Mission verfaßte – Resolution 1034 einigte, die „alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien“²³⁴ und insbesondere die systematischen Menschenrechtsverletzungen der bosnischen Serben verurteilte. Im Januar 1996 wurde diese

²³¹ Vgl. Interview mit Gerd Wagner, Minister-Counselor, Deutsche Botschaft, Washington, 24. Juni 1996.

²³² Zur Person und Rolle Steiners vgl. Tag und Nacht im Einsatz für Bosnien, FAZ, 5. Januar 1996.

²³³ Vgl. Interview mit Ambassador Charles Thomas, U.S. Representative to the Contact Group, July 1994-January 1995, Bethesda, 19. Juli 1996.

²³⁴ So zitiert bei Thomas Schuler, Probezeit. Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96), in: Vereinte Nationen 45(1997)1, S. 1-9, hier S. 3.

Initiative auf Drängen Moskaus durch eine von den Deutschen vorbereitete Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats ergänzt, die auch die kroatischen Menschenrechtsverletzungen anprangerte, in ihrer diplomatischen Bedeutung jedoch unterhalb einer Resolution stand. Damit hatte sich Bonn in seinem Anliegen, kroatische Verfehlungen nicht mit serbischen auf eine Stufe zu stellen, als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat durchsetzen können. Die deutsche Resolutionsinitiative zu Srebrenica war „über Monate hinweg ‘das’ deutsche Thema in der Kontaktgruppe und im Sicherheitsrat (und verdeutlichte den Anspruch Deutschlands auf Mitsprache).“²³⁵ Nicht durchsetzen innerhalb der Kontaktgruppe konnte sich Bonn dagegen mit der späteren Forderung Kinkels, daß die multinationale Friedensumsetzungstruppe IFOR den Auftrag bekommen sollte, Kriegsverbrecher festzunehmen. Hier wurde der deutsche Außenminister von den USA aber auch von Rußland in die Schranken verwiesen: „Wie bereits im Falle der UNPROFOR die Franzosen und Briten, so machten ihm nun auch die Amerikaner klar, daß die truppenstellenden Länder das Sagen haben.“²³⁶ In diesem Fall litt die deutsche Diplomatie wieder darunter, in sicherheitspolitischen Fragen ohne angemessene Mitwirkung von den Partnern nicht ernst genommen zu werden. Weiterhin läßt sich daran erneut zeigen, daß zivilmachtorientierte Politik – in diesem Fall die Auslieferung und Verurteilung von Kriegsverbrechern als Schritt zur Durchsetzung internationaler Rechtsnormen – auf kooperationswillige Partner angewiesen ist. Ohne die Bereitschaft von Rußen, Amerikanern, Briten und Franzosen, ihre Truppen für die Verfolgung und Festnahme von Kriegsverbrechern bereitzustellen, blieb das zivilmachtorientierte deutsche Anliegen machtlos.

Die Bundesrepublik hat sich innerhalb der Kontaktgruppe im weiteren vor allem eingesetzt, um ihren Einfluß auf Zagreb geltend zu machen und pro-serbische Entscheidungen auszubalancieren. So gelang es Bonn beispielsweise, Sanktionen gegen Kroatien abzuwenden, die Großbritannien aufgrund einer UNO-Resolution von Anfang 1994 verhängen wollte. Paris und London äußerten wiederholt Bedenken gegen Kroatien als künftigen Vorposten Deutschlands in Südosteuropa, wo sie ein Vorherrschaftsstreben Bonns befürchteten.²³⁷ Innerhalb der Kontaktgruppe setzte sich Außenminister Kinkel weiterhin für eine Lösung der Krajina-Frage ein und schlug finanzielle Unterstützung für Zagreb durch das ‘Phare’-Programm der EU vor.²³⁸ Später propagierte Kinkel auch Verhandlungen der EU mit Kroatien über ein Handels- und Kooperationsabkommen.²³⁹ Im Februar 1995 beteiligte sich Deutschland als Repräsentant der EU an der sogenannten ‘Kleinen Kontaktgruppe’ (Zagreb 4) zur Verhandlung eines Friedensplans für serbisch besetzte Gebiete in Kroatien.²⁴⁰ Die Bundesrepublik hat auch Initiativen ihrer Partner unterstützt, beispielsweise den Plan des französischen Außenministers Juppé zur gegenseitigen Anerkennung Serbiens, Kroatiens und Bosniens im Februar 1995.²⁴¹ Juppé seinerseits hatte die deutsch-französische Zusammenarbeit innerhalb der Kontaktgruppe als reibungslos bezeichnet und sprach sich dafür aus, „daß Deutschland in den Prozeß völlig eingebunden ist, denn Deutschland hat Einfluß auf gewisse Parteien in dem Konflikt.“²⁴² Weiter forderte Juppé eine deutsche Verstärkung für die

²³⁵ Schuler, 1997, S. 4 und S. 3.

²³⁶ Schuler, 1997, S. 4. Zu diesem Zeitpunkt waren Art und Umfang des deutschen IFOR Kontingents noch unklar!

²³⁷ Vgl. Und was soll mit Kroatien werden?, FAZ, 27.7.1994.

²³⁸ Vgl. Kinkel für die territoriale Integrität Kroatiens, FAZ, 3.8.1994.

²³⁹ Vgl. Die EU hofft auf Milosevic, FAZ, 30.5.1995.

²⁴⁰ Vgl. Wer zerschlägt den gordischen Knoten?, FAZ, 2.2.1995.

²⁴¹ Vgl. Die EU unterstützt Juppés Balkan-Plan, FAZ, 8.2.1995.

²⁴² Vgl. Der französische Außenminister nennt Carters Reise ‘nützlich’, FAZ, 23.12.1994.

UNPROFOR-Truppen. Deutlich wird also, daß die zentralen Partner USA und Frankreich Deutschland als vollwertigen Partner auf der diplomatischen Ebene akzeptiert haben und gegen einen Bundeswehreinsatz keinerlei Einwände äußerten. Im März 1995, als die Vermittlungsbemühungen der Kontaktgruppe am Widerstand der Konfliktparteien zu scheitern drohten, setzte sich die Bundesrepublik für eine Stärkung der von den USA initiierten kroatisch-bosniakischen Föderation ein.²⁴³ Der Bundesaußenminister unterstrich trotz des zivilmachtfeindlichen Umfeldes eine rollenspezifisch orientierte Konfliktkultur (Kategorie 5.3): Deutschland werde bei der Suche nach einer friedlichen Lösung nicht so rasch aufgeben und sehe es als seine Pflicht an, jener Konfliktpartei zu helfen, die am meisten zu leiden habe.²⁴⁴ Dieser Vorsatz fand seinen Niederschlag in konkreten Hilfsleistungen für bosnische und kroatische Flüchtlinge sowie für den Wiederaufbau Kroatiens: In Kroatien finanzierte die Bundesregierung unter der Mitarbeit von GTZ-Arbeitskräften eine Flüchtlingssiedlung, förderte deutsche Investitionen und half bei der Gründung von Wirtschaftsbetrieben. Auch hat man den Kroaten Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen, beispielsweise beim Aufbau eines dem deutschen ähnlichen Steuersystems angeboten.²⁴⁵ Die zivilmachtorientierte Konfliktkultur betonte Kinkel auch später, nachdem sich die NATO zu Luftangriffen gegen serbische Stellungen entschlossen hatte. Nun war die Bundesrepublik zu einer Doppelstrategie – ‘militärische Aktionen plus Verhandlungen’ – durchaus bereit. Auf die Frage, wie es zusammenpasse, daß die Bundesregierung einerseits die Militäraktionen gegen Serbien begrüße, andererseits auf eine Konfliktlösung am Verhandlungstisch setze, entgegnete der Außenminister: „Wenn der Friedensprozeß voranzukommen scheint, wird er von Uneinsichtigen gestört. Das darf man nicht unerwidert und nicht unbeantwortet lassen, aber man darf sich nicht davon abhalten lassen, trotzdem den politischen Verhandlungsprozeß fortzuführen.“²⁴⁶

Sanktionen

Bonn kommt eine führende Rolle bei der Forderung und Durchsetzung von Sanktionen gegen die Serben zu.²⁴⁷ Zunächst sprach sich die Bundesregierung ausdrücklich für harte Wirtschaftssanktionen gegen Serbien aus, das für seine Politik mit „wirtschaftlicher Verelendung und totaler politischer Isolation zahlen“²⁴⁸ müsse. Später brachte sie in der ‘Kinkel-Juppé-Initiative’ zusammen mit Frankreich im September 1993 einen Vorschlag in die Diskussion, wonach die Sanktionen gegen Restjugoslawien im Austausch gegen serbisches Wohlverhalten bezüglich der territorialen Aufteilung Bosniens schrittweise gelockert werden sollten.²⁴⁹ Damit versuchte Bonn Serbien dazu zu bewegen, Druck auf die serbischen Bosnier auszuüben und insgesamt positive Anreize für Serbiens Kooperation zu schaffen. Der Plan scheiterte Ende 1993 – weil er weder für einen nach den serbischen Parlamentswahlen gestärkten Präsidenten Milosevic, noch für die an einer Rückgewinnung ihres Territoriums

²⁴³ Vgl. Washington deutet eine neue Balkanpolitik an, FAZ, 17.3.1995.

²⁴⁴ Vgl. Rettungsversuche für die Waffenruhe in Bosnien, NZZ, 18.3.1995.

²⁴⁵ Vgl. Kroatiens Schlüsselfrage, FAZ, 25.4.1995.

²⁴⁶ Vgl. BM des Auswärtigen Dr. Kinkel zu den NATO-Luftangriffen auf serbische Stellungen, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 9/1995, S. 13-14, hier S. 14.

²⁴⁷ Vgl. Maull, 1995, S. 9, m.w.N.

²⁴⁸ So Bundeskanzler Kohl als Bewertung der UN Resolution 820 vom 17. April 1993, mit der die politischen und wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rest-Jugoslawien verschärft wurden, vgl. Archiv der Gegenwart, 27. April 1993, S. 37804.

²⁴⁹ Vgl. Ein Vorschlag aus Brüssel soll Gespräche in Genf bewegen, FAZ, 19. November 1993.

interessierten bosnischen Muslime interessant war.²⁵⁰ Die schrittweise Aufhebung der Sanktionen wurde aber von der Kontaktgruppe im Frühjahr 1994 wieder als Element ihres Planes aufgenommen. Die Strategie, Sanktionen nicht nur zu verhängen, sondern auch deren Aufhebung als Instrument der Politik einzusetzen, ist durchaus zivilmächtorientiert und findet sich in den Kategorie 5.6 (sanction promoter) wieder. Ähnlich hat die Bundesrepublik versucht, durch Konditionalität ‘good governance’ und ‘zivilisiertes’ Verhalten Serbiens zu erwirken, Politikstrategien also, die in der Zivilmächtkategorie 4.3 (promoter of good governance) enthalten sind. Nach Beginn der Friedensverhandlungen von Dayton hat sich die Bundesrepublik um eine Verbesserung ihres Verhältnisses zu Restjugoslawien bemüht und Bedingungen aufgestellt, die für eine Normalisierung der Beziehungen zu leisten seien. Am 17. April 1996 wurde der Bundesrepublik Jugoslawien die Anerkennung ausgesprochen, die – ähnlich wie der Zugang zu Finanzhilfen und eine engere Zusammenarbeit mit westlichen Institutionen – von der strikten Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte, Rüstungskontrollbestimmungen und einer Umsetzung des Dayton-Abkommens abhängig gemacht worden war.²⁵¹

Die deutsche Beteiligung an militärischen Zwangsmaßnahmen

Bereits im August 1991 schlug Frankreich die Aufstellung einer WEU-Eingreiftruppe zur Trennung der Konfliktparteien in Kroatien vor. Dieser Vorschlag einer europäischen Friedenstruppe wurde in der Folge immer wieder in abgewandelter Form vorgebracht.²⁵² In der Bundesrepublik wurde daher seit 1991 die Frage diskutiert, ob die Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien eine konstruktive Rolle auch bei den militärischen Bemühungen zur Beilegung des Konflikts spielen könnte. Während für eine Schule neben verfassungsrechtlichen Bedenken insbesondere die ‘deutschen Erblasten’²⁵³ im ehemaligen Jugoslawien einer Beteiligung der Bundeswehr im Rahmen internationaler militärischer Konfliktlösungsstrategien entgegenstanden, warnten andere, eine Politik der militärischen Verweigerung „binde maßgeblich die Hände der deutschen Außenpolitik“²⁵⁴ und stelle die Bündnisfähigkeit Deutschlands in Frage. Bonns Haltung wirkte auf seine Partner widersprüchlich, weil es gelegentlich begrenzte militärische Maßnahmen des Westens forderte, aber nicht bereit war, eigene Truppen für einen solchen Einsatz aufzustellen. Außenminister Genscher hatte im September 1991 bereits angedeutet, daß die Bundesrepublik für den Fall einer europäischen Eingreiftruppe zu einem logistischen Beitrag bereit wäre.²⁵⁵ Bundeskanzler Kohl hatte in einer Bundestagserklärung vom 27. November 1991 den Einsatz von Bundeswehrsoldaten im ehemaligen Jugoslawien jedoch kategorisch abgelehnt.²⁵⁶ Später sagte der Kanzler: „Wer darüber hinaus für die Teilnahme deutscher Soldaten an eventuellen Maßnahmen auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien plädiert, muß wissen, daß die Bundesregierung dem nicht

²⁵⁰ Vgl. Michael Thumann, *Between Ambition and Paralysis – Germany’s Balkan Policy 1991-1994*, CEPS Draft, June 1994, S. 18.

²⁵¹ Vgl. Deutschland erkennt Bundesrepublik Jugoslawien an, FAZ, 18. April 1996.

²⁵² Vgl. Martin Rosefeld, *Deutschlands und Frankreichs Jugoslawienpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft 1991-1993*, in: *Südost-Europa*, Jg. 42 (1993), Nr. 11-12, S. 621-653, hier S. 643.

²⁵³ Vgl. dazu Eberhard Rondholz, *Deutsche Erblasten im jugoslawischen Bürgerkrieg*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 37, Heft 7, Juli 1992, S. 829-838.

²⁵⁴ Vgl. Protokoll der Studiengruppe *Internationale Sicherheit*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, 18. April 1994, S. 8.

²⁵⁵ Vgl. Genscher fordert nachdrücklich Einhaltung des Waffenstillstands, FAZ, 19.09.1991.

²⁵⁶ Vgl. Koslowski, 1995, S. 60.

zustimmen wird.“²⁵⁷ Deutschland stellte sich trotz der eigenen Absage hinter die NATO als mögliche Interventionsorganisation und schlug die Aufstellung einer KSZE-Friedenstruppe vor.²⁵⁸ Auch die Petersberger Erklärung über die Stärkung der operativen Rolle der WEU vom 19. Juni 1992 – in der eine gemeinsame und unabhängige europäische militärische Option vorgesehen ist – hat die Bundesregierung unterzeichnet.²⁵⁹ Außenminister Kinkel schloß am 11. Dezember 1992 einen Waffeneinsatz durch die NATO nicht aus: „Ich habe es nie ausgeschlossen, aber ich habe immer gesagt, wir müssen zunächst mit allen politischen und friedlichen Mitteln versuchen, es in den Griff zu bekommen, und wir Deutschen müssen zurückhaltend sein.“²⁶⁰ Weiterhin propagierte die Bundesregierung militärische Maßnahmen unterhalb der Schwelle direkter militärischer Gewaltanwendung, so z.B. die Einrichtung von Landkorridoren zur Auslieferung von Hilfsgütern,²⁶¹ eine Kontrolle schwerer Waffen durch die internationale Staatengemeinschaft oder die Errichtung von Schutzzonen für Flüchtlinge.²⁶² Außenminister Kinkel zweifelte jedoch später am politischen Willen der Staatengemeinschaft, die Schutzzonen militärisch zu verteidigen.²⁶³

‘Lift and Strike’

Bezüglich einer Aufhebung des Waffenembargos gegenüber den bosnischen Muslimen lavierte die Bundesregierung zwischen Rücksichtnahme auf die ablehnende Haltung der mit eigenen UNPROFOR-Truppenkontingenten stationierten europäischen Verbündeten und Verständnis für das Drängen Washingtons.²⁶⁴ Zunächst unterstützte Bonn gegenüber den europäischen Partnern den Vorschlag Clintons, das Waffenembargo gegen die Muslime aufzuheben und ertete dafür ein ausdrückliches Lob des amerikanischen Präsidenten.²⁶⁵ In die Überlegungen der Bundesregierung ging mit ein, daß nach der Ablehnung des Vance-Owen-Plans durch die bosnischen Serben militärische Druckmittel als letzte Option des Westens galten, doch noch

²⁵⁷ Vgl. Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl zur Entwicklung in Bosnien-Herzegowina vom 19. April 1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 5/1993, S. 20.

²⁵⁸ Vgl. Rosefeld, 1993, S. 645f.

²⁵⁹ Allerdings mit der Zusatzklausel, daß die Mitgliedstaaten laut ihren Verfassungen souverän über ihre Teilnahme entscheiden, vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der WEU vom 19. Juni 1992, in: EA, 47 (1992) 14, D479-485. Mit dieser ‘Europäischen Option’ stellte sich die Frage, ob die WEU aber auch das deutsch-französische Korps oder das Euro-Korps künftig eigenständig über die Durchführung friedensschaffender Maßnahmen entscheiden könnten. Was die internationale Legitimation friedensschaffender Maßnahmen anbelangt, sprach sich Kinkel am 10.01.1993 im Deutschlandfunk aber deutlich – in Übereinstimmung mit Zivilmachtgrundsätzen – gegen eine nationale oder auch regionale Entscheidungsgewalt aus: „Ich bleibe dabei, ...daß friedensschaffende Maßnahmen nur unter dem Dach der UNO oder auf Entschluß des Sicherheitsrates möglich sein sollen...Ich bin überzeugt, daß das Gewaltmonopol bei einer Institution liegen sollte...“, vgl. Stellungnahmen von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel zum Jugoslawien-Konflikt, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 3/1993, S. 11-19, hier S. 12.

²⁶⁰ Vgl. Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel, Deutschlandfunk, 11.12.1992, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1993, S. 13.

²⁶¹ So ein Punkt der deutsch-französischen Initiative zur Abwendung einer Winterkatastrophe in Bosnien, vgl. Ein Vorschlag aus Brüssel soll Gespräche in Genf bewegen, FAZ, 19. November 1993.

²⁶² Vgl. Rühle lehnt internationalen Militärschlag gegen Serbien ab, FAZ, 8. August 1992.

²⁶³ Vgl. Anhaltende Ratlosigkeit zu Bosnien in Brüssel, NZZ, 18. Juli 1995.

²⁶⁴ Vgl. Rettungsversuche für die Waffenruhe in Bosnien, NZZ, 18. Mai 1995. Allerdings drängte die Bundesregierung auf ein gemeinschaftliches, nicht aber unilaterales Vorgehen bezüglich einer eventuellen Aufhebung.

²⁶⁵ Vgl. U.S. Präsident Clinton bedauert die Bosnien-Politik „einiger europäischer Länder“, FAZ, 22. Juli 1993.

Einfluß auf die kooperationsunwilligen Konfliktparteien zu nehmen.²⁶⁶ Auf dem Treffen der EG-Außenminister im dänischen Middelfart am 25. April 1993 wurde Außenminister Kinkel's Vorschlag zur Aufhebung des Waffenembargos gegen Bosnien-Herzegowina abgelehnt.²⁶⁷ Auch auf dem EG-Gipfel in Kopenhagen im Juni 1993 stand Bundeskanzler Kohl allein mit seiner Haltung, das Embargo zu lockern oder aufzuheben. Außenminister Kinkel betonte vor der Presse während des Gipfels noch den engen Schulterschuß mit Washington bezüglich einer Aufhebung: „Wir waren tendenziell immer der amerikanischen Haltung, die das ja will, am nächsten.“²⁶⁸ Bonn geriet mit seinem Versuch, für die amerikanischen Pläne bei den europäischen Partnern Unterstützung zu finden, zwischen die transatlantischen Fronten und konnte sich gegen die Bedenken der Partner nicht durchsetzen. Zum einen fehlte der Bundesrepublik – ohne eigene militärische Präsenz in Bosnien – diplomatisches Gewicht in einer Frage, die schwerwiegende Auswirkungen für französische und britische UNPROFOR-Soldaten nach sich ziehen konnte. Bonn hätte ja die propagierte Politik ‘lift and strike’ aufgrund seiner militärischen Beschränkung nicht konsequent mittragen können. Zum anderen fand sich in der Bundesrepublik keine nachhaltige innenpolitische Unterstützung für die amerikanische Option.²⁶⁹

Die Politik der Bundesregierung muß in dieser Frage insgesamt als ambivalent bezeichnet werden. Als die Clinton-Administration Anfang November 1994 auf Drängen des Kongresses bekannt gab, das Waffenembargo nicht länger zu überwachen, kritisierte Bonn, „the U.S. position was liable to escalate the fighting rather than promote negotiations.“²⁷⁰ Bei dieser Einschätzung blieb Außenminister Kinkel auch im Sommer 1995, als er eine Aufhebung moralisch-ethisch rechtfertigte, ihren Zeitpunkt aber als verspätet und damit wirkungslos bezeichnete,²⁷¹ bzw. auf mögliche Gefahren hinwies und die Solidarität mit den europäischen Partnern unterstrich: „Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine Aufhebung des Waffenembargos im Augenblick falsch wäre, weil das zwingend zu einer Zunahme militärischer Aktion führen und die Versorgung der notleidenden Bevölkerung mit Nahrung und medizinischen Gütern nicht mehr zulassen würde. Außerdem sind unsere Partner, die Soldaten am Boden dorthin entsandt haben, gegen eine Aufhebung des Embargos...“²⁷² Solidarität und Rücksichtnahme der Bundesregierung gegenüber den Interessen der europäischen Verbündeten überwog am Ende die transatlantische Interessenkoalition zwischen Bonn und Washington bezüglich einer Aufhebung des Waffenembargos. Rollentheoretisch wird hier ein Erwartungskonflikt zwischen der Bundesrepublik und den unterschiedlichen Interessen ihrer Partner erkennbar, der auch künftig einige sicherheitspolitische Entscheidungen der Bundesregierung problematisch werden läßt. Unter Zivilmachtperspektive erscheint die ‘lift and strike’-Politik nicht eindeutig zu bewerten: eine zivilmachtatypische Präferenz für

²⁶⁶ Vgl. das Interview mit Volker Rühle, Bundesminister der Verteidigung zu aktuellen Fragen der Friedensbemühungen für Bosnien-Herzegowina, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 5/1993, S. 22-24, hier S. 23.

²⁶⁷ Vgl. Archiv der Gegenwart, 27. April 1993, S. 37806.

²⁶⁸ Vgl. Dr. Klaus Kinkel zur Bosnien-Debatte auf dem EG Gipfel in Kopenhagen, in, Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 7/1993, S. 32-34, hier S. 32.

²⁶⁹ Vgl. Maull, 1995, S. 10, m.w.N.

²⁷⁰ Vgl. Allies Are Worried After U.S. Calls Off Policing the Ban On Arms to Bosnia, IHT, 12./13. November 1994.

²⁷¹ Vgl. Interview des General-Anzeigers mit Außenminister Dr. Klaus Kinkel, in Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 8/1995, S. 9-10, hier S. 10.

²⁷² Vgl. BM des Auswärtigen Dr. Kinkel zur US-Friedensinitiative für Bosnien, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 9/1995, S. 10.

militärische Konfliktlösungsmechanismen wird ebenso deutlich wie die Verpflichtung zur Einmischung und Gestaltungswille, den die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt freilich nur propagierte, selbst mitzutragen jedoch nicht bereit war.

Bonn begrüßt militärische Instrumente

Die Bundesrepublik hat sich in dieser zweiten Konfliktphase keineswegs gegen die Anwendung militärischer Instrumente ausgesprochen. Als die NATO im Mai 1995 ein serbisches Munitionsdepot bei Pale bombardierte, sprach Außenminister Kinkel von einem „Signal zur rechten Zeit“²⁷³ und begrüßte das robustere Vorgehen der NATO in Bosnien, das durch das Verhalten der bosnischen Serben hervorgerufen worden sei. Die Bereitschaft, aggressives Verhalten bzw. die dauerhafte Verweigerung diplomatischer Vermittlungsbemühungen militärisch zu sanktionieren, ist mit zivilmachtorientierten Rollenvorstellungen durchaus zu vereinbaren. Bis zur dritten Konfliktphase gilt jedoch: Bonn ist aufgrund seiner Sonderrolle nur bedingt zu einer Politik militärischer Zivilisierung fähig.

Erwartungen der Partner

Vom UNO-Generalsekretär und westlichen Verbündeten wurde die Bundesrepublik bei verschiedenen Gelegenheiten gebeten, eigene Truppen für eine Peacekeeping-Mission in Bosnien zur Verfügung zu stellen.²⁷⁴ UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali hatte bei seinem Besuch in Bonn im Januar 1993 gemahnt, „daß ein Land von der Bedeutung der Bundesrepublik keine Sonderrolle beanspruchen, auch nicht erkaufen dürfe.“²⁷⁵ Während der jährlichen Münchner Wehrkundetagung im Februar 1993 wurde die Bundesrepublik öffentlich von westlichen Diplomaten für ihre Weigerung gerügt, eigene Soldaten für friedenserhaltende Maßnahmen zur Verfügung zu stellen.²⁷⁶ Auf dem gleichen Forum sagte Senator William Cohen (R-Maine) in einem Interview: „The Americans say, ‘Let’s see some Germans on the Ground’. You can’t hide from history but you also can’t hide behind it.“²⁷⁷ Eine politikwissenschaftliche Bewertung kam zu dem Schluß: „...Germany is an uncertain partner in crisis management situations. German inhibitions on the use of combat troops in conflicts beyond Germany’s borders have seriously impaired Bonn’s ability to play an effective role in Yugoslavia, undermined its credibility with the Western allies, and been a source of irritation for the United States. A failure of Bonn to overcome its current internal inhibitions about the use of force and to contribute to NATO’s new conflict management tasks could not only weaken the ability of WEU and NATO to perform these tasks, but damage bilateral relations with the United States as well.“²⁷⁸

Die Bundesregierung blieb dennoch zurückhaltend, wohl weniger, weil die internationalen Rollenerwartungen an Deutschland – anders als in der Golfkrise – so ambivalent gewesen wären,²⁷⁹ sondern deshalb, weil die Umstände und das eigene „Gespür für die politische Gefahr

²⁷³ Vgl. Bis hierher und nicht weiter, FAZ, 27. Mai 1995.

²⁷⁴ Vgl. Michael Thumann, *Between Ambition and Paralysis – Germany’s Balkan Policy 1991-1994*, CEPS Draft, June 1994, S. 16.

²⁷⁵ Vgl. Breite Mehrheit für Blauhelm-Einsätze deutscher Soldaten, FAZ, 11.02.1993.

²⁷⁶ Vgl. International Herald Tribune, 8 February 1993, S. 2.

²⁷⁷ Zitat in U.S., *Europe: The Gap is Widening*, The Washington Post, February 8, 1995.

²⁷⁸ F. Stephen Larrabee, *Implications for Transatlantic Relations*, in: *The Implications of the Yugoslav Crisis For Western Europe’s Foreign Relations*, ed. by Mathias Jopp, Institute for Security Studies, Western European Union, Chaillot Paper No. 17, Paris 1994, S. 17-34, hier S. 31.

²⁷⁹ Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß die Kampagnen der Serben gegen einen deutschen Militäreinsatz Auswirkungen auf die Entscheidungen der Bundesregierung hatten. So sagte Serbenführer Karadzic,

dieses Terrains“ zur Vorsicht rieten: „Ihre Partner erwarteten von der Bundesrepublik eine Bereitschaft zum Handeln im militärischen Bereich, wo deutsche Initiativen jahrzehntelang nicht willkommen waren und im Hinblick auf die deutsche Vergangenheit verurteilt worden wären.“²⁸⁰

Bonner Regierungsvertreter waren immerhin sehr bemüht, den Einsatz deutscher Streitkräfte auf der innenpolitischen Bühne vorzubereiten. Für Bundesverteidigungsminister Rühle bedeutete eine Teilnahme deutscher Verbände an den durch gemeinsame Beschlüsse von NATO und WEU legitimierten Maßnahmen ein Stück „Solidarität im Bündnis...Wenn alle anderen Nationen im Bündnis von Dänemark bis Griechenland zu einer gemeinsamen Lageeinschätzung kommen und die Schiffe und Flugzeuge einen gemeinsamen Kurs steuern, kann sich Deutschland nicht sperren.“²⁸¹ Im Verlauf der Krise stieg zunächst auch die Bereitschaft der breiten Öffentlichkeit, eine militärische Option unter Beteiligung der Bundeswehr zu befürworten. In einer Emnid-Umfrage des Bundesministeriums der Verteidigung zur sicherheitspolitischen Meinungslage der Bevölkerung sprachen sich immerhin 71% der Befragten für einen Einsatz der Bundeswehr bei Blauhelm-Missionen aus (gegenüber 65% 1991).²⁸² Im Januar 1993 glaubten 56% der Befragten, ein militärisches Eingreifen des Westens in Jugoslawien sei notwendig, um dem Krieg ein Ende zu bereiten. 50% fanden, daß sich Deutschland genauso wie England, Frankreich oder die Amerikaner an den UN-Truppen beteiligen sollte, während 31% zwar eine finanzielle Unterstützung befürworteten, den Einsatz deutscher Soldaten jedoch ablehnten.²⁸³ Später ebte die Unterstützung für eine militärische Beteiligung der Bundesrepublik in der Öffentlichkeit wieder ab. Im Juni 1995, als das Bundeskabinett entschied, die Bundeswehr zum Schutz der UN-Friedenstruppen in Bosnien einzusetzen, sprachen sich 48% der befragten Westdeutschen (29% der Ostdeutschen) für eine Beteiligung der Bundeswehr an den UN-Schutztruppen aus, 46% (West) bzw. 70% (Ost) waren dagegen.²⁸⁴

Als Ende 1993 und im Frühjahr 1994 die Forderung nach einem militärischen Eingreifen auf westlicher Seite deutlicher wurde, zeigte die Bundesregierung weiterhin eine klare Präferenz für diplomatische Instrumente des Konfliktmanagements. Außenminister Kinkel betonte in einem Interview, für ihn gäbe es nach wie vor keine Alternative zu „friedlichen, diplomatischen Mitteln.“²⁸⁵ Kanzler Kohl warnte verschiedentlich vor hohen Kosten, gefährlichen Konsequenzen für die beteiligten Soldaten und zweifelhaften Erfolgsaussichten einer bodentruppengestützten westlichen Militärintervention²⁸⁶ und unterstrich in Telefongesprächen

nachdem Bonn militärische Unterstützung für die Schnelle Eingreiftruppe angekündigt hatte: „We think the international community should stop Germany from getting involved in the Balkans in a military way.“
Vgl. Leaders send envoy back to Balkans, Financial Times, 28. June 1995.

²⁸⁰ Vgl. für beide Zitate Wolfram E. Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn 1995, S. 126 und S. 125.

²⁸¹ Vgl. Bundesverteidigungsminister Volker Rühle, Debattenbeitrag vor dem Deutschen Bundestag, 22. Juli 1992, Plenarprotokoll 12/102, S. 8639-8640, hier S. 8639.

²⁸² Vgl. Meinungsumfrage, Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherheitspolitik, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 2/1993, S. 60-62, hier S. 61.

²⁸³ Vgl. Allensbacher Monatsbericht, Breite Mehrheit für Blauhelm-Einsätze deutscher Soldaten, FAZ, 11.02.1993.

²⁸⁴ Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Bosnieneinsatz – die Bürgermeinung, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 8/1995, S. 2.

²⁸⁵ Vgl. Interview mit Außenminister Kinkel im Hessischen Rundfunk, 14.02.1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 3/1993, S. 13-19, hier S. 15.

²⁸⁶ Vgl. beispielsweise Kohl Stresses Risks of Bosnia Intervention, IHT, 28. Januar 1994.

mit den Präsidenten Mitterand und Clinton weiterhin „the need for political solutions over intensified military measures.“²⁸⁷ Allerdings wirkt die Politik Bonns in diesem Zusammenhang schizophren, denn gleichzeitig befürwortete die Bundesregierung selektive Luftschläge gegen serbische Stellungen unter der Voraussetzung, daß diese vom UNO-Sicherheitsrat legitimiert waren.²⁸⁸ „The use of selective military measures like the ones NATO offered to the United Nations on August 9, 1993, must no longer be ruled out.“²⁸⁹ Dies freilich sollte ohne bundesdeutsche Beteiligung geschehen.

In dieser zweiten Konfliktphase beteiligte sich die Bundeswehr trotz Bonns offensichtlicher Abneigung gegenüber militärischen Instrumenten an internationalen militärischen Maßnahmen zur Befriedung im ehemaligen Jugoslawien, sofern diese unterhalb der Schwelle eigener Kampfeinsätze oder einer direkten Stationierung von Bundeswehrsoldaten in Bosnien lagen.²⁹⁰

- Seit 1992 unterstützte die Bundeswehr die militärische Umsetzung der Beschlüsse des UNSC: Deutsche Soldaten wurden zur Überwachung und Durchsetzung des UN-Embargos in die Adria und auf die Donau abgestellt, wo die Bundesrepublik nach Angaben von Außenminister Kinkel mit vier Polizeibooten und 50 Zoll- und Polizeibeamten sogar das größte nationale Kontingent stellte.²⁹¹
- Die Bundesluftwaffe stellte 40% des fliegenden Personals sowie den Kommandeur der AWACS-Luftraumüberwachung für Bosnien,²⁹² der durch die UNSC-Resolution 781 bzw. 786 vom 9. bzw. 10.11. 1992 gedeckt war. In einer Sitzung des Bundeskabinetts vom 2. April 1993 erklärte sich die Bundesregierung dann auch einverstanden, „daß der NATO-AWACS-Verband nunmehr in Übereinstimmung mit Sicherheitsratsresolution 816 vom 31. März 1993 auch unter deutscher Beteiligung daran mitwirkt, dieses Flugverbot durchzusetzen.“²⁹³ Dies war für die damalige verfassungsrechtliche Legitimation von Bundeswehreinräsen insofern problematisch, als mit diesem neuen Mandat Bundeswehrsoldaten zwar keine eigenen Kampfeinsätze geflogen wären, NATO-Abfangjäger aber an Luftraumverletzer herangeführt und die Feuerleitfunktion bei möglichen Luftkämpfen übernommen hätten. Bonn war aber bemüht, seine verfassungsrechtlichen Bedenken und den innenpolitischen Widerstand gegen eine

²⁸⁷ Vgl. NATO Is Weighing A More Active Role. Some in Alliance Still Fear Becoming Mired in Combat, IHT, 20. April 1994.

²⁸⁸ Vgl. Serbs inject fresh doubts into NATO, Financial Times, 10. August 1993.

²⁸⁹ So Regierungssprecher Dieter Vogel, vgl. Paris Seeks NATO Ultimatum: Lift Siege or Face Air Strikes, IHT, 07. Februar 1994.

²⁹⁰ Verteidigungsminister Rüge zog die (vorläufigen!) Grenzen für die militärische Beteiligung der Bundesrepublik: „Kein Einsatz von deutschen Truppen auf dem Boden, kein Einsatz von deutschen Kampfflugzeugen, und dabei bleibt es auch.“ Vgl. Verteidigungsminister Volker Rüge im Deutschlandfunk, 05.05.1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 5/1993, S. 22-24, hier S. 22.

²⁹¹ Vgl. die Angabe bei Koslowski, 1995, S. 62, der sich auf die Regierungserklärung vom 21. April 1993 bezieht.

²⁹² Vgl. Die NATO hat mit ihrem Bosnien-Einsatz begonnen, FAZ, 08. April 1993.

²⁹³ Vgl. Erklärung der Bundesregierung in der Sitzung des Bundeskabinetts am 2. April 1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 4/1993, S. 6-7. Die FDP-Minister konnten aus „bekannten verfassungsrechtlichen Gründen“ die Beteiligung deutscher Soldaten an einer Durchsetzung nicht mittragen und stimmten deshalb mit ‘nein’. vgl. Erklärung der FDP-Minister, in: ebd., S. 7. Bundeskanzler Kohl begründete seine Entscheidung für eine Beteiligung deutscher Soldaten bei den AWACS-Flügen zur Durchsetzung des Flugverbots in einem SAT 1-Interview vom 2.04.1993 durchaus im Sinne einer idealtypischen Zivilmacht: „...wir sind Mitglied der Vereinten Nationen und wer Mitglied ist, hat Rechte und Pflichten.“ Vgl. Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl zu aktuellen politischen Fragen, in: ebd., S. 8.

Teilnahme der Bundeswehr nicht zum Problem für eine gemeinsame positive Entscheidung des NATO-Rates zu machen²⁹⁴ und beließ seine Mannschaften in den NATO-Einheiten. Eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gegen den Regierungsbeschluß durch die FDP scheiterte.²⁹⁵ Am 12. Juli 1994 erklärte das Bundesverfassungsgericht schließlich Bundeswehrblauhelmeinsätze als Teil kollektiver Sicherheitsbündnisse und Verteidigungssysteme auch außerhalb des NATO-Territoriums für verfassungsgemäß.

- Versorgungsflüge für die notleidende Bevölkerung wurden auch von bundesdeutschen Transall-Maschinen nach Sarajewo und nach Ostbosnien durchgeführt.
- Für die militärischen Einsätze unter UNO-Mandat wurden von der Bundeswehr umfangreiche humanitäre Sachleistungen und logistische sowie materielle Unterstützung erbracht. Die Bundesrepublik war der größte Materiallieferant für die verschiedenen UNO-Friedensmissionen.²⁹⁶
- Im Zuge der Planungen zu einem eventuellen Abzug der UNO-Soldaten aus Bosnien-Herzegowina ersuchte der NATO-Oberbefehlshaber für Europa, General Joulwan, das bundesdeutsche Verteidigungsministerium im Februar 1995 um eine Präzisierung des deutschen Unterstützungsangebotes für eine solche Operation,²⁹⁷ nachdem Joulwan am Rande der Außenministertagung der Allianz Anfang Dezember 1994 die Bundesregierung bereits um die Entsendung von Kampfflugzeugen gebeten hatte. Bundesverteidigungsminister Rühle hatte damals seinen Kollegen „Solidarität Deutschlands“²⁹⁸ für dieses Vorhaben zugesagt.²⁹⁹ Bundeskanzler Kohl sprach in diesem Zusammenhang von einer „moralischen Verpflichtung gegenüber den Alliierten“ und Verteidigungsminister Rühle warnte, „wer Briten und Franzosen Schutz verweigere, lege die Axt an die NATO an.“³⁰⁰ Am 20. Dezember 1994 faßte die Bundesregierung den Beschluß, daß bei einer NATO-geführten Evakuierung der UNPROFOR-Soldaten deutsche Kampfflugzeuge teilnehmen sollten.³⁰¹ Damit war die „Kohl-Doktrin“ aufgehoben, der zufolge keine deutschen Soldaten dort eingesetzt werden sollten, wo die Wehrmacht zwischen 1939 und 1945 aufgetreten war.³⁰² Die Schnelle Eingreiftruppe kam jedoch nicht zustande, da die UNPROFOR-Soldaten lediglich umgruppiert wurden.
- Erst im Frühsommer 1995, nachdem sich die Lage in Bosnien-Herzegowina zusehends verschärft hatte und 400 UN-Soldaten von den Serben als Geiseln genommen worden waren, wurde ein militärisches Eingreifen der NATO erneut diskutiert.³⁰³ Außenminister

²⁹⁴ Vgl. Die NATO hat mit ihrem Bosnien-Einsatz begonnen, FAZ, 08. April 1993.

²⁹⁵ Vgl. Maull, 1995, (Germany in the Yugoslav Crisis), S. 110.

²⁹⁶ Vgl. Deutschland und die Vereinten Nationen, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1996, S. 18.

²⁹⁷ Vgl. Nato-Anfrage an Bonn zum Bosnien-Abzugsplan, NZZ, 09. Februar 1995.

²⁹⁸ Vgl. NATO-Beratungen über den Bosnien-Einsatz, NZZ, 16.12.1994.

²⁹⁹ Vgl. Nato-Verteidigungsminister bereiten Verbleib und Abzug vor, FAZ, 15. Dezember 1994; Für eine genaue Aufstellung der Bundeswehrkontingente (u.a. ein Feldlazarett mit 600 Soldaten, 6-8 ERC-Tornados und 14 Marinebote) vgl. Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1995, S. 30f.

³⁰⁰ Vgl. Bonn für ein verstärktes Engagement in Bosnien, NZZ, 17.12.1994.

³⁰¹ Vgl. Arthur Heinrich, Unternehmen Tornado. Unvollständige Chronik einer außenpolitischen Grundsatzentscheidung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 40, Nr. 2, 1995, S. 144-155, hier S. 144f.

³⁰² Vgl. Koslowski, 1995, S. 161.

³⁰³ Vgl. Berthold Meyer/Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt, NATO 96: Bündnis im Widerspruch, HSFK-Report 3/1996, März 1996, S. 48.

Kinkel führte in der Bundestagsdebatte vom 30. Juni über die Teilnahme der Bundeswehr an einer NATO-Militärmission in Ex-Jugoslawien aus, daß eine Entsendung deutscher Soldaten die konsequente Fortführung deutscher Politik wäre: „Da wir alle Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates, der NATO und der Europäischen Union zur Schaffung dieses Einsatzverbandes mitgetragen haben, konnte es in der Konsequenz dieser Politik für die Bundesregierung nur eine Entscheidung geben: Wir wollen und müssen Solidarität leisten.“³⁰⁴ Bundeskanzler Kohl nannte das Vorgehen der bosnischen Serben verbrecherisch und sagte für den Eventualabzug der UNPROFOR 1800 Bundeswehrsoldaten³⁰⁵ als Unterstützungskontingent für 14 hochspezialisierte Tornado-Kampf- und Luftaufklärungsjets zur Ausschaltung der serbischen Luftabwehr sowie 12 Transportflugzeuge zu, die auf die italienische NATO-Basis Piacenza verlegt werden sollten.³⁰⁶ Hier entspricht die Bundesrepublik ihrer Zivilmachtrolle als verlässlicher, solidarischer Partner (Kategorie 5.5) und bekundet ihre Bereitschaft, sich zum Schutz zentraler Sicherheitsinstitutionen zu engagieren. Am 16. Juni 1995 autorisierte die UNSC-Resolution 998 auf Initiative Großbritanniens, Frankreichs und der Niederlande eine Schnelle Eingreiftruppe zum Schutz und zur Aufrechterhaltung der UNPROFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina. Mit den bereits 1994 zugesagten Bundeswehrkontingenten wollte die Bundesrepublik „unterstützende Solidarität üben, sich aber nicht unmittelbar als UNPROFOR-Truppensteller in Bosnien beteiligen.“³⁰⁷ Der Bundestag billigte die Entsendung mit 386 zu 258 Stimmen bei 11 Enthaltungen.³⁰⁸

Humanitäre Hilfe

Nach ihrer führenden Rolle bei der Anerkennung der drei Teilrepubliken konzentrierten sich die Bemühungen der Bundesregierung insbesondere auf humanitäre Hilfe. Einerseits war die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik von der Not der leidenden Zivilbevölkerung betroffen, andererseits mußte man mit einem zunehmenden Flüchtlingsstrom aus dem Krisengebiet fertig werden, der zwar die meisten westeuropäischen Partner, insbesondere aber die Bundesrepublik traf. Schließlich war man in Bonn wohl auch unglücklich über die fehlenden militärischen Instrumente der Bundesrepublik und glaubte, dieses Manko durch ein besonderes Engagement im humanitären Bereich kompensieren zu können (und zu müssen). Außenminister Kinkel betonte in einem Rundfunkinterview auf die Frage nach einer militärischen Intervention der EG im ehemaligen Jugoslawien: „...wir dürfen es nicht fordern, weil wir aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen nicht können und nicht wollen...Aber ich sage noch einmal: Wir Deutsche können und sollten aus der vorher geschilderten Lage nicht drängen, aber eben sonst alles tun und das tun wir ja auch, vor allem im humanitären Bereich, um zu helfen.“³⁰⁹

Zur Zivilmachtrolle der Bundesrepublik muß auch die Bereitschaft der Bundesregierung gezählt werden, mehr Bürgerkriegsflüchtlinge aufzunehmen als alle anderen europäischen Nachbarn zusammen. Bis März 1995 gewährte die Bundesrepublik mehr als 350.000 der 734.970 aus dem ehemaligen Jugoslawien ins Ausland Geflüchteten Aufnahme. Allein in Berlin fanden 35.000 Bürgerkriegsflüchtlinge Schutz. Die finanziellen Belastungen von Kommunen

³⁰⁴ Vgl. Archiv der Gegenwart vom 25. Juli 1995, S. 40206.

³⁰⁵ Vgl. Kohl gegen Abzug der Uno-Truppen aus Bosnien, NZZ, 1.6.1995.

³⁰⁶ Vgl. Kohl Orders Troops to Bosnia, Guardian Weekly, 9 July 1995.

³⁰⁷ Vgl. Pressekonferenz zum Kabinettsbeschuß von BM des Auswärtigen, Dr. Kinkel u.a., in Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 7/1995, S. 8-11, hier S. 11.

³⁰⁸ Vgl. Kohl Orders Troops to Bosnia, Guardian Weekly, 9 July 1995.

³⁰⁹ Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel, Deutschlandfunk, 16.12.1992, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr.1/1993, S. 13.

und Bund für die Flüchtlingsversorgung belaufen sich auf rund 3,2 Mrd. DM jährlich.³¹⁰ Das nächstgrößte Aufnahmeland war Italien mit 54.600 Vertriebenen des jugoslawischen Bürgerkriegs.³¹¹

Nach einem Treffen der NATO-Außenminister in Brüssel erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 28. Februar 1993, die Bundesluftwaffe habe bislang rund 400 Flüge mit Hilfsgütern nach Sarajewo durchgeführt. Mit 658 Millionen DM an humanitärer Hilfe für die Opfer des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien stehe Deutschland an der Spitze aller Geberländer.³¹² Bis zum Ende der Luftbrücke für Sarajewo am 4. Januar 1996 hatten Transportflieger der Bundeswehr in 1.412 Flügen und 3.426 Flugstunden fast 11.000 Tonnen Hilfsgüter (von insgesamt 160.000 Tonnen der internationalen Luftbrückenoperation) und 3.875 Passagiere nach Bosnien transportiert.³¹³

3.2.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeptionen

Nach der Anerkennung der Teilrepubliken, massiver internationaler Kritik an der deutschen Politik und dem Ausscheiden von Außenminister Genscher verlor die deutsche Jugoslawienpolitik an Gewicht und Einfluß. „Deutschland spielte eine herausragende Rolle bei der Anerkennung, nachher nicht mehr.“³¹⁴ Der Bundeskanzler gab für die Bonner Diplomatie dieser Phase als Leitmotiv aus: „Zurückhalten, nicht vorpreschen“.³¹⁵ Deutschland wirkte fortan unauffällig, unsicher, kraft- und initiativlos.³¹⁶ Nachdem diplomatische Friedensinitiativen zum wiederholten Male gescheitert waren, schwand die Überzeugung der Bundesrepublik in diesem Konflikt überhaupt Gestaltungspotential zu besitzen. Außenminister Kinkel betonte, man habe keine Möglichkeit, „direkt Einfluß auf die Konfliktparteien in der Art zu nehmen, daß man sie tatsächlich zum Frieden, zum Ende dieser schrecklichen Vergewaltigungen, dieses Mordens und Tötens bringt.“³¹⁷ Als der Konflikt dann in die militärische Phase übergegangen war und die Bundesrepublik zunächst nicht bereit war, sich militärisch uneingeschränkt an einer Konfliktlösung zu beteiligen, fehlten der deutschen Außenpolitik ja auch die geeigneten Instrumente, um nachhaltigen Einfluß auf den Konfliktverlauf bzw. auf die internationalen Institutionen und Gremien der Konfliktbearbeitung nehmen zu können. „Die Tatsache, sich militärisch nicht wie andere engagieren zu können, ist in der Tat etwas, was unsere Rolle zunächst beschnitten hat.“³¹⁸ Diese Auffassung wurde auch im Ausland teilweise vertreten. In einem Kommentar der Financial Times hieß es, Deutschland sei zwar das vom Jugoslawienkonflikt am meisten betroffene und getroffene Land, die

³¹⁰ Vgl. Dr. Hans-Ulrich Seidt, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien im Auswärtigen Amt in einem Vortrag am 14. Juli 1997 in Trier.

³¹¹ Vgl. Übergriffe gegen serbische Flüchtlinge. ‘Ungeheuerliche Verbrechen’ der Serben in Bosnien, FAZ, 11.8.1995. Zu Bedenken gilt hierbei, daß Österreich pro Kopf der Bevölkerung mehr Flüchtlinge aufgenommen hat als die Bundesrepublik. Die humanitäre Leistung der Bundesregierung in Bezug auf die außerordentlich teure Aufnahme von Flüchtlingen wurde immer wieder durch eine intern wie international kritisierte Abschiebediskussion getrübt.

³¹² Vgl. Archiv der Gegenwart, 1. März 1993, S. 37621

³¹³ Vgl. Tagesbefehl des BM der Verteidigung Rühle zur Beendigung der Luftbrücke für Sarajewo, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik Nr. 2/1996, S. 29-30, hier S. 29.

³¹⁴ Vgl. Interview mit Gerd Wagner, Minister-Counselor, Deutsche Botschaft, Washington, 24. Juni 1996.

³¹⁵ Vgl. Bundeskanzler Helmut Kohl in FAZ, 8. Februar 1994.

³¹⁶ Vgl. Maull, 1995, S. 25.

³¹⁷ Vgl. Archiv der Gegenwart, 31. März 1993, S. 37713.

³¹⁸ Vgl. Interview mit Gerd Wagner, Minister-Counselor, Deutsche Botschaft, Washington, 24. Juni 1996.

Tatsache, daß keine deutschen Blauhelme in Bosnien seien, beschränke Bonns Einflußmöglichkeiten aber drastisch.³¹⁹ Außenminister Kinkel war sich der Widersprüchlichkeit deutscher Positionen im Zusammenhang mit dem Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen durchaus bewußt und folgerte daraus eine unzureichende Gestaltungsfähigkeit der deutschen Außenpolitik. Durch die Jugoslawienkrise wurde erkannt, daß auch militärische Instrumente zum Bonner Repertoire gehören mußten, wollte die Bundesrepublik im Zusammenhang mit den neuartigen Krisen handlungsfähig sein.³²⁰ Ohne diese militärische Handlungsfähigkeit mußte eine wirkliche diplomatische Führungsrolle an Bonns Unvermögen scheitern, für die propagierten Zielsetzungen selbst einzutreten. Da die Bundeswehr aus verfassungsrechtlichen und historischen Gründen nicht eingreifen konnte, „müssen wir uns mit Ratschlägen in bezug auf air strikes zurückhalten...nicht vorpreschen, denn wir werden zurecht gefragt, ‘Ja, wenn ihr denn so gute Ratschläge habt, seid ihr denn dann auch bereit und willens, mitzuwirken?’ ...Wir müssen handlungsfähig werden, brauchen dringend eine Grundgesetzänderung.“

Auch um ein militärisches Manko wettzumachen, konzentrierte sich die Politik Bonns auf die Bereitstellung ziviler und humanitärer Hilfe³²¹ sowie die Unterstützung diplomatischer Initiativen der Partner. Nach der gescheiterten Anerkennungspolitik hielt man sich auch mit eigenen diplomatischen Vorstößen bewußt zurück, um jeden Anschein nationaler Alleingänge zu vermeiden und erklärte Multilateralismus zum obersten Handlungsgebot. „Die Multilateralität gewann unter diesen Bedingungen einen Wert an sich, dem übrige sachliche Erwägungen untergeordnet wurden.“³²² Multilateralismus wurde hier von Bonn also ähnlich wie von den USA eher dazu benutzt, um unauffällig zu bleiben. Die Bundesregierung beschränkte sich nach der Übertragung der institutionellen Führung von KSZE und EG auf die Vereinten Nationen in New York vor allem auf die diplomatische Unterstützung amerikanischer und französischer bzw. britischer, zumindest aber gemeinsamer Friedensinitiativen mit den Partnern.

Aufgrund der z.T. recht unterschiedlichen Lösungsansätze und Politikpräferenzen zwischen Washington und den Europäern, insbesondere Frankreichs und Großbritanniens, verstand die Bundesrepublik ihre Aufgabe darin, die Gegensätze im transatlantischen Verhältnis zu überbrücken und zwischen beiden Positionen zu vermitteln, etwa in der Frage einer Aufhebung des Waffenembargos gegen die bosnischen Muslime.

In der Bundesrepublik wie in anderen europäischen Hauptstädten hätte man sich nach der anfänglichen Euphorie über die ‘Stunde Europas’ mehr amerikanische Führung gewünscht³²³ und erwartete traditionsgemäß, daß Washington eine in den Grundzügen bereits beschlossene

³¹⁹ Vgl. Germany at the centre but still on the edge, FT, 20.7.1995.

³²⁰ Außenminister Kinkel sagte in diesem Zusammenhang: „...diese Konflikte lassen sich eben zum Teil nicht durch Beten oder durch Zuschauen oder durch Scheckbuchdiplomatie lösen. Sondern sie lassen sich eben nur lösen dadurch, daß zumindest in Einzelfällen Gewalt angewandt wird...“ Vgl. für dieses und die folgenden Zitate: Auszug aus einem Interview mit Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel, RIAS Berlin, 16. Mai 1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6/1993, S. 20-25, hier S. 20 und S. 21.

³²¹ Hier schien der Bundesregierung die wesentliche Rolle für die Bundesrepublik zu liegen: „Auch bei der...Hilfe für den Wiederaufbau der vom Krieg betroffenen Gebiete wird man auf uns zählen, gerade weil wir uns an den militärischen Elementen der Befriedung nicht beteiligen können.“ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl vom 14. April 1994, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, No. 5/1994, S. 32-33

³²² Vgl. für das Zitat und zur deutschen Rolle in dieser Phase Koslowski, 1995, S. 72 und S. 66f.

³²³ Vgl. als Ausdruck dafür beispielsweise die Regierungserklärung Bundeskanzler Kohls vom 14. April 1994, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, 5/1994, S. 32-33. Der Kanzler sagte: „Die Bundesregierung begrüßt das von uns immer wieder drängend erbetene starke amerikanische Engagement.“

eigene Politik zur multilateralen Beratung und Annahme vorlegen würde. Das amerikanische Anliegen, während der zweiten Konfliktphase wichtige außenpolitische Optionen und Initiativen ausschließlich multilateral zu entwerfen und nur im Konsensprinzip zu entscheiden, traf die Europäer daher eher unvorbereitet.³²⁴ Die mißglückten Versuche einer multilateralen Politik führten zu erheblichen Frustrationen auf beiden Seiten, und die alles in allem gescheiterten Koordinationsversuche sind mitverantwortlich für die grundlegende Änderung der Führungsstrategie und ein gewandeltes Rollenverständnis der USA in der dritten und letzten Konfliktphase. Als im Zusammenhang mit der Diskussion über eine Schnelle Eingreiftruppe zum Schutz der UNPROFOR-Soldaten im Juni 1995 die Verlässlichkeit der USA als Bündnispartner gefragt war, kamen in den amerikanisch-deutschen Beziehungen jedoch keine Zweifel auf: Auf die Frage, wie verlässlich die Balkanpolitik des Partners USA eingeschätzt werde, sagte Bundesverteidigungsminister Rühle in einem Interview: „Ich muß sagen, was meinen amerikanischen Kollegen Perry angeht, so ist dieser immer präzise gewesen. Er hat uns anderen immer deutlich gemacht: Die Amerikaner werden helfen bei einem Abzug und auch bei einer Notfall-Rettungsaktion, also bei einem Teilabzug. Die falschen Erwartungen, die über die amerikanische Politik geweckt wurden, sind durch die Debatte in Amerika entstanden.“³²⁵

Die Bundesrepublik befand sich während der zweiten Phase des Jugoslawienkonflikts nach Auffassung außenpolitischer Entscheidungsträger in einem „gesellschaftspolitischen, politischen, verfassungsrechtlichen Prozeß“, in dem es für die deutsche Außenpolitik darum ging, sich „mindestens ‘normal’ bewegen zu können“ und „normale Handlungsfähigkeit“³²⁶ zu gewinnen. Das eigene Rollenkonzept der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik unterlief während des Untersuchungszeitraums dieser Fallstudie einen profunden Wandlungsprozeß – nicht in bezug auf Ziele und Werte, aber doch hinsichtlich neuer, militärischer Strategien und Instrumente für die deutsche Außenpolitik.

3.2.4 Bundesdeutsche Politik als gelungener Beitrag zur Konfliktlösung?

Marie-Janine Calic hat die Politik der Staatengemeinschaft zur Lösung des Konflikts in dieser zweiten Phase eher nüchtern bewertet: Nach „Jahren intensiver diplomatischer Bemühungen im ehemaligen Jugoslawien haben die internationalen Vermittler das Scheitern ihrer Politik offen eingestanden. Verantwortlich hierfür sind analytische und interpretatorische Fehlleistungen von Seiten der internationalen Akteure, konzeptionelle Schwächen bei der Politikformulierung, institutionenspezifische und organisatorische Mängel sowie der Einsatz unangemessener und ineffizienter Instrumentarien.“³²⁷ Diese harte Kritik trifft dabei neben der Bundesrepublik gleichermaßen auch die Vereinigten Staaten und andere westliche Akteure.

Nicht zuletzt weil Bonn in dieser zweiten Konfliktphase nicht in der Lage war, an den militärischen Bemühungen zur Lösung der Krise (UNPROFOR I und II) in vollem Umfang teilzunehmen oder die Strategie der Anerkennung militärisch abzusichern, galt als Leitmotiv deutscher Außenpolitik über weite Strecken: Zurückhaltung aufgrund fehlender Optionen und mangelhafter Instrumente. Die Bundesrepublik stand auch in einem internen Rollenkonflikt: für die von Bonn propagierte Politik (z.B. „lift and strike“ oder für eine Durchsetzung der

³²⁴ Vgl. Paulsen, 1994, S. 21.

³²⁵ Vgl. BM der Verteidigung Rühle zur geplanten schnellen Eingreiftruppe für Bosnien, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 7, Juli 1995, S. 3-4, hier S. 4.

³²⁶ Vgl. Auszug aus einem Interview mit Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel, RIAS Berlin, 16. Mai 1993, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6/1993, S. 20-25, hier S. 21.

³²⁷ Vgl. Marie-Janine Calic: Jugoslawienpolitik am Wendepunkt, in: APuZ, B37/93, 10. September 1993, S. 11-20, hier Zusammenfassung S. 40.

Flugverbotszone) fehlten sowohl die Instrumente als auch der Gestaltungswille. Bonn verfügte also weder über die Mittel und Instrumente zur Verwirklichung der eigenen Strategie noch über eine tragfähige Alternativstrategie (außer politischer Passivität). Die bundesdeutsche Außenpolitik mußte in der zweiten Phase des Jugoslawienkonflikts (ähnlich wie in der Golfkrise 1990/91) in einem Umfeld operieren, das für eine erfolgversprechende Politikgestaltung mit zivilmachtorientierten Strategien und Instrumenten ungeeignet war.³²⁸ Die hohe Abhängigkeit bundesdeutscher Gestaltungskraft von günstigen Spielregeln und fairen Spielpartnern hat auch der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes, Ischinger, anerkannt. Für eine erfolgreiche Politik der Bundesrepublik sei es „Voraussetzung, daß die, die mitspielen müssen, auch mitspielen.“³²⁹ Dazu kam, daß es der Bundesrepublik nicht gelungen ist, starke und entschlossene Partner für die eigene Strategie zu finden.³³⁰ Das Fehlen von Partnern muß der Bundesrepublik allerdings selbst angelastet werden: sie konnte nicht erwarten, willige Mitstreiter für eine Strategie zu finden (Anerkennung mit Garantie der territorialen Integrität der neuen Staaten gegenüber serbischer Aggression und später dann entschlossenes internationales Peacekeeping), die sie selbst nicht (militärisch) mitzutragen bereit war. Die Verfügbarkeit von Partnern setzt hier zunächst einmal Deutschlands eigene Partnerfähigkeit voraus. In dieser zweiten Phase wird erneut ein bundesdeutsches Dilemma erkennbar, das bis Ende 1995 die Politik der Bundesrepublik gegenüber militärisch ausgetragenen Konflikten bestimmt hat: Einer Zivilmachtrhetorik hohen Anspruchs steht die mangelnde Fähigkeit Bonns gegenüber, für die propagierten Prinzipien und Ziele international einzutreten. Während der zweiten Konfliktphase erscheint die Bundesrepublik zwar durchweg bemüht, wie die Ausführungen beispielsweise bezüglich der unauffälligen, aber überaus hilfreichen und nützlichen Rolle Bonns in der Kontaktgruppe beweisen. Man könnte aber aufgrund fehlender Handlungsmöglichkeiten und Instrumente von einer gehemmten oder verhinderten Zivilmacht sprechen.

4 Phase 3: Befriedung und Wiederaufbau

4.1 Die Politik der USA

In der letzten Konfliktphase geht es schließlich um die Beendigung des Krieges und die Schaffung einer tragfähigen Nachkriegsordnung für die Konfliktregion. Das neue Engagement der USA seit Juni 1995 führte am 21. November 1995 zur Unterzeichnung des Daytoner Friedensabkommens und später zur Entsendung von 20.000 amerikanischen Soldaten als stärkstes nationales Kontingent der IFOR-Truppe zur Überwachung der Umsetzung des Friedensabkommens und zur Schaffung ziviler Strukturen in Bosnien. Wie ist es dazu gekommen und welche Gründe waren für das amerikanische Engagement verantwortlich?

³²⁸ Sollte sich die These vom gestaltungsfreundlichen bzw. -feindlichen Umfeld erhärten (vgl. Maull, Germany in the Yugoslav Crisis: From Assertiveness to Impotence, Manuscript, p. 27), dann müßte in der anschließenden dritten Phase des Dayton/IFOR-Prozesses die Politik der Bundesrepublik sowohl aktiver als auch erfolgreicher geworden sein. Nachdem durch das Abkommen von Dayton das operative Umfeld für die Bundesrepublik im ehemaligen Jugoslawien durch die Beendigung der Kampfhandlungen verbessert werden konnte, sollten sich im Rahmen der Umsetzung der vielfältigen (sicherheits-)politischen, administrativen und wirtschaftlichen Bestimmungen von Dayton günstige Ansatzpunkte und Handlungsmöglichkeiten für die Politik einer ZM ergeben.

³²⁹ Vgl. den Redebeitrag von Wolfgang Ischinger zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

³³⁰ Vgl. Maull, 1995, 123-125.

4.1.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele

Der Weg nach Dayton: Motive amerikanischer Zivilisierungsversuche

Im Mai 1995 erreicht der Jugoslawienkonflikt für die internationale Staatengemeinschaft eine neue Dimension: mehrere hundert UN-Soldaten werden von den Serben als Geiseln festgehalten. Die Fernsehbilder erregten Präsident Clintons persönliche Aufmerksamkeit und erinnerten in den USA an die Iran-Geisellaffäre. Die Vereinten Nationen erschienen gedemütigt und verwundbar. In einem Arbeitsgespräch mit Sicherheitsberater Anthony Lake vor dem Washingtonbesuch des französischen Präsidenten Chirac am 14. Juni 1995 bekundete der Präsident sein Mißfallen über die UNO als wirksames Instrument militärischer Konfliktbearbeitung: „I never would have put forces on the ground in such a situation. The rules of engagement are crazy.“³³¹ Selbst die NATO zeige sich hilflos und deshalb erschienen auch die USA als schwach und führungslos. Innenpolitisch bahnte sich ein direkter Konflikt mit dem Mehrheitsführer des republikanischen Senats, Bob Dole, und dem Kongreß an, die eine unilaterale Aufhebung des Waffenembargos fordern. Sollten sich die USA dazu jedoch entschließen, würde Rußland wahrscheinlich das gleiche gegenüber den Serben tun, die Einheit der NATO sei massiv gefährdet, Frankreich und Großbritannien würden ihre UNPROFOR-Truppen abziehen und die USA stünden am Ende mit der gesamten Verantwortung für die katastrophale Lage allein. Der geheime NATO-Operationsplan 40-104 sah 20.000 amerikanische Bodentruppen für die Evakuierung der UNO-Truppe in Bosnien vor. Die UNPROFOR sollte dadurch vor weiteren Demütigungen geschützt werden und ihr Kollaps, der einen U.S.-Truppeneinsatz unweigerlich nach sich ziehen würde, wurde in Washington als worst-case-szenario angesehen, der „at all costs“³³² verhindert werden müsse. Nur eine entschlossene amerikanische Führungsrolle könne jetzt noch das Schlimmste verhindern: „Bill Clinton decided in June that only vigorous U.S. leadership could head off a looming foreign policy catastrophe.“³³³ Sicherheitsberater Anthony Lake identifizierte das Bosnien-Problem als Krebsgeschwür für die gesamte amerikanische Außenpolitik und propagierte ein entscheidendes Eingreifen der USA. Auch Vizepräsident Al Gore, ein Befürworter einer entschiedenen amerikanischen Politik in Bosnien, kann im Sommer 1995 seinen Einfluß sehr viel stärker geltend machen. Ähnliches gilt für die UNO-Botschafterin Madeleine Albright, die zu den stärksten Befürwortern eines militärischen Engagements in Bosnien gehörte. Außenminister Christopher plädierte seit seiner gescheiterten Europareise 1993 dagegen eher für Zurückhaltung. Ebenso der neue Verteidigungsminister William Perry, der wie sein Vorgänger Les Aspin von militärischen Unternehmungen in Bosnien abriet.³³⁴ Der Vorsitzende des Joint Chiefs of Staff, Colin Powell, schließlich warnte, daß eine Bombardierung der bosnischen Serben den Konflikt nicht beenden könne, dazu wären etwa 100.000 amerikanische Bodentruppen notwendig. „Throughout the administration there was a battle between those

³³¹ Vgl. Bob Woodward, *The Choice*, New York 1996, S. 255. Woodward, ein Journalist der *Washington Post*, liefert einen detaillierten, auf zahlreichen Interviews mit Entscheidungsträgern des NSC, deren persönlichen Notizen und Akteneinsicht beruhenden Bericht über den Entscheidungsprozeß innerhalb der Clinton-Administration, der im Sommer 1995 zur Dayton-Initiative geführt hat. Der im NSC für Jugoslawienfragen zuständige Ivo Daalder bewertet die Darstellung Woodwards als „highly accurate“, vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff Member, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

³³² Woodward, 1996, S. 257.

³³³ Vgl. How Clinton Decided That U.S. Had to Lead in Balkans, *IHT*, 12. September 1995.

³³⁴ Für die Positionen der Regierungsmitglieder vgl. Ivo H. Daalder, Anthony Lake and the War in Bosnia, *PEW Case Studies in International Affairs* 467, Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service, Georgetown University, Washington DC 1995, S. 1.

who wanted to do something and those who didn't. Those who didn't want to do something had been winning the war for ideas in the first half of the administration and a combination of factors, both moral and strategic, that emerged in the summer of 1995 shifted that bureaucratic balance over."³³⁵ Der Präsident entscheidet nach intensiven Beratungen, Amerika nun voll zu engagieren: „This can't continue. We have to seize control of this...“³³⁶ Sicherheitsberater Lake wird schließlich beauftragt, längerfristige, strategische Politikoptionen für den Präsidenten auszuarbeiten, was intern später als die „Endgame Strategy“ bezeichnet wurde. Als Ziel sollte eine Art Friedensvereinbarung vorgegeben werden, die im besten Falle das völlige Disengagement der USA ermöglichen würde. Man wollte den Jugoslawienkonflikt beenden und endgültig hinter sich bringen. Die Strategie wurde in einer Sitzung des NSC am 6. August als 7-Punkte-Plan entworfen, der als Blaupause für die späteren Dayton-Verhandlungen fungierte.³³⁷ Die amerikanische Strategie beinhaltete sowohl diplomatische als auch militärische Instrumente: „Carrots and sticks for all sides to force a negotiation.“³³⁸ Falls die Serben die neue Verhandlungsinitiative boykottieren wollten, waren massive Luftangriffe auf serbische Stellungen vorgesehen. Druck sollte auch auf die bosnischen Muslime ausgeübt werden: Das Konzept „lift and leave“ sah vor, das Waffenembargo aufzuheben, beinhaltete gleichzeitig aber auch die Drohung, daß man die Moslems ihrem Schicksal zu überlassen gewillt war, würde Sarajewo einen Friedensplan ablehnen. Lake schlug vor, den europäischen Verbündeten unmißverständlich klarzumachen, „that the United States would implement this new long-term strategy by itself, outside the umbrella of the United Nations and NATO, if necessary...The President had decided to go it alone if need be, and this was final and absolute.“³³⁹ Der Sieben-Punkte-Plan enthielt die drei wichtigsten Forderungen der Europäer: direkte Verhandlungen mit Serbiens Präsident Milosevic, die teilweise Suspendierung von Sanktionen gegen Serbien sowie den Kontaktgruppen-Plan. Ein leitender Diplomat des Bosnienstabes im Auswärtigen Amt erklärt den fundamentalen Politikwandel der U.S.-Administration im Frühjahr 1995 als amerikanische Erkenntnis, daß ein nachhaltiges Engagement der USA jetzt notwendig geworden sei, weil die EU im Rahmen der Krisenbewältigung völlig überfordert und als durchsetzungsfähiger politischer Akteur nicht in Erscheinung getreten sei.³⁴⁰ Die USA waren von der bisherigen Rolle der europäischen Verbündeten im Jugoslawienkonflikt sehr enttäuscht und entschlossen, ihre Vorstellungen bezüglich einer Beendigung des Krieges jetzt auch gegen europäische Widerstände durchzusetzen. Für den Fall des erneuten Scheiterns gemeinsamer diplomatischer Bemühungen beinhaltete die Strategie daher auch die vier Kriegsoptionen der USA: Lift, Strike, den Abzug von UNPROFOR sowie das Szenario einer arabischen Streitmacht, um den Moslems beizustehen. Die Idee eines Planes sollte aber noch geheimgehalten werden, um in der Öffentlichkeit keine überhöhten Erwartungen zu wecken. Darauf folgte Anfang August die Lake-Mission in sieben europäische Hauptstädte, um die Verbündeten für die amerikanische Initiative zu gewinnen. Die gute deutsch-amerikanische Zusammenarbeit in der Kontaktgruppe wurde dadurch unterstrichen, daß Lake mit seiner Delegation am 11. August zuerst mit

³³⁵ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff Member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

³³⁶ So Präsident Clinton, vgl. Srebrenica Massacre's Uncertain Legacy, Washington Post, July 7, 1996.

³³⁷ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff Member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

³³⁸ Woodward, 1996, S. 259.

³³⁹ Woodward, 1996, S. 259.

³⁴⁰ Vgl. Dr. Hans-Ulrich Seidt, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien im Auswärtigen Amt in einem Vortrag am 14. Juli 1997 in Trier.

Kanzleramtsminister Friedrich Bohl und hohen Vertretern des Auswärtigen Amtes zu zweitägigen Konsultationen in Bonn zusammentraf, bevor er nach Paris und Moskau weiterreiste.³⁴¹

Der amerikanische Führungsstil

Unter Zivilmachtperspektive interessiert die Art und Weise, wie eine multilaterale Führungsrolle ausgefüllt wird. Dienen als Kriterien für die eigene Führungsrolle die Prinzipien partnerschaftlicher Politikkoordination und Konsensfindung (soft-power) oder spielt ein Partner seine Dominanz gegenüber anderen aus (coercive-power)? Die Europäer begrüßten die neue diplomatische Initiative des amerikanischen Vorschlags deutlich, blieben aber aus den bekannten Gründen gegenüber der militärischen Komponente zunächst skeptisch.³⁴² Lake soll aber insistiert haben: „The two must go together...“³⁴³ War die partnerorientierte multilaterale Abstimmung der ersten und zweiten Phase durch weitgehende Gleichgültigkeit gegenüber dem Jugoslawienkonflikt gekennzeichnet, geben sich die USA nun ‘assertive’ und dominant. Ivo Daalder unterstreicht die Entschlossenheit der Administration, von den Europäern Gefolgschaft für alle – auch die militärischen – Elemente einzufordern oder den USA freie Hand zu geben, um alleine zu handeln: „If peace doesn’t work, we’ll go for war. That was the choice that was laid to the allies. It was basically said: we do it your way, but if it doesn’t work, we’ll do it our way. By signing up for the peace option you’re also signing up for the war option. That was the bargain.“³⁴⁴ In der Mischung diplomatischer und militärischer Elemente dieser Strategie wird die amerikanische Präferenz für eine entschlossene Diplomatie erkennbar, die durch die Androhung militärischer Macht Glaubwürdigkeit und Druckmittel erhält: „This is the application of force married to diplomacy that we always talked about...“³⁴⁵ In einer Senatsanhörung forderte Außenminister Christopher: „...we must always be ready to back our diplomacy with credible threats of force.“³⁴⁶ Der letzte amerikanische Botschafter in Jugoslawien, Warren Zimmermann, unterstrich diese Auffassung: „The value of Western Diplomacy over the last year has been zero. Diplomacy is a very weak weapon if it is not backed by the credible threat of force.“³⁴⁷

Nachdem die europäischen Verbündeten durch die Lake-Mission auf die neue Linie Washingtons gebracht worden waren, übernahmen die Vereinigten Staaten entschlossen die Führungsrolle im internationalen Krisenmanagement. Die Konstellationen innerhalb der bereits sehr kleinen Kontaktgruppe entsprachen nun nicht mehr den amerikanischen Präferenzen für eine weitgehend uneingeschränkte Führungsrolle, um die neue Strategie zu implementieren. Die Entschlossenheit Washingtons, von nun an die Leitfunktion zu übernehmen, personifiziert sich in Richard Holbrooke, der als amerikanischer Unterhändler ausgewählt wurde und unmittelbar nach der Lake-Mission die Vertreter der drei Kriegsparteien konsultierte. Die Strategie, prominente und einflußreiche amerikanische Unterhändler im Alleingang

³⁴¹ Vgl. Amerikanisch-deutsche Beratungen über Bosnien, NZZ, 12. August 1995.

³⁴² Vgl. Enter the Americans, The Economist, August 19th 1995.

³⁴³ Woodward, 1996, S. 268.

³⁴⁴ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff Member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

³⁴⁵ Vgl. How Clinton Decided That U.S. Had to Lead in Balkans, IHT, 12. September 1995.

³⁴⁶ Vgl. Secretary of State Christopher, Maintaining the Instruments of America’s Global leadership, Statement before the Subcommittee on Commerce, Justice, and State of the Senate Appropriations Committee, Washington, DC, March 1, 1995, in: U.S. Department of State Dispatch, Vol. 6, No. 10, March 6, 1995, S. 172-174, hier S. 172.

³⁴⁷ So zitiert in: U.S. Dragged Closer to Bosnia Involvement, Washington Post, May 14, 1995.

einzusetzen, um schwieriges diplomatisches Terrain zu bearbeiten, hat in den Vereinigten Staaten Tradition: „On issues that are of core importance to the U.S., either politically or strategically, and where the consequences of no agreement are high, the U.S. has a preference for taking the lead and that is generally vested in somebody with political clout.“³⁴⁸ Richard Holbrookes Aufgabe sollte darin bestehen, die Friedensoption des 7-Punkte-Plans zu ermöglichen, indem die Kriegsparteien an den Verhandlungstisch gezwungen wurden. Zunächst jedoch berichtete Holbrooke, daß die Vorgespräche mit den Vertretern der Muslime, Kroaten und Serben vor Ort ins Nichts führten. Als am 28. August durch eine serbische Granate in Sarajewo 37 Menschen getötet wurden appellierte Holbrooke in einem Telefonat an Präsident Clinton: „We’ve got to bomb.“³⁴⁹ Daraufhin übte Washington massiven Druck auf seine Verbündeten aus, einer NATO-Bombardierung serbischer Stellungen endlich zuzustimmen und erhielt die Unterstützung der Kontaktgruppenvertreter sowie Spaniens, Italiens und Kanadas in Paris.³⁵⁰ Den Serben wurde ein zweiwöchiges Ultimatum gestellt, um dem amerikanischen Friedensplan zuzustimmen.³⁵¹ Nachdem dieses verstrichen war, bombardierten NATO-Flugzeuge serbische Stellungen. Muslime, Kroaten und Serben kamen auf Vermittlung von Unterstaatssekretär Holbrooke schließlich überein, mit Beginn am 10. Oktober sämtliche Kriegshandlungen einzustellen³⁵² und ab dem 25. Oktober in den USA zu direkten Friedensgesprächen zusammenzukommen.³⁵³

4.1.2 Strategien und Instrumente

Die gleichberechtigte Verbindung diplomatischer und militärischer Elemente als Grundstrategie zur Befriedung Bosniens wurde bereits geschildert. Eine „realpolitische“ Beschreibung der neuen amerikanischen Politik, die nun bereit ist, aktiv in den Konflikt einzugreifen, beinhaltet folgende Instrumente und Taktiken:

- **Übernahme der innenpolitischen Führungsrolle:**³⁵⁴ Die amerikanische Administration erkennt seit Mitte 1994, daß die Balkankrise den politischen Gegnern im beginnenden Wahlkampf erheblich zugute kommt. In ihrer Wahlkampagne verweisen die Republikaner auf die Unfähigkeit des Präsidenten, amerikanische Sicherheitsinteressen durchzusetzen und ein erfolgloses und unwürdiges Krisenmanagement unter Führung der UNO zu beenden. Auch die amerikanischen Medien kritisieren den Präsidenten massiv. Clinton habe keinen Erfolg mit seiner Bosnienpolitik bzw. es gäbe überhaupt keine politische Konzeption der Administration (IHT, 12.5.94). Um diesen Vorwürfen etwas entgegenzusetzen, tritt die Clinton-Administration darauf hin wesentlich engagierter im Kontext des Jugoslawienkonfliktes auf.
- **Transfer der Führungsverantwortung auf die USA und Herbeiführen einer Gefolgschaft der Verbündeten:** Die Vereinigten Staaten beweisen diplomatische Führung im UNO-Sicherheitsrat und hochrangige Vertreter werden sowohl in die Region als auch

³⁴⁸ Vgl. Interview mit James A. Shear, Resident Associate and Abe Fellow, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 11. Juli 1996.

³⁴⁹ Woodward, 1996, S. 269.

³⁵⁰ Vgl. Allies Back A Military Response to Serb Attack, IHT, 30 August 1995.

³⁵¹ Vgl. Clintons Bosnien Politik auf dem Prüfstand, NZZ, 29. August 1995.

³⁵² Vgl. Endgame at last?, The Economist, October 7th 1995.

³⁵³ Vgl. Einigung auf einen Waffenstillstand in Bosnien, NZZ, 8. Oktober 1995.

³⁵⁴ Die folgenden Ausführungen lehnen sich an die Darstellung bei Paolo Raffone, Der Weg nach Dayton. Diplomatische Stationen eines Friedensprozesses, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 41(1996), Nr. 2, S. 231-240, an. Dort sind auch die Zeitungsquellen entnommen.

nach Europa entsandt, um die Europäer endlich auf eine gemeinsame Politik einzustimmen. Unter den europäischen Partnern werten die USA den deutschen Einfluß gegenüber Franzosen und Briten auf und nähern die EU-Politik damit der eigenen Richtung an. Dies gelingt auch durch eine amerikanisch-französische Allianz in einigen zentralen militärischen Fragen. Im Oktober verlangt die Administration die Ablösung des UNO-Kommandierenden in Bosnien, Rose, und fordert mehr NATO-Engagement (vgl. Guardian Weekly, 9.10.94). Im November beendet die Clinton Administration ihren militärischen Beitrag zur Erzwingung des Embargos gegen Bosnien-Herzegowina (vgl. FT, 17.11.94), nachdem das Repräsentantenhaus bereits im Juni für eine unilaterale Aufhebung des Embargos durch die USA gestimmt hatte (vgl. IHT, 10.6.94). Es gelingt der Clinton-Administration, die UN von ihrer Führungsrolle in der Krise zu entbinden und die Funktion der NATO als Instrument zur Konfliktbearbeitung deutlich zu stärken. Auf dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister im Dezember 1994 schlagen die USA den Transfer der militärischen Kommandogewalt von der UNO auf die NATO vor (vgl. FT, 16.12.94).

- **‘Balance of Power’ Politik:** Zwischen Kroatien und den USA werden Vereinbarungen über technische Zusammenarbeit und ein Militärabkommen (militärische Ausbildung und Übungen) geschlossen. Neben humanitärem Personal und administrativen Experten werden auch Militärberater nach Kroatien geschickt. Als Ersatz für eine internationale Truppe zur Friedenserzwingung, zu deren Einsatz der Westen nie bereit war, benutzt Washington kroatische Militäreinheiten, um das militärische und territoriale Kräfteverhältnis zuungunsten der bosnischen Serben zu verschieben. Eine gegen die Serben gerichtete Sommeroffensive der kroatischen Armee zusammen mit bosnischen Regierungstruppen im Rahmen der seit März 1994 unter amerikanischer Vermittlung zustande gekommenen muslimisch-kroatischen Föderation erobert Anfang August 1995 die Krajina von den Serben zurück. Washington ist sogar bereit, Mitte Juli den Fall der UN-Schutzzonen Srebrenica und später von Zepa zu dulden.³⁵⁵ Durch die neuen Flüchtlingsbewegungen in der Region beschleunigte sich eine ethnische Homogenisierung, die realpolitische Rahmenbedingungen für erfolgreiche Verhandlungen in Dayton geschaffen hat.³⁵⁶ Auch im Daytoner Friedensvertrag gibt es einen Passus zu „international military assistance and training programs“, der auf Drängen der Muslime von den Amerikanern in das Dokument mitaufgenommen wurde und zu großen Verstimmungen mit den europäischen Verbündeten geführt hat.³⁵⁷ Damit soll in der Region ein dauerhaftes Kräftegleichgewicht geschaffen werden.
- **Diplomatischer Einfluß und Verhandlungsgeschick:** Im Vorfeld von Dayton werfen die USA ihr Gewicht als Weltmacht (carrots and sticks) erfolgreich in die Waagschale. Ferner werden diplomatische Offerten im Interesse der Serben modifiziert, um einen Verhandlungsabschluß wahrscheinlicher zu gestalten. So bietet Washington den Serben zum ersten Mal konföderale Strukturen mit Serbien-Montenegro an, ähnlich wie sie die muslimisch-kroatische Föderation mit der Republik Kroatien unterhält. Außerdem erfüllt man serbische Forderungen nach einer territorialen Anbindung ihrer Enklaven (Brcko-Korridor). Am 21. November unterzeichnen die Präsidenten von Serbien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina das Daytoner Friedensabkommen. Eine internationale Friedenstruppe (IFOR) soll in einem festgesteckten Zeitrahmen unter Führung der USA und einer

³⁵⁵ Vgl. Der Beifahrer greift zum Steuer, DIE ZEIT, 8. September 1995.

³⁵⁶ Vgl. Raffone, 1996, S. 236; Der Erfolg der Realpolitik, DIE ZEIT, 24. November 1995.

³⁵⁷ Ein britischer Diplomat erklärte, Europa sei „unhappy...over Holbrooke’s side deals,“ vgl. The Yanks Are Coming, NEWSWEEK, December 11, 1995.

Beteiligung von 20.000 amerikanischen Truppen für die Umsetzung der vereinbarten Bestimmungen sorgen.³⁵⁸

Diese Ausführungen bestätigen, daß die USA in der Jugoslawienkrise durchaus zu einer erfolgreichen Diplomatie fähig sind, über wirksame Instrumente verfügen und gestaltend in den Konflikt eingreifen können, wenn politischer Wille und Entschlossenheit (Kategorie 1, Gestaltungswille und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung) in Washington gegeben sind.

Gründe für das amerikanische Engagement

Als ursächliches Antriebsmotiv für diese diplomatische Initiative erscheint eine Zivilmächtorientierung der USA als keine hinreichende Erklärung. Eine 'Zivilisierung' der Konfliktregion war bereits seit Jahren geboten, wurde aber von den USA gescheut. Auch humanitäre Gründe beispielsweise, also eine erkennbare Wertorientierung oder ein Gefühl der Verantwortung, also das Streben nach einer auf Werten basierenden Führungsrolle der Vereinigten Staaten, hätten diplomatisches Engagement oder gar die Bereitschaft zu militärischem Eingreifen bereits zu einem weitaus früheren Zeitpunkt nahegelegt. Innenpolitische Erwägungen,³⁵⁹ der beginnende Präsidentschaftswahlkampf,³⁶⁰ günstige internationale Rahmenbedingungen und militärstrategischen Entwicklungen im Krisengebiet³⁶¹ aber auch die tiefe Sorge über einen nachhaltigen Schaden für die NATO als zentrale transatlantische Sicherheitsinstitution müssen als plausible Erklärungsvariablen berücksichtigt werden: „a rapid-fire series of events in the Balkans, a Congress poised to humiliate the White House, a change of leadership in France, an approaching presidential race and pure desperation.“³⁶² Neue ethnische Säuberungen hatten die territoriale Aufteilung Bosniens verfestigt; die Machtbalance zwischen der bosnisch-kroatischen Föderation und den Serben war durch die erfolgreiche Kraijna-Offensive der Kroaten deutlich verschoben worden und hatte einen Verhandlungserfolg somit wahrscheinlicher gemacht. Mit Ausnahme der amerikanischen Bemühungen, die NATO vor der inneren Zersetzung zu bewahren, handelt es sich bei den hier erkennbaren Motiven nicht primär um idealtypische Zivilmächtorientierungen der Vereinigten Staaten.

4.1.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsfähigkeit

Präsident Clinton hat dagegen in einer Fernsehansprache vom 27. November 1995 über die Motivation für eine amerikanische Führungsrolle bei den militärischen und zivilen Aspekten des Dayton-Abkommens stärker auf Zivilmachtqualitäten angespielt. Clinton begründete die Notwendigkeit einer amerikanischen Führungsrolle und der Entsendung von 20.000 U.S.-Soldaten als Mischung realpolitischer und wertorientierter Überlegungen: „...unsere Werte und Interessen als Amerikaner [machen] unsere Beteiligung erforderlich...Es gibt Zeiten, wo unsere Führungsrolle den Unterschied zwischen Frieden und Krieg ausmachen kann, wo wir unsere

³⁵⁸ Bereits ein Jahr zuvor hatte der Präsident versprochen, im Falle eines Friedensabkommens bis zu 25.000-U.S. Soldaten zur Überwachung nach Bosnien zu senden, vgl. *Republicans Opposing Troops in the Balkans*, IHT, 23./24. September 1995.

³⁵⁹ Vor allem wahltaktische Motive werden von Beobachtern immer wieder hervorgehoben, vgl. beispielsweise den Kommentar von Jim Hoagland, *If Politics Pushed Clinton to Act on Bosnia, So Be It*, IHT, 07./08. Oktober 1995.

³⁶⁰ Vgl. Raffone, 1996, S. 235.

³⁶¹ Vor allem der Fall der UNO-Schutzzone von Srebrenica soll die Clinton-Administration zum Handeln bewegt haben, vgl. *Srebrenica Massacre's Uncertain Legacy*, *Washington Post*, July 7, 1996.

³⁶² Vgl. dazu den Hintergrundartikel: *How Clinton Decided That U.S. Had to Lead in Balkans*, IHT, 12. September 1995.

grundlegenden Werte als Volk verteidigen und unseren fundamentalen strategischen Interessen dienen können.“³⁶³ Die Mission gebe Amerika „die Chance, die Ermordung unschuldiger Zivilisten...zu beenden und gleichzeitig Stabilität in Zentraleuropa herbeizuführen...[die] von elementarer Bedeutung für die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten“ sei. Clinton erläuterte auch, warum sich die USA um eine starke, kooperative Führungsrolle bemühen sollten, die als Voraussetzung für gestaltungsfähige Partnerschaften, kollektives Handeln und damit geteilte Führungslasten erkannt wird: „Wenn die Partnerschaften Amerikas schwach sind und unsere Führungsrolle bezweifelt wird, unterminiert dies unsere Fähigkeit, unsere Interessen zu wahren und andere von der Zusammenarbeit mit uns zu überzeugen. Wenn wir unsere Partnerschaften und unsere Führungsrolle aufrechterhalten, müssen wir nicht im Alleingang handeln.“ Für die amerikanischen Truppen gebe es eine klare, begrenzte und durchführbare Mission unter amerikanischem Oberbefehl.

Kongreß und öffentliche Meinung

Sowohl der amerikanische Kongreß als auch weite Teile der Öffentlichkeit standen einer Entsendung amerikanischer Streitkräfte zunächst ablehnend gegenüber: In einer Washington Post/CNN-Umfrage sprachen sich im November 1995 52% der Befragten gegen, nur 38% für die Friedensmission aus.³⁶⁴ Später deutete sich eine stärkere Bereitschaft der Öffentlichkeit an, die Beteiligung der USA mitzutragen.³⁶⁵ Auch der Mehrheitsführer im Senat und ausgewiesene Kritiker der Balkanpolitik des Präsidenten, Bob Dole, lenkte schließlich ein: „The bottom line is that the president intends to send those troops to Bosnia one way or the other. So here we are, and I believe Congress will do the right thing. We will end up supporting U.S. forces.“³⁶⁶ Mit 69 gegen 30 Stimmen gestattete der Senat am 14. Dezember dem Präsidenten, „seine Verpflichtung zu erfüllen,“ vermied aber das Wort ‘Zustimmung’ ausdrücklich. Das Repräsentantenhaus votierte knapp mit 218 gegen 210 Stimmen gegen die zuvor eingebrachte Verweigerung der finanziellen Mittel für die U.S.-Friedenstruppe.³⁶⁷ Die Billigung des Kongresses erfolgte mit der Auflage, die Administration müsse sich an die Spitze internationaler Anstrengungen zur Ausbildung und Bewaffnung der bosnischen Armee stellen. Die Trainingskomponente wurde jedoch nicht von amerikanischen Streitkräften, sondern von privaten Sicherheitsberatern aus den USA durchgeführt.³⁶⁸ Eine internationale Koalition islamischer Staaten sollte im Gegenzug Bewaffnung und Finanzierung der Aktionen übernehmen.

Arbeits- und Lastenteilung führt zu transatlantischen Friktionen

Im Zuge der Umsetzung der Bestimmungen des Dayton-Abkommens war es zu transatlantischen Friktionen über eine angemessene Lastenteilung gekommen. Wechselseitig beschuldigte man sich mangelnden Engagements und eines fehlenden Enthusiasmus’ bei der

³⁶³ Vgl. für dieses und die folgenden Zitate: Clinton wirbt um Unterstützung für Truppenentsendung, Archiv der Gegenwart vom 14. Dezember 1995, S. 40613-40616, hier 40613.

³⁶⁴ Vgl. Clinton übernimmt die „volle Verantwortung“ für den Bosnien-Einsatz, FAZ, 29. November 1995; America in Bosnia. Gambling the presidency, The Economist, December 2nd 1995.

³⁶⁵ Vgl. Americans Begin to Accept Bosnia Role, IHT, December 5, 1995.

³⁶⁶ Vgl. The Yanks Are Coming, NEWSWEEK, December 11, 1995.

³⁶⁷ Vgl. Gemischte Bosnien-Signale aus dem Kongreß, FAZ, 15. Dezember 1995.

³⁶⁸ Vgl. U.S. Civilians to Train Bosnia Troops, IHT, 16. Januar 1996; Tudjman’s new model army, The Economist, November 11th, 1996.

schwierigen und kostspieligen Implementierung des Friedensabkommens.³⁶⁹ Beobachter sprechen darüber hinaus von einer unausgewogenen 'Arbeitsteilung' für die Implementierung. Danach hätten die USA für sich selbst eine führende Rolle bei der – vergleichsweise unproblematischen – militärischen Umsetzung des Friedensplans beansprucht und den Europäern die schwierigere Aufgabe des zivilen Aufbaus überlassen.³⁷⁰ Im Grunde, so der Vorwurf, sei den Vereinigten Staaten nichts an einer wirklichen Umsetzung der vielfältigen zivilen Bestimmungen des Dayton-Abkommens gelegen.³⁷¹ Begründet wird diese Auffassung mit der ursächlichen Motivation Washingtons, nachhaltig in den Konflikt einzugreifen: Danach sei das Ziel, ein Ende der Kämpfe herbeizuführen, für die amerikanische Außenpolitik unumgänglich geworden. Ein überlebensfähiges Bosnien zu schaffen, sei dagegen zwar ein wünschenswertes, aber kein vitales amerikanisches Anliegen gewesen. Entsprechend sei das amerikanische Engagement auf militärische Bereiche konzentriert worden, die Washington für die eigenen Interessen bedeutend erschienen: „It's the fighting that matters, not a singular Bosnia.“³⁷² Militärstrategisch war auch die Ausrichtung der begleitenden Politik Washingtons in der Region. Ähnlich wie in der Folge des Zweiten Weltkriegs zur Eindämmung der Sowjetunion, so ein Kommentar aus der Washington Post, bilde die Clinton-Administration nun strategische Allianzen mit den Ländern, die an Restjugoslawien grenzten. Ungarn, Rumänien, Mazedonien und Albanien wurden in das 'Partnership for Peace'-Programm eingebunden. Mit allen vier und zusätzlich mit Kroatien schloß Washington darüber hinaus bilaterale Verteidigungsabkommen.³⁷³ Es ging den USA also vor allem um eine sicherheitspolitische Stabilisierung des Krisengebietes und um eine Anbindung der Gesamtregion an die europäische Sicherheitsarchitektur.

In Washington wird die Annahme einer impliziten Arbeitsteilung bei der Implementierung von Entscheidungsträgern bestätigt. So waren die USA bereit, mit der Entsendung des größten IFOR-Kontingents die Hauptverantwortung bei der militärischen Umsetzung, also der Kriegsbeendigung, zu übernehmen, erwarteten dafür aber im Gegenzug von den Europäern 'Lastenteilung', d.h. die Führungsrolle in Bezug auf die zivilen Aspekte. Europa, so lautete das amerikanische Argument, sei logistisch und auch vom Problemdruck gesehen näher am Geschehen.³⁷⁴ Den Vorwurf, sich nur unzureichend an einer Implementierung zu beteiligen, weisen Angehörige der Clinton-Administration jedoch entschieden von sich: Die USA seien, sowohl was die militärischen als auch die zivilen Aspekte anbelange, voll engagiert.³⁷⁵ Regierungsvertreter demonstrieren ganz im Gegenteil eine selbstbewußte Auffassung von der Bedeutung der amerikanischen Rolle: „It was our attempt that we would do more on the

³⁶⁹ Vgl. Interview mit Bowman Miller, Director of European Analysis, INR/EUC, Department of State, Washington, 3. Juli 1996.

³⁷⁰ Vgl. Interview mit David Binder, The New York Times, Washington Bureau, Washington, 5. Juli 1996. Eine Ausnahme von dieser Behauptung stellt die Vorbereitung freier Wahlen dar, die zwar offiziell der OSZE übertragen worden war, weitgehend jedoch von einem Team amerikanischer Diplomaten um Robert Frowick durchgeführt wurde.

³⁷¹ Vgl. Interview mit Marshall Freeman Harris, Executive Director, Action Council in the Balkans and The Balkan Institute, Washington, 16. Juli 1996.

³⁷² Vgl. Interview mit David Gompert, Vice President, RAND, 1990-1993 Senior Staff Director for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 12. Juli 1996.

³⁷³ Vgl. For Balkan Nations, a New Old Policy. Containment Is U.S. Goal, IHT, December 20, 1995.

³⁷⁴ Vgl. Interview mit Bowman Miller, Director of European Analysis, INR/EUC, Department of State, Washington, 3. Juli 1996.

³⁷⁵ Vgl. Interview mit Miriam Sapiro, Staff Member, Office of Policy Planning (former Yugoslavia), U.S. Department of State, Washington, 22. Juli 1996.

military side and the rest would do more on the civilian side but the problem is that this is not what happened. In fact, we run both the military and the civilian side. We are the largest contributor in every single aspect...Where things are working, it is because of our leadership potential...If Carl Bildt were to leave tomorrow, nobody would notice.“³⁷⁶ Als Beispiele für die Entschlossenheit der USA, den Friedensprozeß auch im Jahr 1996 diplomatisch zu begleiten, nennt man die nachträglichen Missionen Richard Holbrookes, um Druck auf den serbischen Präsidenten Milosevic auszuüben, die angeklagten Kriegsverbrecher auszuliefern, das Drängen der USA – gegen den Widerstand der Europäer – erneut Sanktionen gegen ein kooperationsunwilliges Serbien zu verhängen³⁷⁷ und schließlich die Mission des neuen Assistant Secretary of State for Europe, Kornblum, zur Stärkung der bosnisch-kroatischen Föderation Ende Juli 1996.³⁷⁸ Auch in zahlreichen amerikanischen Pressekommentaren herrscht die Überzeugung, daß nur die herausragende Rolle der USA³⁷⁹ – amerikanische Luftmacht, amerikanische Diplomatie und entschlossene amerikanische Führung in der Allianz – die Beendigung des Krieges und den Beginn eines politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus – mithin einer Art von Zivilisierung – möglich gemacht haben.³⁸⁰ Außerdem erkennt man im U.S.-Außenministerium keine von den USA aufgezwungene Arbeitsteilung: „The EU wanted to take the lead in the civilian aspects.“³⁸¹ Ähnlich wie zuvor im Rahmen der internationalen Vermittlungsbemühungen kollidiert hier die amerikanische Sicht von ‘Arbeitsteilung’ mit der Partnerkategorie des Zivilmachtkonzepts: „In Dayton, the EU shall take the burden but the U.S. insists on its ‘droit de regard.’“³⁸²

Europäische Kritik

Stellvertretend für andere europäische Nationen hatte das Auswärtige Amt im Gegenzug verärgert der in den USA geäußerten Kritik an der Arbeit des ‘Hohen Repräsentanten der Staatengemeinschaft’ Bildt und seines deutschen Stellvertreters, Botschafter Steiner, widersprochen. In Bonn wurde die Darstellung als falsch bezeichnet, wonach die militärische Umsetzung des Friedensprozesses, an der die USA nach eigener Einschätzung den Hauptanteil trugen, gut voranschreite, die zivile Verwirklichung des Friedensabkommens hingegen, die vor allem den Europäern angetragen worden war, nur unzureichende Fortschritte mache.³⁸³ Deutsche Diplomaten entgegneten vielmehr, daß es weitaus schwieriger sei, in einer von Haß erfüllten Atmosphäre den Aufbau neuer ziviler Strukturen zu bewerkstelligen³⁸⁴ und kritisierten die USA dafür, daß der Kongreß bis Ende Februar 1996 die von der Administration für den

³⁷⁶ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff Member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

³⁷⁷ Vgl. Adieu, Dayton?, The Economist, July 20th, 1996.

³⁷⁸ Vgl. Bosnia. Unravelling, The Economist, August 3rd, 1996.

³⁷⁹ Weitere Ausführungen hierzu unter der Abhandlung zur Bundesrepublik, 4.2.3

³⁸⁰ Vgl. den Artikel Enforce the Peace, IHT, 30. November 1995. Diese Einschätzung wurde in Interviews des Verfassers (KK) mit offiziellen Regierungsvertretern bestätigt.

³⁸¹ Vgl. Interview mit Miriam Sapiro, Staff Member, Office of Policy Planning (former Yugoslavia), U.S. Department of State, Washington, 22. Juli 1996.

³⁸² Vgl. Interview mit Susan Woodward, Senior Fellow, Foreign Policy Studies Program, The Brookings Institution, Washington, 22. Juli 1996.

³⁸³ Vgl. Verärgerung in Bonn über die Vereinigten Staaten, FAZ, 24. Februar 1996.

³⁸⁴ So sagte der deutsche Stellvertreter des Hohen Repräsentanten der EU in Sarajewo, Michael Steiner, es sei „leichter, Papiere in amerikanischen Anwaltskanzleien zu produzieren, als sie in den Ruinen von Brcko umzusetzen.“ Vgl. Konferenzvortrag von Botschafter Michael Steiner, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.97.

zivilen Aufbau zugesagten Gelder nicht freigegeben hatte: „Die EU mache ihre Hausaufgaben, Amerika...täte[n] dies noch nicht.“³⁸⁵ Auch der amerikanische Unterhändler Richard Holbrooke bemerkte dazu: „Die militärische Seite der Vereinbarungen funktioniert gut“ gab aber auch zu bedenken, „Der zivile Teil des Abkommens von Dayton wird die Probe für unseren Erfolg oder unser Scheitern sein, nicht der militärische Teil.“³⁸⁶ Die transatlantische Zusammenarbeit beim zivilen Aufbau gestaltete sich 1996 aufgrund der gegenseitigen Spannungen derart problematisch, daß die USA in einem Kommentar zu konstruktivem Verhalten aufgefordert wurden: „...America needs to make more of an effort to work with him [Carl Bildt, KK], rather than behind his back.“³⁸⁷

Hier werden ähnliche Muster amerikanischer Kooperationsunwilligkeit erkennbar wie in der Frage der Unterstützung der von UNO und EG ausgehandelten Friedenspläne: Die Vereinigten Staaten erweisen sich als schlechter Teamplayer, wenn die Führung und Leitung kollektiven Handelns nicht von Washington gesteuert und kontrolliert werden kann. Die Zivilmachtkategorie 5.5 (partner) fordert bei kollektivem Handeln Verlässlichkeit, Solidarität und partnerschaftliche Lastenteilung. Die USA haben erneut bewiesen, sich im Rahmen multilateraler Politik primär für die Verwirklichung eigener Ziele einzusetzen. Das strategisch und innenpolitisch motivierte Ziel „Beendigung des Krieges“ wurde nur unzureichend durch das zivilmachtorientierte Ziel „nachhaltige Befriedung“ ergänzt. Washington fehlt offensichtlich auch die Erfahrung, Kompetenzen und Autorität im Rahmen multilateraler Politik tatsächlich an die Partner zu delegieren.

4.1.4 Bewertung: Die Politik der USA im Dayton-IFOR-Prozeß

In der Sorge um die Aufrechterhaltung und den Schutz der NATO als der prinzipiellen westlichen Sicherheitsinstitution sowie in der grundsätzlichen Bereitschaft der USA, ein fester Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur zu sein, ja selbst in der Besorgnis, an eigener Gestaltungsfähigkeit einzubüßen, wird eine ordnungspolitische Zielsetzung der USA erkennbar, die deutliche Elemente einer Zivilmachtorientierung enthält. Auch finden sich in der Art und Weise, wie die USA ihre diplomatische Initiative von Dayton gestaltet haben, durchaus Zivilmachtelemente: Dayton war, bei allem militärischen und wirtschaftlich-politischen Druck auf die verfeindeten Parteien, ein Verhandlungsergebnis der beteiligten Konfliktparteien, in dem die USA die Rolle eines Vermittlers eingenommen haben. Das Ergebnis war der Versuch, einen realistischen Kompromiß auszuhandeln und zentrale Prinzipien und Werteorientierungen der USA durchzusetzen.³⁸⁸ Über die Vermittlerrolle hinaus (Kategorie 5.3: außenpolitische Konfliktkultur) waren die USA mit ihrer Entsendung von Bodentruppen auch zum erstenmal bereit, (begrenzte) Verantwortung zu übernehmen, um die getroffenen Vereinbarungen durchzusetzen. Das amerikanische Drängen auf demokratische und föderale Strukturen sowie auf akzeptablen Minderheitenschutz in der neuen bosnischen Verfassung thematisiert Werte und Prinzipien des Zivilmacht-Idealtyps.

³⁸⁵ Vgl. The Balkan Institute, Balkan Policy Review Conference, IFOR and the Dayton Accords, Conference at The Willard Hotel, Washington, DC, April 12, 1996, S. 1; Verärgerung in Bonn über die Vereinigten Staaten, FAZ, 24. Februar 1996.

³⁸⁶ Vgl. Amerikanische Führung ist unerlässlich für die Wahrung des Friedens, FAZ, 21. Februar 1996.

³⁸⁷ Vgl. After Bosnia votes, The Economist, September 14th, 1996.

³⁸⁸ Vgl. Interview mit Stanley R. Sloan, Senior Specialist in International Security Policy, Office of Senior Specialists, Congressional Research Service, Washington, 19. Juli 1996.

Darüber hinaus sind Details des Abkommens³⁸⁹ selbst sehr stark zivilmachtorientiert (was freilich nicht allein den USA zuzuschreiben sein dürfte): Unter dem Titel „Regionale Stabilisierung“ verpflichten sich die Vertragsparteien zu vertrauensbildenden Verhandlungen unter Leitung der OSZE, die das Konfliktrisiko in der Region reduzieren sollen³⁹⁰ (Kategorie 6.2: Förderung (und Export) der Idee kooperativer Sicherheit). Anhang 6 widmet sich den Menschenrechten und richtet eine Menschenrechtskommission ein (Kategorie 4.4: Förderung von Demokratisierung und Menschenrechten). Die Vertragsparteien verpflichten sich ferner, im Rahmen der Bemühungen zur Aufklärung von Kriegsverbrechen und der Anklage von Kriegsverbrechern zu kooperieren (Kategorie 3.3 Förderung und Durchsetzung des Völkerrechts). Anhang 11 des Abkommens fordert, daß die UNO eine internationale Polizeitruppe unter Koordination des Hohen Vertreters (der Vereinten Nationen, der für die zivile Umsetzung des Dayton-Abkommens verantwortlich sein soll) aufstellen³⁹¹ Hier wird Kategorie 4.3, die Förderung von good governance, also guter Ordnung im weitesten Sinne, thematisiert.

Ob in Dayton ein ‘gerechter’, moralisch vertretbarer Friedensplan ausgehandelt worden ist, bleibt fraglich.³⁹² Nach über einem Jahr der Implementierung wurde rückschauend die Frage aufgeworfen, ob die Struktur und der Inhalt des Vertragswerkes für das unbefriedigende Ergebnis des Dayton-Prozesses verantwortlich seien oder die mangelnde Bereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft, die Bestimmungen auch tatsächlich durchzusetzen.³⁹³ Bei dem Vertragswerk handelt es sich wohl eher um einen realpolitischen Versuch, das ‘Machbare’ durchzusetzen. Richard Holbrooke wurde im Anschluß an die Friedensverhandlungen vorgeworfen, zentrale Prinzipien der USA, so beispielsweise die Forderung nach einem gerechten Frieden für die Muslime oder die Weigerung, die Ergebnisse ethnischer Säuberungen und die territorialen Gewinne der Serben als das Ergebnis nackter Aggression anzuerkennen, realpolitischen Erwägungen geopfert hat. „In negotiations, the enemy of the perfect is always the good. To have a peace, you needed all parties to sign on. To get all parties to sign on, you had to sacrifice on both, the peace side and on the justice side.“³⁹⁴ Im Widerspruch zwischen Prinzipien und Pragmatismus schienen sich die USA jetzt für pragmatische Realpolitik entschieden zu haben³⁹⁵, nachdem man zuvor den Vance-Owen-Friedensplan bzw. den

³⁸⁹ Für Einzelheiten des am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichneten Friedensabkommens von Dayton vgl. Archiv der Gegenwart vom 14. Dezember 1995, S. 40609-46011.

³⁹⁰ Diese Verhandlungen begannen am 5. Januar 1996 in Wien und müssen nach den Bestimmungen des Daytoner Abkommens bis zum 6. Juni zu einer Einigung über Abrüstungsfragen führen. Nachdem serbische Offiziere an das internationale Kriegsverbrechertribunal in Den Haag ausgeliefert wurden, boykottierten die Serben am 13. Februar 1996 weitere Verhandlungen, vgl. FAZ, 14. Februar 1996.

³⁹¹ Vgl. Raffone, 1996.

³⁹² Vgl. beispielsweise die kritischen Bewertungen: Ungerecht und unsicher, FAZ, 22. November 1995; Ein lauer Friede, Frankfurter Rundschau, 23. November 1995; Ein bitterer Friede, Der Spiegel, 27. November 1995. Optimistischer die Einschätzung von William Pfaff, America Stepped In and Europe Should Approve, IHT, 1 December 1995; Für eine Metakritik, Jim Hoagland, Don't Blame the Peace Accord for the Calamities, IHT, 27 November 1995.

³⁹³ Vgl. Warren Zimmermann: Out of the Abyss: What the Dayton Agreement Was Supposed to Achieve, Vortrag auf der Konferenz: The Dayton Agreement: What Has It Done For Peace And Human Rights in Bosnia?, School of Public and International Affairs, Columbia University, New York, April 30, 1997.

³⁹⁴ Vgl. Interview mit Ivo Daalder, Senior Staff Member for Europe, National Security Council (NSC), Washington, 2. Juli 1996.

³⁹⁵ Eine schaurige Darstellung der Händel zwischen den USA, Kroatiens Präsident Tudjman und Serbiens Präsident Milosevic mit dem Ziel einer ethnischen Homogenisierung zur Erleichterung einer Verhandlungslösung liefert Zumach, 1997, S. 11. Danach sei die Vertreibung der Muslime aus den

Vorschlag der Kontaktgruppe genau dieser – angeblich moralischen und prinzipiellen – Vorbehalte wegen abgelehnt bzw. nicht wirklich unterstützt hatte. Die de facto vor Ort erreichte und von den USA lange Zeit als unannehmbar bezeichnete Aufteilung Bosniens wurde gerade zur Voraussetzung für den Kompromiß, der das Ergebnis von Dayton erst ermöglicht hat.³⁹⁶ Die „Gerechtigkeit“ der Bestimmungen des Dayton-Abkommens als Bewertungsmaßstab zu verwenden, erscheint problematisch. Der U.S.-Chefunterhändler Richard Holbrooke beteuerte: „Unserer Ansicht war das Abkommen von Dayton das beste, was wir erzielen konnten, auch wenn es weit davon entfernt ist perfekt zu sein.“³⁹⁷ Selbst der bosnische Präsident Izetbegovic urteilte über das Dayton-Friedensabkommen: „...dies mag kein gerechter Friede sein, aber er ist gerechter als die Fortsetzung des Krieges.“³⁹⁸ Zu berücksichtigen bleibt auf jeden Fall, daß mit Dayton „der Schritt vom Krieg in das Stadium des Nichtkrieges“³⁹⁹ und damit der erste Schritt zur Zivilisierung eines regionalen Krisenherdes der internationalen Beziehungen getan wurde. Diese Tatsache ist zuallererst der amerikanischen Politik zu verdanken.

Problematisch erscheinen am Dayton-Prozeß letztlich auch weniger die „artful ambiguities and disguised contradictions“⁴⁰⁰ des Vertragswerkes als das von vielen Beobachtern angezweifelte amerikanische Engagement zur Implementierung. Die Vereinigten Staaten haben die diplomatische Agenda weitgehend bestimmt und den Frieden ausgehandelt, wesentliche Aspekte der Implementierung dann aber den Verbündeten überlassen. Der ehemalige bosnische Außenminister und derzeitige Botschafter von Bosnien und Herzegowina bei der UNO, Muhamed Sacirbey, kritisierte die USA dafür, Standards und Formalia des Friedensprozesses zwar etabliert, diese aber dann nicht durchgesetzt zu haben. Nachdem es zu einem amerikanischen Engagement für den ersten Schritt (Dayton) gekommen war, hätten die USA seiner Auffassung nach auch für den zweiten Schritt (Implementierung) glaubwürdig eintreten müssen.⁴⁰¹

Washington bekundete lange Zeit nur mäßiges Interesse, die wesentlichen Bestimmungen für einen dauerhaften Frieden auch tatsächlich umzusetzen. So wandten sich die USA bis Mai 1997 nachdrücklich dagegen, die Festnahme der maßgeblichen Kriegsverbrecher zur Aufgabe der Friedenstruppe zu machen, um eine Gefährdung der eigenen Soldaten möglichst auszuschließen. Statt dessen favorisierte man die Wiedereinsetzung von Sanktionen gegen Serbien, um Serben-Präsident Milosevic dazu zu bewegen, die Kriegsverbrecher auszuliefern.⁴⁰² Für diese Position konnte man bei den europäischen Verbündeten allerdings keine Unterstützung finden.⁴⁰³ Heute wird weithin erkannt, daß die Verurteilung von Kriegsverbrechern und deren Entfernung aus lokalen und regionalen Verwaltungsfunktionen der Schlüssel für ein Gelingen eines multiethnischen Bosniens ist. Auf die Frage, ob die USA

ostbosnischen Enklaven bzw. die Vertreibung der Serben aus der Krajina zwischen den drei Akteuren vereinbart worden.

³⁹⁶ Vgl. Brenner, 1996, S. 29.

³⁹⁷ Vgl. Amerikanische Führung ist unerlässlich für die Wahrung des Friedens, FAZ, 21. Februar 1996.

³⁹⁸ So zitiert in: Das Friedensabkommen von Dayton, Süddeutsche Zeitung, 23. November 1995.

³⁹⁹ Vgl. Heinrich, 1996, S. 41.

⁴⁰⁰ Vgl. Washington Steamrolls Allies in Drive for Bosnia Election, IHT, June 13, 1996.

⁴⁰¹ Vgl. Muhamed Sacirbey, Ambassador to Bosnia and Hercegovina to the UN, Substance vs. Form in the Implementation of the Dayton Agreement, Vortrag auf der Konferenz: The Dayton Agreement: What Has It Done For Peace And Human Rights in Bosnia?, School of Public and International Affairs, Columbia University, New York, April 30, 1997.

⁴⁰² Vgl. Holbrooke to Return to Balkans to Push Removal of War Criminals, Washington Post, July 15, 1996.

⁴⁰³ Vgl. Srebrenica Massacre's Uncertain Legacy, Washington Post, July 7, 1996.

bereit wären, sich bezüglich der Kriegsverbrecherproblematik auf angemessene Weise zu engagieren, entgegnete der Bosnien Koordinator des State Departments eher zurückhaltend: „There is no consensus in the United States about American interventionism to prevent atrocities.“ Es gebe, so der Diplomat des State Departments, zwei Schulen in der gegenwärtigen amerikanischen Bosniendebatte: Eine Schule wolle die Rückkehr des Status quo vor dem Dayton-Abkommen, also brutale Gewaltanwendung, durch ein nachhaltiges U.S.-Engagement verhindern. Eine andere Schule wolle dagegen amerikanische Truppen so bald wie möglich, ohne sie einem größeren Risiko auszusetzen, nach Hause bringen und auf jeden Fall die für den Sommer 1998 gesetzte Frist zur Beendigung des internationalen Engagements wahrnehmen: „You can't say 'never mind,' we will be there babysitting indefinitely...There is still debate between State and Pentagon.“⁴⁰⁴

Vertreter der Bundesregierung haben dagegen einen Zugriff der IFOR auf Kriegsverbrecher und eine strenge Einhaltung der Prinzipien und Normen des Dayton-Abkommens immer wieder gefordert. Beispielsweise lautet ein deutscher Vorschlag, für nachweislich identifizierte Saboteure des Friedensprozesses ein Einreiseverbot in allen EU-Mitgliedstaaten zu erwirken.⁴⁰⁵ Der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes, Ischinger, wies darauf hin, es sei ein bundesdeutscher Verdienst, daß das deutsche Drängen auf Konditionalität und eine strenge Implementierung der Prinzipien des Friedensabkommens von der internationalen Gemeinschaft aufgenommen wurde.⁴⁰⁶ Nachdem die militärische Komponente des Abkommens weitgehend erfüllt worden war, zeigte man in den USA nur mäßige Bereitschaft, für eine sinngemäße Umsetzung der zivilen Bestimmungen einzustehen. In Washington hatte man beispielsweise keinerlei Bedenken gegen eine fristgerechte Durchführung der im Daytoner Friedensabkommen vorgesehenen Wahlen zum Staatspräsidium und zum gemeinsamen Parlament Bosnien-Herzegowinas sowie zu den Parlamenten und den Präsidentenämtern der beiden Teileinheiten. Die mit der Überwachung der Wahlvorbereitungen betraute OSZE hatte massive Bedenken geäußert, wonach die Bedingungen für freie und faire Wahlen im Juni 1996 noch nicht gegeben seien, das Ziel des Aufbaus demokratischer Strukturen mithin durch verfrühte Wahlen im September nicht zu verwirklichen war. Auf der Dayton-Review-Konferenz in Florenz Mitte Juni 1996 übte die U.S.-Administration erheblichen Druck auf die Verbündeten aus, die Wahlen fristgerecht durchzuführen, weil man fürchtete, eine Verschiebung könne zu Verzögerungen im Zeitplan und damit dazu führen, daß der versprochene Abzugstermin der (amerikanischen) IFOR-Kräfte nicht eingehalten werden könnte.⁴⁰⁷ Assistant Secretary of State John Kornblum führte in einer Anhörung vor dem European Affairs Subcommittee des Senats am 10. September dagegen eine USIA-Umfrage auf, wonach sich neun von zehn Bosniern aller Nationalitäten und selbst Oppositionsvertreter für eine fristgerechte Durchführung der Wahlen aussprachen.⁴⁰⁸ Insbesondere durch zahlreiche Äußerungen in den USA selber, wonach die

⁴⁰⁴ Vgl. Brunson McKinley, Bosnia Humanitarian Coordinator, U.S. Department of State, The U.S. Government View, Vortrag auf der Konferenz: The Dayton Agreement: What Has It Done For Peace And Human Rights in Bosnia?, School of Public and International Affairs, Columbia University, New York, April 30, 1997.

⁴⁰⁵ Vgl. den Redebeitrag von Michael Steiner zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

⁴⁰⁶ Vgl. den Redebeitrag von Wolfgang Ischinger zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-BadGodesberg, 17.02.1997.

⁴⁰⁷ Vgl. Washington Steamrolls Allies in Drive for Bosnia Election, IHT, June 13, 1996.

⁴⁰⁸ Vgl. Kornblum Prepared Testimony On Bosnian Elections, in : USPIT, September 11, 1996, S. 1-3, hier S. 2. Zumach, 1997, S. 13, weist dagegen darauf hin, daß die nicht-nationalistischen Oppositionsvertreter vor der Wahl standen, entweder verfrühten Wahlen, oder Wahlen nach Abzug der IFOR-Truppen, also ohne jeglichen internationalen Schutz, zuzustimmen und sich notgedrungen für das kleinere Übel entschieden.

Vertragskonstruktion von Dayton eine de facto Teilung des Landes nicht verhindern könne, entstand der Eindruck, daß man in Washington eher den kriegesischen Konflikt von der politischen Agenda entfernen wollte, als einen dauerhaften Friedensprozeß nicht nur einzuleiten sondern auch mittel- und längerfristig zu unterstützen gewillt war. Mit dieser Haltung hätten die USA ihre Bereitschaft demonstriert, „alles aufzugeben, wofür wir hier im Westen gemeinsam stehen.“⁴⁰⁹ Der ehemalige Botschafter der USA in Jugoslawien, Zimmermann, nahm dagegen die amerikanische Bosnienpolitik vor dieser Kritik in Schutz. Die Um- und Durchsetzung des Daytoner Friedensabkommens sei wesentlich abhängig von einem Konsens der Konfliktparteien bezüglich zentraler Elemente des Dayton-Vertrages – Aufbau gemeinsamer Institutionen, Rückkehr der Flüchtlinge, Verurteilung der Kriegsverbrecher – und daher letztlich eine politische Entscheidung der Menschen in Bosnien. Dieser Konsens bestehe jedoch bis zum heutigen Tag nicht.⁴¹⁰

Neuerdings bahnt sich in den USA offensichtlich ein Politikwandel an: Ende Mai 1997 startete die US-Regierung „a flurry of activity meant to underline the United States commitment to peace in Bosnia.“⁴¹¹ Die amerikanische Außenministerin Albright kritisierte während ihrer ersten Reise als Außenministerin auf den Balkan die Präsidenten und hohe Regierungsvertreter Kroatiens und Serbiens auf ungewöhnlich scharfe Art, ihren Verpflichtungen aus dem Dayton-Abkommen nicht gerecht zu werden, für die schleppende Umsetzung der Bestimmungen verantwortlich zu sein und drohte mit der Aufkündigung der amerikanischen Unterstützung, sollten die beiden Regierungen nicht mehr Kooperationsbereitschaft demonstrieren.⁴¹² Zuvor hatte der in Portugal anlässlich einer NATO-Konferenz tagende Bosnien-Lenkungsausschuß die Mitglieder des kollektiven bosnischen Staatspräsidiums einbestellt, um den internationalen Druck für ein einheitliches Bosnien zu verstärken.⁴¹³ Insbesondere forderte Albright während ihrer Balkan-Mission die Regierungen auf, endlich die Voraussetzungen für die Rückkehr der Bürgerkriegsflüchtlinge zu schaffen und mutmaßliche Kriegsverbrecher an das internationale Tribunal in Den Haag auszuliefern. Im Juli 1997 unternahm die SFOR erstmalig den Versuch, mutmaßliche serbische Kriegsverbrecher in Bosnien festzunehmen.⁴¹⁴ Die amerikanische Außenministerin machte weiterhin deutlich, daß eine volle Auszahlung der Wirtschaftshilfe an die ehemaligen Konfliktparteien, der ‘Weg nach Europa’ und die Aufhebung der Restsanktionen gegen Serbien von der uneingeschränkten Erfüllung der Bestimmungen des Dayton-Abkommens abhängig seien.⁴¹⁵ Vom bosnischen Staatspräsidium verlangte die amerikanische Außenministerin Fortschritte beim Aufbau gemeinsamer Institutionen.⁴¹⁶ Auch wollten die Vereinigten Staaten Wege prüfen, um das Haager Tribunal in seiner Arbeit zu

Die Wahlen im Herbst 1996 führten erwartungsgemäß zu einer Stärkung und Legitimierung der nationalistischen Kräfte.

⁴⁰⁹ Vgl. den Redebeitrag des stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Günter Verheugen, zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

⁴¹⁰ Vgl. Warren Zimmermann: Out of the Abyss: What the Dayton Agreement Was Supposed to Achieve, Vortrag auf der Konferenz: The Dayton Agreement: What Has It Done For Peace And Human Rights in Bosnia?, School of Public and International Affairs, Columbia University, New York, April 30, 1997.

⁴¹¹ Vgl. Albright Chides Balkan Chiefs On Flouting of Peace Accord, NYT, June 1, 1997.

⁴¹² Vgl. Tact Aside, Albright Berates Balkan Leaders, IHT, June 2, 1997.

⁴¹³ Vgl. Politik mit Dollars und D-Mark, Süddeutsche Zeitung, 2. Juni 1997.

⁴¹⁴ Vgl. Nato-Aktion gegen Kriegsverbrecher in Bosnien, NZZ, 11. Juli 1997.

⁴¹⁵ Vgl. Albright kritisiert Tudjman, Milosevic und Izetbegovic, FAZ, 2. Juni 1997.

⁴¹⁶ Vgl. Mehr Druck auf Balkan-Politiker, Frankfurter Rundschau, 2. Juni 1997.

stärken.⁴¹⁷ Ob die USA bereit (oder in der Lage) sein werden, eine vertragsgerechte Einhaltung der Bestimmungen nun auch durchzusetzen, muß sich noch erweisen. Eine ähnliche Mission Außenministers Christophers im Februar 1996 hatte zu keiner wesentlichen Verbesserung der Umsetzung des Dayton-Abkommens geführt.⁴¹⁸ Festzuhalten bleibt, daß man erst auf Druck der Verbündeten und im Angesicht eines unmittelbar bevorstehenden Scheiterns des Friedensprozesses zu einer entschlossenen Implementierungspolitik bereit war.

4.2 Die Politik der Bundesrepublik

4.2.1 Lagebeurteilung, Positionen, Prinzipien und Ziele

Erst mit dem Dayton-Friedensprozeß erschien ein übergeordnetes bundesdeutsches Ziel seit Ausbruch des Konfliktes möglich, nämlich eine militärische und politische Stabilisierung der Region durch die gegenseitige territoriale Anerkennung der Nachfolgestaaten.⁴¹⁹ In einem ersten Schritt sollte das unmittelbare Krisengebiet zunächst militärisch befriedet werden. Mit Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen wollte man das Kriegsgeschehen einfrieren und eine nachhaltige Demilitarisierung erreichen. Freie, international überwachte Wahlen sollten neue Legitimation schaffen und gemeinsame Institutionen zur Verwaltung eines 'neuen' Bosniens mußten gebildet werden. In einem zweiten Schritt sollte dann der Aufbau einer zivilen Gesellschaft konsolidiert, die Wirtschaft wiederaufgebaut und dadurch die Rückführung der Bürgerkriegsflüchtlinge ermöglicht werden.⁴²⁰ Die Bundesrepublik entwickelte daraufhin vor allem für den zivilen Teil der Friedensstrategie eigene Zielvorstellungen für den Dayton-Verhandlungsprozeß:

- Bonn drängte unter anderem auf eine territoriale Aufteilung, die den Bestimmungen des Kontaktgruppenplans entsprach.
- Außerdem wollte man eine Verfassung festgelegt sehen, wonach die europäische Menschenrechtskonvention auch für Bosnien als Berufungsgrundlage bei Verstößen gelten sollte.
- Für eine stabile Geldpolitik sollte zusätzlich die Existenz einer Zentralbank festgeschrieben werden. Zusammen mit den europäischen Verbündeten konnte sich die Bundesrepublik mit diesen Forderungen bei den USA durchsetzen und erreichte, daß diese Bestimmungen in den Daytoner Verhandlungsentwurf aufgenommen wurden.
- Künftige Wahlen sollten von der OSZE überwacht werden. Besonders wichtig für Bonn war die Forderung, daß eine Rückführung der Flüchtlinge schon begonnen werden sollte, bevor Wahlen in Bosnien abgehalten würden.
- Bonn drängte auch auf Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung und schlug die Festlegung verbindlicher Obergrenzen im Dayton-Vertrag vor. Die im Annex I B des Dayton-Abkommens festgeschriebenen Bestimmungen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle sind auf das Engagement bundesdeutscher Diplomaten zurückzuführen.⁴²¹ Die Ausführungen zur Kasernierung der militärischen Verbände entstammen der Initiative des

⁴¹⁷ Vgl. Albright rüffelt Balkan-Politiker, Süddeutsche Zeitung, 2. Juni 1997.

⁴¹⁸ Vgl. Albright Chides Balkan Chiefs On Flouting of Peace Accord, NYT, June 1, 1997.

⁴¹⁹ Vgl. Dr. Klaus Kinkel, Noch ist Bosnien vom inneren Frieden weit entfernt, FAZ, 21. November 1996

⁴²⁰ Vgl. den Konferenzbeitrag von Botschafter Michael Steiner, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.97.

⁴²¹ Vgl. Dr. Hans-Ulrich Seidt, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien im Auswärtigen Amt in einem Vortrag am 14. Juli 1997 in Trier: „Wir sehen darin [Rüstungskontrolle und Abrüstung, KK] den Schwerpunkt bundesdeutscher Arbeit und versuchen hier als treibende Kraft zu wirken.“

deutschen Delegationsleiters, des Politischen Direktors des Auswärtigen Amtes, Wolfgang Ischinger.⁴²²

- Schließlich bestand die Bundesrepublik auf einer angemessenen bundesdeutschen Repräsentanz: dem Koordinator für die Umsetzung der zivilen Aspekte des Friedensabkommens, Carl Bildt, sollte ein Deutscher als zweiter Mann beigegeben werden.⁴²³

4.2.2 Strategien und Instrumente

Das Vertragswerk von Dayton enthält Bestimmungen, deren Umsetzung unerlässlich Vorbedingung zur Entwicklung einer Zivilgesellschaft in Bosnien ist.⁴²⁴ Um eine nachhaltige Befriedung Bosniens zu erreichen, verfolgt die Bundesregierung eine Doppelstrategie, die aus direkten Maßnahmen vor Ort und begleitenden Programmen für die Region bestehen. In Übereinstimmung mit zivilmachtidealtypischen Politikpräferenzen hat die Bundesregierung ihr ganzheitliches und übergreifendes Konzept zur regionalen Befriedung und Stabilisierung erklärt: Über den Implementierungsprozeß der Dayton-Vereinbarung gelte es, „Strukturen aufzubauen, die grenzüberschreitend im Sinne der Prinzipien der KSZE-Schlußakte Stabilität fördern.“⁴²⁵ Dazu gehöre auch die Entwicklung demokratischer Strukturen in den Nachbarstaaten und deren Anbindung an Europa. Folgerichtig hat Botschafter Steiner auch betont, für Bosnien sei „keine Exit- sondern eine Entry-Strategy“ notwendig. Dies könne mit Hilfe der Europaperspektive für die betroffenen Länder geleistet werden.⁴²⁶

Das Haager Kriegsverbrechertribunal

Aktiv wurde Bonn vor allem im Bereich der zivilen Aspekte der Umsetzung des Friedensabkommens, so bei der Schaffung eines Kriegsverbrechertribunals, das aufgrund eines UNO-Sicherheitsratsbeschlusses 1993 gegründet wurde. Die Arbeit des Tribunals konnte nach Ansicht des kroatischen UNO-Botschafters Simonovic alles in allem die vier Hauptziele bei seiner Einsetzung nicht erfüllen und wird international als gescheiterter Versuch bewertet „to deter future violations, to punish, to bring justice and to reconcile.“ Vielmehr sei, so Simonovic, durch die ungenügende Kooperation der Kriegsparteien und die mangelhafte Durchsetzung durch die internationale Staatengemeinschaft der künftigen Einrichtung von Kriegsverbrechertribunalen ein schlechter Dienst erwiesen worden. „What has been achieved is contradictory to the original intentions.“⁴²⁷ Bis Mitte Februar 1996 wurde vom Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag gegen 52 Personen Anklage erhoben.⁴²⁸ Im Mai 1997 waren es 74 Angeklagte, 8 Inhaftierte und 2 Verurteilte.⁴²⁹

⁴²² Vgl. den Konferenzbeitrag von Botschafter Michael Steiner, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.97.

⁴²³ Vgl. Es soll solange verhandelt werden, bis ein Friedensabkommen erreicht ist, FAZ, 1. November 1995.

⁴²⁴ Vgl. Zumach, 1997, S. 12.

⁴²⁵ Vgl. den Konferenzbeitrag von Wolfgang Ischinger, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.97.

⁴²⁶ Vgl. den Konferenzbeitrag von Michael Steiner, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.97.

⁴²⁷ Vgl. Ivan Simonovic, Ambassador of Croatia to the UN, The International Tribunal for Former Yugoslavia: Strategic Dilemmas, Vortrag auf der Konferenz: The Dayton Agreement: What Has It Done For Peace And Human Rights in Bosnia?, School of Public and International Affairs, Columbia University, New York, April 30, 1997.

⁴²⁸ Vgl. FAZ, 14. Februar 1996, S. 6.

⁴²⁹ Vgl. U.N. Panel Convicts Bosnian Serb of War Crimes, NYT, May 8, 1997.

Insbesondere die serbischen Hauptverdächtigen und Urheber der Menschenrechtsverletzungen sind nach wie vor auf freiem Fuß und weiterhin in Verwaltungs- und Regierungsstrukturen eingebunden. Ein schwedischer Richter des Tribunals verweigerte aus Protest gegen die (erzwungene) Untätigkeit des Gerichts seine Wiederwahl.⁴³⁰

Rüstungskontrolle und Abrüstung

Am 18. Dezember 1995 wurde auf deutsche Initiative auf dem Bonner Petersberg eine Konferenz über Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle für das ehemalige Jugoslawien abgehalten. Die Bundesregierung sah das 'Petersberger Signal' als wichtigen Schritt hin zu regionaler Stabilität. Die Staatengemeinschaft müsse ihren Willen demonstrieren, den schwierigen Prozeß der Rüstungskontrolle und Abrüstung von Anfang an aktiv voranzutreiben, die Voraussetzungen für die Verhinderung eines Rüstungswettlaufs schaffen und die Sicherheit der Friedenstruppen vor Ort durch Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle verbessern.⁴³¹

Humanitäre und zivile Aspekte des Dayton-Abkommens

Bereits am 20./21. Dezember trafen sich Vertreter von 50 Staaten und 27 internationalen Organisationen zur ersten Geberkonferenz für den Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas. Die Bundesrepublik sagte für den Gesamtbetrag von \$500 Millionen Soforthilfe 50 Millionen Dollar zu (USA 63 Mio.).⁴³² Am 12./13. April 1996 fand in Brüssel die zweite Jugoslawien-Geberkonferenz statt, zu der mittlerweile 55 Staaten und 29 internationale Organisationen gehörten. Durch Neuzusagen konnte der von der Weltbank ermittelte Gesamtfinanzbedarf für 1996 von \$1,8 Mrd. gesichert werden.⁴³³ Dem bundesdeutschen Anliegen nach einer angemesseneren Lastenteilung wurde dadurch entsprochen, daß Bonn aufgrund der Dauerbelastung durch die in der Bundesrepublik aufgenommenen Flüchtlinge (pro Jahr bisher etwa DM 3,6 Mrd.⁴³⁴) lediglich finanzielle Neuzusagen in Höhe von \$3 Mio. machte (USA: \$219 Mio., Japan: \$130 Mio.). Ohnehin entfielen auf Bonn rund 30% der von der EU zugesagten Gelder, also 58 Millionen Mark. Zusätzlich wurden vom BMZ DM 25 Mio. für direkte bilaterale Hilfe zugesichert. Für humanitäre Soforthilfe wurden bis Ende 1995 aus dem Haushalt des AA insgesamt DM 219 Mio. zur Verfügung gestellt, für 1996 weitere DM 20 Mio. Diese Hilfe wurde an Flüchtlinge und Vertriebene in der Region ohne politische Auflagen verteilt, was von Beobachtern vor Ort, die Konditionalität fordern, als Fehler bezeichnet worden ist.⁴³⁵ Im Juni 1996 organisierte das Bundeswirtschaftsministerium die Reise einer deutschen Wirtschaftsdelegation nach Bosnien, um die Investitionstätigkeit vor Ort zu fördern. Die deutschen Ausgaben für humanitäre und militärische Einsätze zugunsten einer Befriedung Bosniens belaufen sich nach Angaben des Auswärtigen Amtes für das erste Jahr der

⁴³⁰ Vgl. Simonovic, 1997, a.a.O.

⁴³¹ Vgl. BM des Auswärtigen Dr. Kinkel zur Eröffnung der Konferenz über Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle am 18.12.1995 auf dem Petersberg, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1996, S. 18-20; Ein Signal vom Petersberg, FAZ, 19.12.1995.

⁴³² Vgl. Signal der Hoffnung für Bosnien. 500 Millionen Dollar für den Wiederaufbau, FAZ, 22. Dezember 1995; Humanitäre Soforthilfe für Bosnien. 500 Millionen Dollar von 50 Ländern in Brüssel zugesagt, NZZ, 22. Dezember 1995.

⁴³³ Die im folgenden aufgeführten Zahlen und Daten stammen, soweit nicht anders angezeigt, aus einer vertraulichen Studie des AA zur Implementierung des Dayton Abkommens vom Mai 1996.

⁴³⁴ Rüb, 1996, S. 16.

⁴³⁵ Vgl. die Redebeiträge des Internationalen Streitschlichters für die Föderation Bosnien und Herzegowina, Christian Schwarz-Schilling und des ehemaligen EU-Administrators für Mostar, Hans Koschnick, auf der Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

Implementierung auf 17 bis 18 Mrd. DM (davon 13 bis 15 Mrd. für Flüchtlinge und mehr als 700 Mio. für den Bundeswehreinsatz).⁴³⁶ Die Bundesregierung beteiligte sich mit 36 Mio. DM an den Kosten für die Bosnischen Wahlen im September 1996 und stellte 9-10 % der internationalen Wahlbeobachter. Eine ähnliche Größenordnung will man für die für 1997 geplanten Wahlen zur Verfügung stellen.⁴³⁷ Immer wieder kam es zu Problemen im Zusammenhang mit einer Umsetzung deutscher Aufbauhilfe: So wurden 25 von der Bundesbahn im Mai 1996 zur Verfügung gestellte Diesel-Lokomotiven für Bosnien seit November 1996 in Zagreb ohne Durchfahrtslaubnis zurückgehalten.⁴³⁸

Deutsche Polizeikräfte für Bosnien-Herzegowina

Die Bundesrepublik beteiligte sich mit 150 Polizeibeamten aus Bund und Ländern an der zivilen Polizeimission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina (IPTF).⁴³⁹ Deutschland stellt das zweitgrößte Kontingent der aus insgesamt 1700 Polizisten aus über 30 Staaten bestehenden Mission,⁴⁴⁰ der die Überwachung der Einhaltung ziviler Gesetze und Vereinbarungen von Dayton zur Schaffung „sicherer und gefahrfreier Lebensumstände für alle Personen“ obliegt.⁴⁴¹ Da sich Innen- und Außenministerien über die Aufteilung der Kosten lange Zeit uneinig waren, verzögerte sich die bereits im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens angekündigte Entsendung um mehrere Monate. Als die Bundesregierung den Entsendebeschluß für das deutsche Polizeikontingent faßte, waren bereits ca. 1000 der internationalen IPTF-Kräfte vor Ort.⁴⁴²

Kritik der Vereinten Nationen

Im April mahnte der bei den Vereinten Nationen für Blauhelmeinsätze zuständige deutsche Generalleutnant Eisele Bonn wegen der schleppenden Entsendung der Polizeikräfte und bezeichnete im weiteren die Ausstattung des Feldlazarets der Bundeswehr im kroatischen Trogir als „Luxusniveau“, was zu UN-internen Irritationen bezüglich der von der Bundesrepublik erwarteten Kostenerstattung geführt hatte.⁴⁴³ Auch als auf der Geberkonferenz Ende September 1996 in Dublin vom stellvertretenden UN-Generalsekretär für Friedenssicherung, Annan, verstärkte Anstrengungen zur Neuorganisation und Ausrüstung der Polizei in Bosnien gefordert worden waren, zeigte sich Bonn ungewöhnlich eigensinnig. Nachdem die USA dem Programm 17 Millionen Dollar in Aussicht gestellt hatten, verkündete der deutsche Botschafter in Dublin, Pakowski, Bonn wolle die Finanzierung einzelner Projekte prüfen, weigere sich aber, Gelder in einen großen Topf einzuzahlen.⁴⁴⁴

Der deutsche EU-Administrator für Mostar

Mit dem Bremer Hans Koschnick engagierte sich die Bundesrepublik seit Juli 1994 in besonderer Weise für den Wiederaufbau und die Wiedervereinigung der herzegowinischen

⁴³⁶ Vgl. Mehr als 17 Milliarden für Bosnien-Hilfe, FAZ, 30. September 1996.

⁴³⁷ Vgl. Dr. Hans-Ulrich Seidt, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien im Auswärtigen Amt in einem Vortrag am 14. Juli 1997 in Trier.

⁴³⁸ Vgl. Internes Papier des Auswärtigen Amtes von Botschafter Johannes Preisinger, Sarajevo 28. März 1997.

⁴³⁹ Vgl. Rückkehr der ersten deutschen Ifor-Soldaten, FAZ, 18. April 1996.

⁴⁴⁰ Vgl. Deutschland erkennt Bundesrepublik Jugoslawien an, FAZ, 18. April 1996.

⁴⁴¹ Vgl. Auf den guten Willen der Kriegsparteien angewiesen, FAZ, 20. Januar 1996.

⁴⁴² Vgl. In Brüssel Beginn der Geberkonferenz für Bosnien, FAZ, 13. April 1996.

⁴⁴³ Vgl. Vereinte Nationen kritisieren deutsche Hilfe für Bosnien, FAZ, 22. April 1996.

⁴⁴⁴ Vgl. Internationale Polizei für Bosnien?, FAZ, 30. September 1996.

Distrikthauptstadt Mostar.⁴⁴⁵ Das Mostar-Engagement ist auch Teil der Umsetzung der im Abkommen von Dayton getroffenen Vereinbarungen zur Bosnischen Föderation. Vor einer Amtsübernahme durch die Föderationsregierung wurde die Stadt Mostar unter EU-Administration gestellt, zu deren Aufgabe die Bildung einer gemeinsamen Polizei für die zwischen Muslimen und Kroaten aufgeteilte Stadt, eine Einigung über die künftigen Gemeindegrenzen und der Aufbau einer gemeinsamen Stadtverwaltung⁴⁴⁶ sowie die Vorbereitung von Gemeindewahlen und Infrastrukturmaßnahmen gehören sollten. So half das deutsche Technische Hilfswerk (THW) beispielsweise maßgeblich bei der Wiederherstellung des Wasserleitungsnetzes und der Elektrizitätsversorgung. Bauhöfe des THW verteilten kostenlose Ersatzteile und Materialien für private Instandsetzungen und Reparaturarbeiten. Für den öffentlichen Nahverkehr stellte die Bundesregierung 12 Busse aus Deutschland bereit.⁴⁴⁷ Die Lage in Mostar blieb aufgrund mangelnder Kooperation der Volksgruppenvertreter gespannt und eskalierte im Februar 1996 mit dem Angriff auf EU-Administrator Koschnick, der seinerseits sein Amt wegen mangelnder Unterstützung und aus Unzufriedenheit über den unzureichenden Druck der EU auf die Konfliktparteien im April niederlegte. Koschnick kritisierte auch die lasche Haltung der Bundesregierung: Rein diplomatische Proteste gegen Saboteure des Friedensprozesses seien nicht glaubwürdig ohne die Androhung konkreter Sanktionen. Hilfe jeder Art müsse strengen Auflagen und Konditionen unterworfen werden.⁴⁴⁸ Die Bundesrepublik stellte sieben der insgesamt 65 Mitarbeiter der EU-Administration und 65 des aus insgesamt 180 Mann bestehenden WEU Polizeikontingents für Mostar. Die Kosten des deutschen Engagements in Mostar beliefen sich nach Schätzungen des AA für 1996 auf etwa 23,5 Mio. DM.

Weitere militärische Instrumente

Auch die Bundesrepublik setzte in der Wiederaufbauphase auf eine militärische Gleichgewichtspolitik, wie sie von den USA propagiert worden war. Verteidigungsminister Rühle erklärte, daß Bonn militärische Instrumente zur Durchsetzung politischer Zielsetzungen nicht ablehnte: „Unsere Verantwortung bleibt es, die Rückkehr von Krieg und Massakern zu verhindern. Das erreicht man am ehesten durch ein Kräftegleichgewicht der Konfliktparteien in der Region.“⁴⁴⁹ Hier zeigt die Bundesrepublik ähnlich wie die USA eine Präferenz für ‘balance of power’-Ansätze, die nicht zivilmachtkonform ist. Die Art der Unterstützung erstreckte sich allerdings auf defensive Rüstungsprojekte und Maßnahmen aus dem Bereich der kooperativen Sicherheit. Den bosnischen Föderationsstreitkräften hat man in Bonn Ausbildungshilfe angeboten in den Bereichen Beseitigung und Räumung von Kampfmitteln, Sanitätslehrgänge, Trainingsprogramme für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Beratungshilfe für die innere Führung nach demokratischen Gesichtspunkten oder Ausbildungsunterstützung beim Aufbau eines Such- und Rettungsdienstes.

⁴⁴⁵ Vgl. Matthias Rüb, Peace in Bosnia: German Aid for Reconstruction, in: Deutschland, No. 1, February 1996, S. 14-17, hier S. 17.

⁴⁴⁶ Vgl. Zum Besuch des BM des Auswärtigen Dr. Kinkel in Mostar, SZ, 15.1.1996, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 2/1996, S. 30.

⁴⁴⁷ Vgl. Die Europäer in Mostar wollen keine Melkkuh sein, FAZ, 25. April 1995.

⁴⁴⁸ So Hans Koschnick in einem Redebeitrag zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag. Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

⁴⁴⁹ Vgl. BM der Verteidigung Rühle bietet bosnischen Föderationsstreitkräften Unterstützung in der Ausbildung an, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 8/1996, S. 17-18, hier S. 17.

4.2.3 Rollenkonzept, Rollenerwartungen und Gestaltungsperzeption

Zusammen mit den anderen Mitgliedern der Kontaktgruppe hatte sich die Bundesrepublik als Mitunterzeichner des Friedensabkommens von Dayton verpflichtet, „Verantwortung für die Einleitung und Konsolidierung einer friedlichen Lösung“ zu übernehmen.⁴⁵⁰ In der Bundesrepublik wurde eine intensive deutsche Beteiligung an einer Friedenslösung weiterhin als Möglichkeit erkannt, an diplomatischer Statur zu gewinnen. Außenminister Kinkel sagte in einer Stellungnahme über die anstehenden Schritte bei den Friedensbemühungen in Bosnien vor dem Auswärtigen Ausschuss des Bundestages: „Deutschlands Einsatz für den Frieden gibt uns in Politik und Diplomatie Stimme und Gewicht; wir wollen unserer Verantwortung bei der Formulierung, Gestaltung und Absicherung des Friedens gerecht werden.“⁴⁵¹ Weiterhin wird von Kinkel behauptet, er habe sich im Zusammenhang mit der Berichterstattung über den Dayton-Prozess über den Eindruck beschwert, „als hätten die Europäer nichts beigetragen“ und betonte, er wolle „nicht zulassen“, daß die europäische Rolle „dermaßen in den Hintergrund gerückt wird.“⁴⁵² Man sei als Mitglied der Bosnien-Kontaktgruppe bei den vorbereitenden „proximity talks“ mit den Konfliktparteien durch eine Delegation unter der Leitung des Politischen Direktors des Auswärtigen Amtes, Ischinger, eng beteiligt. Der Verhandlungsgruppe gehörte auch der Leiter des Sonderstabes Bosnien des AA, Botschafter Steiner, an. Die Bundesrepublik hat sich im Vorfeld der eigentlichen Dayton-Verhandlungen durch wichtige diplomatische Initiativen ausgezeichnet: So geht eine Vorkonferenz mit den Präsidenten Izetbegovic, Milosevic und Tudjman in Moskau auf einen deutschen Vorschlag zurück, mit dem man die weitere Einbindung und eine angemessene Rolle Rußlands sicherstellen wollte.⁴⁵³ Ebenfalls einer deutschen Initiative entspringt eine unter deutschem Vorsitz geführte Konferenz über Rüstungskontroll- und Abrüstungsfragen im Zusammenhang mit einer Friedensregelung Ende Oktober in Bonn. Auf einer zum gleichen Zeitpunkt in Genf organisierten Konferenz über die künftige Verfassungsstruktur Bosniens wurde der Direktor des Max-Planck-Instituts für Völkerrecht, Steinberger, um Beratungshilfe für eine künftige Verfassung Bosniens gebeten.⁴⁵⁴ Später, während der eigentlichen zweiwöchigen Verhandlungen auf dem amerikanischen Militärstützpunkt Wright-Patterson, haben Ischinger und seine vier Kollegen insbesondere zur Kompromißfindung beigetragen, indem sie ihren Einfluß bei dem muslimischen Präsidenten Izetbegovic geltend machten und ihm zur Annahme des vorgelegten Kompromisses geraten haben. Auch Bundeskanzler Kohl und Außenminister Kinkel haben sich durch persönliche Botschaften an die Verhandlungsführer in den Entscheidungsfindungsprozess eingeschaltet.⁴⁵⁵ Hier wird die Bereitschaft, aber auch der Anspruch auf Übernahme von Verantwortung und Mitbestimmung, also die Zivilmacht-kategorie 1.1 (initiator/promoter) erkennbar.

⁴⁵⁰ Vgl. Deutschland erkennt Bundesrepublik Jugoslawien an, FAZ, 18. April 1996.

⁴⁵¹ Vgl. Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich, FAZ, 27. Oktober 1995.

⁴⁵² Vgl. Greift den Strohalm. Die deutsche Rolle bei den Friedensgesprächen in Dayton, Der Spiegel, 27. November 1995, S. 148. Der transatlantische Streit über Anteile und Verdienste am Friedensprozess veranlaßte Kinkel zu dem Vorwurf, daß die USA erst dann aktiv geworden seien, als sich bereits eine Lösung abzuzeichnen begann, Vgl. Paris will größere Rolle im Friedensprozess spielen, Die Welt, 24. November 1995. Vgl. ähnlich Putting U.S. Might on the Line, TIME, December 4, 1995.

⁴⁵³ Vgl. Es soll solange verhandelt werden, bis ein Friedensabkommen erreicht ist, FAZ, 1. November 1995. Das Treffen kam jedoch aufgrund der Krankheit des russischen Präsidenten nicht zustande.

⁴⁵⁴ Vgl. Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich, FAZ, 27. Oktober 1995.

⁴⁵⁵ Vgl. Greift den Strohalm. Die deutsche Rolle bei den Friedensgesprächen in Dayton, Der Spiegel, 27. November 1995, S. 148-149.

Von Logistikverbänden zu Kampfeinsätzen: IFOR und SFOR

Bereits vor Unterzeichnung des Friedensabkommens gab der NATO-Oberbefehlshaber in Europa, General Joulwan, in einem Zeitungsinterview an, bei einer möglichen Aufstellung einer NATO-Friedenstruppe für Bosnien auch Deutschland zur Beteiligung aufzufordern: „Daß die Deutschen mitmachen, auch wenn sie nur einen begrenzten Auftrag haben, ist für die Solidarität in der Allianz von enormer Bedeutung.“⁴⁵⁶ Am 21.11.1995 erklärte Außenminister Kinkel in einer Stellungnahme zum Friedensabkommen von Dayton die Bereitschaft der Bundesregierung, sich mit eigenen Truppen an der militärischen Absicherung der Beschlüsse beteiligen zu wollen. Das Angebot entsprach in etwa dem Umfang der früheren deutschen Zusagen für die Schnelle Eingreiftruppe – genannt wurden Sanitätseinheiten, Pioniereinheiten, Fernmelde- und Transportkomponenten. Gleichzeitig betonte er einschränkend, daß keine deutschen Soldaten nach Bosnien entsandt werden sollten.⁴⁵⁷ Im Beschlußvorschlag der Bundesregierung für den Deutschen Bundestag hieß es zur Begründung einer auf zwölf Monate befristeten Teilnahme von etwa 4000 Bundeswehrsoldaten: „Die NATO ist zur Durchführung ihres Auftrages im früheren Jugoslawien auch auf einen angemessenen deutschen Beitrag angewiesen“⁴⁵⁸ und die Stellungnahme des Bundeskanzlers verweist auf ein zivilmachtorientiertes Partner-Selbstverständnis der Bundesrepublik: „Mein Land beteiligt sich – aus Solidarität mit den betroffenen Menschen und mit unseren Partnern...“⁴⁵⁹ Die Glaubwürdigkeit der deutschen Rolle im Bündnis wurde auch von Kommentatoren als wichtige Begründung des deutschen Engagements gesehen und weist damit Übereinstimmungen mit der von Präsident Clinton für die USA gelieferten Begründung auf: „Weil das Bündnis für die Bundesrepublik zentral ist, hat sie diesmal erst recht nicht die Wahl des Abseitsstehens.“⁴⁶⁰ Ursprünglich ließ Bonn verlautbaren, man wolle auf keinen Fall bundesdeutsche Bodentruppen ins ehemalige Jugoslawien schicken. Jetzt allerdings rechtfertigte Verteidigungsminister Rühle den offensichtlichen Meinungsumschwung der Bundesregierung mit der neuen Lage, die das Friedensabkommen geschaffen hatte. Weiterhin würde das Bundeswehrkontingent außerhalb Bosniens stationiert, denn in Bosnien selber seien deutsche Truppen nach wie vor „eher ein Teil des Problems als ein Teil der Lösung...“⁴⁶¹ Mit 543 Ja-Stimmen und 107 Nein-Stimmen bei 6 Enthaltungen stimmte der Bundestag am 6.12.1995 für den Entsendungsbeschluß der Bundesregierung.

Die Bundesregierung erkannte vier große Ziele im Einsatz der multinationalen Friedenstruppe IFOR (Implementation Force) mit deutscher Beteiligung:

- 1 Das Trennen der Kriegsparteien, um ein Wiederaufflammen der Kämpfe zu verhindern.
- 2 Die Sicherstellung des Friedens als Grundlage für eine Respektierung von Menschen- und Minderheitenrechten und damit die Rückkehr von Flüchtlingen.
- 3 Schaffung der Voraussetzungen für weiter notwendige humanitäre Hilfe und den Beginn des Wiederaufbaus.

⁴⁵⁶ Vgl. Clinton: Frieden in Bosnien näher denn je, FAZ, 25. September 1995.

⁴⁵⁷ Vgl. BM des Auswärtigen Dr. Kinkel zum Friedensabkommen von Dayton, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 12/1995, S. 18.

⁴⁵⁸ Vgl. Beschluß der Bundesregierung zur deutschen Beteiligung zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegovina und Beschlußvorschlag für den Deutschen Bundestag, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 12/1995, S. 21-22, hier S. 21.

⁴⁵⁹ Vgl. Bundeskanzler Dr. Kohl anlässlich der Unterzeichnung des Friedensvertrages in Paris, Pressemitteilung des Bundespresseamtes vom 14.12.1995, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1996, S. 14-15, hier S. 15.

⁴⁶⁰ Vgl. Christoph Bertram, Schritte in die Gefahr, DIE ZEIT, 24.11.1995.

⁴⁶¹ Vgl. Interview der ZEIT mit Verteidigungsminister Volker Rühle, DIE ZEIT, 1.12.1995.

4 Schließlich die Garantie von Frieden und Stabilität über Bosnien hinaus für die ganze Region.⁴⁶²

Aufgaben und Kampfbereitschaft der Bundeswehrsoldaten im Rahmen der multinationalen Friedenstruppe wurden in einem Presseartikel folgendermaßen beschrieben: „Während die Kampftruppen der Franzosen, Briten und Amerikaner in Bosnien die verschiedenen Phasen des Daytoner Abkommens durchsetzen... wird die Bundeswehr für die Logistik sorgen... Die Bundeswehr fungiert dann als Dienstleister für die NATO-Truppen in den drei bosnischen Stationierungszonen...Die Einsatzregeln...erlauben eine sehr rigorose Form der Selbstverteidigung.“⁴⁶³ Damit war zwar seit Beginn der Krise ein beachtliches Stück zurückgelegt worden, den Bundeswehrsoldaten kam aber immer noch – gesehen von Auftrag und Umfang ihres Mandates – eine Sonderrolle im NATO-Verband zu: Kampfeinsätze waren nicht vorgesehen. Bis Ende 1996 hatten 16.000 Bundeswehrsoldaten eine speziell für den IFOR-Einsatz entwickelte Ausbildung absolviert. Die ins Einsatzgebiet verlegten Bundeswehrkräfte wurden i.d.R. sechs bis acht Wochen auf ihren Einsatz vorbereitet. 1475 Einsätze hatte die NATO vom deutschen IFOR-Kontingent angefordert, das neun Brücken und 25 km Asphaltstraße gebaut, auf insgesamt 40 km Minen geräumt und über 5.000.000 Transportkilometer in seiner logistischen Unterstützungsfunktion zurückgelegt hatte. Im Feldlazarett der Bundeswehr bei Split waren 20.000 ambulante und 1.800 stationäre Patienten versorgt worden.⁴⁶⁴

Nachdem bis zum Herbst 1996 die militärischen Zielvorgaben der Dayton-Beschlüsse zeitgerecht umgesetzt wurden – eine Ausnahme bildet der Abrüstungsprozeß, der erst in Anfängen implementiert werden konnte – erwies sich die Verwirklichung der zivilen Seite des Friedensabkommens als problematisch. Beobachter vermuteten bald, das auf ein Jahr begrenzte Mandat der IFOR-Truppe werde nicht ausreichen, um ein Wiederaufflammen der Feindseligkeiten dauerhaft zu verhindern und dem Aufbau ziviler Strukturen eine echte Chance zu geben. Zwar wurde von Regierungsvertretern immer wieder dementiert, es werde über eine Verlängerung der NATO-Mission in Bosnien über deren offizielles Ende am 20. Dezember hinaus verhandelt,⁴⁶⁵ die Spekulationen über eine Folgemission erwiesen sich jedoch bald als zutreffend.

Bundesverteidigungsminister Rühle erklärte dazu bereits im August, daß deutsche Soldaten zu einer neuen NATO-Mission nicht nur einen „engagierten Beitrag leisten“⁴⁶⁶ würden, sondern deutete auch an, daß sich die Qualität des deutschen Einsatzes maßgeblich ändern würde.⁴⁶⁷ Das neue Bundeswehrkontingent solle nicht mehr als Unterstützungs- sondern als Einsatzverband nach dem Vorbild der NATO-Partner konzipiert werden. Ziel sei es, den

⁴⁶² Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl zur deutschen Beteiligung, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1996, S. 9-11, hier S. 11.

⁴⁶³ Vgl. Zu den Aufgaben der Bundeswehreinheiten innerhalb der Friedenstruppen, SZ, 7.12.1995.

⁴⁶⁴ Vgl. Interview mit Generalleutnant Dr. Klaus Reinhardt, Befehlshaber des Heeresführungskommandos Koblenz, Bonn 19.November 1996.

⁴⁶⁵ Noch im Mai 1995 unterstützte Bundeskanzler Kohl auf die Frage nach einer IFOR-2-Mission die Bemühungen des amerikanischen Präsidenten, auf eine Einhaltung des Zeitplans zu drängen und die IFOR-Mission planmäßig abzuschließen, vgl. US-Präsident Clinton und Bundeskanzler Dr. Kohl in einem gemeinsamen Pressegespräch zur Dauer der IFOR-Mission, CNN 23.5.1996, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 6/1996, S. 21f.

⁴⁶⁶ Vgl. BILD-Interview mit Bundesverteidigungsminister Volker Rühle, 31.8.1996.

⁴⁶⁷ Von einer neuen Qualität sprach auch der für die Planung des deutschen Heereskontingents für IFOR zuständige Generalleutnant Reinhardt. Deutsche Bundeswehrsoldaten hätten nun die gleichen Aufträge wie andere Nationen. Vgl. Interview mit Generalleutnant Dr. Klaus Reinhardt, Befehlshaber des Heeresführungskommandos Koblenz, Bonn 19. November 1996.

deutschen Beitrag an die Norm der übrigen Bündnispartner anzupassen.⁴⁶⁸ So sollten Bundeswehrsoldaten nun auch direkt in Bosnien stationiert werden und ein Mandat erhalten, das eine vollständige und uneingeschränkte Integration in die multinationalen NATO-Verbände durch identische Einsatzbedingungen für deutsche Streitkräfte erlauben würde. Aus logistischen Kräften sollten Überwachungs- und Sicherungsverbände werden, deutsche Soldaten sollten „die gleichen Pflichten und Aufgaben übernehmen“⁴⁶⁹ und „in Bosnien dieselben Einsatz-Regeln wie die Soldaten anderer Länder auch“⁴⁷⁰ bekommen. Der qualitativ vollwertige Einsatz der bundesdeutschen SFOR-Kräfte erscheint weniger dramatisch vor dem Hintergrund der im Dezember 1995 bereits abgeschlossenen militärischen Befriedung Bosniens durch die IFOR. Mit wirklichen Kampfhandlungen war, darauf verwies Verteidigungsminister Rühle immer wieder, im Grunde nicht mehr zu rechnen. Erkennbar wird allerdings ein gewandeltes Verständnis der Bundesregierung in den Einsatz militärischer Mittel zur Konfliktbearbeitung. Außenpolitische Entscheidungsträger und Diplomaten in Bonn glauben zunehmend an den einzelfallorientierten Einsatz militärischer Mittel, um den mittelfristig zu erwartenden Krisen gerecht werden zu können. So soll im Rahmen einer „rationalen Politik“ des Krisenmanagements künftig „gezielt das vorhandene Instrumentarium des physischen Zwangs“ zur Konfliktbearbeitung eingesetzt werden.⁴⁷¹

Partnererwartungen als Ursache für Wandel im Rollenkonzept?

Aus rollentheoretischer Sicht ergibt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob etwa Erwartungen der Partner einen gewichtigen Einfluß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik gespielt haben. Ganz offensichtlich gingen die Rollenerwartungen der Verbündeten ins Kalkül der Bonner Entscheidungsträger ein. Bei seinem Besuch in Bonn hatte der NATO-Generalsekretär Solana im November auch die Hoffnung geäußert, daß deutsche Soldaten an der IFOR-Folgemission beteiligt sein würden. Die Rolle der deutschen Soldaten in Bosnien sei „von Bedeutung.“⁴⁷² Auch der amerikanische Bosnienbeauftragte Holbrooke begrüßte die Entsendung der 4000 Soldaten nach Kroatien als historisches Novum, „das wir begrüßen. Wir können den Frieden nicht ohne einen deutschen Beitrag sichern.“⁴⁷³ Von einem qualitativ veränderten Engagement war nicht die Rede. Auf die Frage, ob die Bundesrepublik zu dem qualitativ neuen Einsatz der Bundeswehr in der IFOR-Folgemission gedrängt werde, oder ob es einem deutschen Wunsch entspräche, sagte Verteidigungsminister Rühle jedoch: „Nein, das ist der Wunsch eigentlich unserer Verbündeten und Freunde...Und die Deutschen haben Respekt bei allen Gruppen und Fraktionen, und deswegen glaube ich, daß das ein richtiger und logischer Schritt ist, der von uns erwartet wird.“⁴⁷⁴ Auch ein hoher Offizier aus dem Heeresführungskommando bestätigt, daß es „Druck aus der Allianz“ gegeben habe,

⁴⁶⁸ Vgl. Längerer Aufenthalt und neuer Auftrag für die Bundeswehr in Bosnien, FAZ, 29. August 1996.

⁴⁶⁹ Vgl. Verstärktes Engagement Bonns für Bosnien, NZZ, 24. September 1996.

⁴⁷⁰ Vgl. Interview mit BM der Verteidigung Rühle im Spiegel vom 23.9.1996, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik Nr. 10/1996), S.31-33, hier S. 32.

⁴⁷¹ Vgl. Dr. Hans-Ulrich Seidt, Stellvertretender Leiter des Sonderstabes Bosnien im Auswärtigen Amt in einem Vortrag am 14. Juli 1997 in Trier.

⁴⁷² Vgl. Solana hofft auf deutsche Beteiligung am Ifor-Folgemandat, FAZ, 7. November 1996.

⁴⁷³ Vgl. Amerikanische Führung ist unerlässlich für die Wahrung des Friedens, FAZ, 21. Februar 1996.

⁴⁷⁴ Vgl. BM der Verteidigung Rühle zur Lage in Bosnien und einem möglichen neuen Mandat für Friedenstruppen, ARD, 19.9.1996, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik Nr. 10/1996, S. 29-30, hier S. 30.

vollwertige Kräfte zu stellen.⁴⁷⁵ Außenminister Kinkel begründete die Notwendigkeit einsatztechnischer Normalisierungsbemühungen vor der SFOR-Mission damit, daß die Verbündeten kein Verständnis mehr für eine Sonderrolle der deutschen Streitkräfte aufbrächten.⁴⁷⁶ Von offizieller deutscher Seite werden externe Rollenerwartungen also als entscheidungsrelevant identifiziert. Ein Diplomat des Auswärtigen Amtes formulierte bezüglich der amerikanischen Forderungen etwas vorsichtiger: „Die Amerikaner können keine Erwartungen stellen, denen sie nicht selbst gerecht werden.... Ich glaube wir haben die Erwartungen der Amerikaner voll erfüllt. Diese Erwartung bestand eben darin, unseren Anteil zu leisten, sowohl in finanzieller als auch in militärischer Hinsicht, und unser Beitrag hat letztlich in das amerikanische Konzept gut hineingepaßt...Wir haben das getan, was man von uns erwartet hat.“⁴⁷⁷ In Gesprächen mit amerikanischen Entscheidungsträgern fand sich jedoch kein Hinweis darauf, daß die USA auf einem vollwertigen Kampfeinsatz der Bundeswehr im Rahmen der SFOR-Mission bestanden hätten. Sicherlich gab es Rollenerwartungen, aber der Hinweis der Bonner Entscheidungsträger auf eben jene angeblichen Erwartungen der Partner diente gerade als Rechtfertigung für eine Entscheidung, die, wie im weiteren gezeigt werden wird, durchaus im macht- und interessenpolitischen Kalkül der Bundesregierung lag. Die Bundesrepublik hat latente Forderungen der Verbündeten nach einer stärkeren militärischen Rolle also instrumentalisiert, um den eigenen Wunsch nach einer vollwertigen Beteiligung innenpolitisch zu legitimieren.

Zivilmachtspezifischer Rollenwandel?

Hinsichtlich des Zivilmachtkonzepts interessiert weiterhin vor allem, auf welche Art und Weise die Bundesrepublik ihre Politik angepaßt hat und ob in dieser Politikänderung nach wie vor eine Selbstbindung an das spezifische deutsche Rollenkonzept erkennbar wird.

- Im Frühsommer 1994 hatte Außenminister Kinkel die tiefverwurzelte Abneigung der Bundesrepublik gegen den Einsatz militärischer Mittel folgendermaßen beschrieben: „The culture of restraint which we displayed in our foreign and security policy after the Second World War, must absolutely be kept. There will be no militarization of German foreign policy: the culture of restraint will be maintained. Foreign and security policy normalization does not mean playing the role of world policeman, it doesn't mean that German soldiers will be sent everywhere where it is burning. There will be no automatism for German participation. Its military options will remain limited in factual and political terms.“⁴⁷⁸
- Der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes, Wolfgang Ischinger, hatte noch im März 1995 unterstrichen, Deutschland solle wie in der Vergangenheit eine primär nicht-militärische Außenpolitik verfolgen.⁴⁷⁹
- Angesprochen auf die deutschen Bemühungen, die Bundeswehr im Zusammenhang mit der SFOR-Mission zu einem normalen Instrument der Außenpolitik zu machen, präzierte Verteidigungsminister Rühle: „Wir werden...nie die anderen kopieren, auch nicht die

⁴⁷⁵ Vgl. Interview mit Generalleutnant Dr. Klaus Reinhardt, Befehlshaber des Heeresführungskommandos Koblenz, Bonn 19.November 1996.

⁴⁷⁶ Vgl. Deutsche Kampftruppen nach Bosnien?, FAZ, 16. September 1996.

⁴⁷⁷ Vgl. Interview mit Gerd Wagner, Minister-Counselor, Deutsche Botschaft, Washington, 24. Juni 1996.

⁴⁷⁸ Zitiert nach Meiers, 1996, S. 62. Vgl. Kinkel: Deutschland wird auch in Zukunft öfter nein als ja sagen, FAZ, 18. April, 1994; Auslandseinsätze der Bundeswehr verfassungsgemäß, FAZ, 13. Juli 1995; Klaus Kinkel, Peacekeeping missions: Germany can now play its part, in: NATO Review, Vol. 42, No. 5 (October 1994), S. 4.

⁴⁷⁹ Vgl. Alte Bekenntnisse verlangen neue Begründungen, FAZ, 17. März 1995.

Engländer und die Franzosen. Und auch hier sind wir unseren spezifisch deutschen Weg gegangen.“⁴⁸⁰

Eine rhetorische Selbstbindung der Entscheidungsträger an eine feste außen- und sicherheitspolitische Rollenvorstellung wird hier also deutlich erkennbar. Zwar hat die Bundesregierung mit den IFOR- und SFOR-Einsätzen zwei ihrer im Zusammenhang mit dem Jugoslawienkonflikt selbstauferlegten Grundsätze gebrochen – so wurden Bundeswehrsoldaten gegen ursprüngliche Beteuerungen am Ende sowohl in Bosnien stationiert als auch mit Einsatzbefehlen ausgestattet, die (theoretisch) Kampfeinsätze erlauben – dennoch bewegen sich die Einsätze innerhalb der Bandbreite der strengen Auflagen, denen sich eine Zivilmacht verpflichtet fühlen müßte. Neu ist an der Bosnien-Entsendung neben der militärischen Qualität des Einsatzbefehls aber ein anderes Phänomen: Die Bundesregierung hat, wie im folgenden gezeigt werden soll, den Einsatz eigener Streitkräfte ganz bewußt als Instrument eingesetzt, um im Rahmen des internationalen Konfliktmanagements mehr Macht und Entscheidungseinfluß ausüben und internationale Erwartungen an einen finanziellen Beitrag Deutschlands abwehren zu können.

‘No taxation without representation’

Die Bundesrepublik erkannte ihre herausgehobene Rolle insbesondere bei der Umsetzung der zivilen Aspekte der bevorstehenden Friedenslösung. Der Staatssekretär im Entwicklungshilfeministerium, Härtl, sagte am Rande der zweiten internationalen Geberkonferenz für das ehemalige Jugoslawien in Brüssel im April 1996, die Bundesrepublik wolle sich beim Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina vor allem in der Landwirtschaft, im Verkehrswesen und im Wohnungsbau engagieren.⁴⁸¹ Bundesaußenminister Kinkel erklärte, daß die gemeinsame Erklärung der EU-Außenminister, die sich Ende November in Luxemburg trafen, um über Wiederaufbauhilfe zu beraten, zeige, „daß Deutschland auf dem Gebiet der zivilen Umsetzung der Friedenslösung Stimme und Gewicht hat“⁴⁸² und im Rahmen der Wiederaufbauprogramme auf eine angemessene deutsche personelle Vertretung achten müsse. Mit Botschafter Steiner in Sarajewo, dem ehemaligen Bremer Oberbürgermeister Koschnick in Mostar und dem ehemaligen Postminister Schwarz-Schilling als internationalem Streitschlichter für die Föderation Bosnien und Herzegowina war und ist die Bundesrepublik auch an exponierten Stellen des Friedensprozesses repräsentiert. Diesen Anspruch wollte die Bundesregierung auch im Führungsbereich der militärischen Operation geltend machen. Erste Planungen bezüglich des Führungsstabs der IFOR-Truppen sahen eine deutsche Beteiligung auf Führungsebene nicht vor und lösten Irritationen im Bundesverteidigungsministerium aus. Die Position eines stellvertretenden Kommandeurs der Versorgungstruppen lehnte Verteidigungsminister Rühe ab und forderte die Position des Chefs des Stabes,⁴⁸³ konnte sich jedoch zunächst gegen britische Einwände nicht durchsetzen. Im Zuge des Wechsels der NATO-Kommandostruktur über die IFOR-Truppe vom alliierten Befehlshaber Südeuropa auf jenen der Landstreitkräfte Europa-Mitte drängte Bonn dann erneut auf einen deutschen General für die Position des Chefs des Stabes.⁴⁸⁴ In Bonn wurde dieser Anspruch mit dem qualitativ höherwertigen Mandat für das neue Bundeswehrkontingent gerechtfertigt. Die

⁴⁸⁰ Vgl. BM der Verteidigung Rühe zur Lage in Bosnien und einem möglichen neuen Mandat für Friedenstruppen, ARD, 19.9.1996, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik Nr. 10/1996, S. 29-30, hier S. 30.

⁴⁸¹ Vgl. In Brüssel Beginn der Geberkonferenz für Bosnien, FAZ, 13. April 1996.

⁴⁸² Vgl. Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich, FAZ, 27. Oktober 1995.

⁴⁸³ Vgl. Längerer Aufenthalt und neuer Auftrag für die Bundeswehr in Bosnien, FAZ, 29. August 1996.

⁴⁸⁴ Vgl. Verstärktes Engagement Bonns für Bosnien, NZZ, 24. September 1996.

Position des Stabschefs des NATO-Hauptquartiers für ganz Bosnien wurde Verteidigungsminister Rühle für einen späteren Zeitpunkt auch zugesagt.⁴⁸⁵

Bonn erwartete also für das eigene materielle und militärische Engagement auch eine angemessene Mitbestimmung, die sich u.a. niederschlagen sollte in verantwortungsvollen Personalstellen für bundesdeutsche Diplomaten und Offiziere in den internationalen Gremien und Stäben der Leitung multilateraler Kooperation.

Abkehr von der 'Scheckbuchdiplomatie'

Die Bundesregierung sah in der Stationierung eigener Truppen im Krisengebiet eine Möglichkeit, übertriebene internationale Erwartungen an eine finanzielle Rolle Deutschlands abzuwehren und Kosten zu sparen. Bei seinem Besuch in Washington im Februar 1995 soll Bundeskanzler Kohl den Amerikanern unmißverständlich deutlich gemacht haben, daß von der Bundesrepublik keine Scheckbuchdiplomatie mehr zu erwarten sei. Ein Diplomat der Deutschen Botschaft in Washington bemerkte in diesem Zusammenhang: „Nie wieder wird Deutschland den Zahlmeister spielen. Das wird es nicht wieder geben. Damit war der Gipfel und das Ende einer Entwicklung erreicht, wonach die andern Soldaten stellen und Deutschland zahlt.“⁴⁸⁶ Außenminister Kinkel verdeutlichte vor dem Auswärtigen Ausschuß im Oktober 1995, warum sich die Bundesrepublik nicht nur den zivilen Aspekten des Friedensabkommens von Dayton widmen könne, damit, daß eine Verweigerung des militärischen Beitrags „hohe finanzielle Forderungen der gesamten internationalen Staatengemeinschaft“⁴⁸⁷ an Deutschland zur Folge haben würde. Ein Diplomat des mit dem IFOR-Bundeswehreininsatz befaßten NATO-Referats im Auswärtigen Amtes begründet weiterhin die Entscheidung der Bundesregierung für eine uneingeschränkte Teilnahme der Bundeswehr an der IFOR-Folgemission SFOR damit, daß die Bundesrepublik durch reguläre Einsätze im Rahmen multilateraler militärischer Konfliktbewältigung nicht nur mehr politisches Gewicht geltend machen, sondern auch erhebliche Kosten sparen könne.⁴⁸⁸ Bonn wollte also mit Hilfe militärischer Instrumente selbst auf die Entwicklungen im Krisengebiet Einfluß nehmen, um beispielsweise dem wichtigen deutschen Anliegen nach einer möglichst raschen Rückführung der Bürgerkriegsflüchtlinge zu entsprechen und Kosten zu sparen. Deutsche Soldaten und Offiziere in verantwortlichen Positionen in den NATO-Führungsstäben sollten dabei behilflich sein.

Das deutsche Engagement im Rahmen der IFOR erklärte Kinkel einerseits als Ergebnis internationaler Rollenerwartungen, andererseits auch als deutschen Anspruch auf angemessene Interessenvertretung. So ergebe sich die hohe politische Bedeutung des deutschen Militärbeitrags aus den hohen Erwartungen der Bündnispartner. Überdies bleibe nur durch den Einsatz eigener Streitkräfte Deutschlands Gewicht als Mitglied der Kontaktgruppe erhalten. Deutschland sichere sich erst durch eine militärische Präsenz die Mitgestaltung bei politischen Friedensbemühungen.⁴⁸⁹ Berücksichtigt man das zentrale Interesse der Bundesregierung an einer möglichst baldigen Rückführung der Bürgerkriegsflüchtlinge und die Aussagen Bonner Diplomaten zu den antizipierten Voraussetzungen zur Erreichung dieses Ziels in der Region, dann hat die Bundesregierung ein zentrales Anliegen, auf die sicherheitspolitischen Bedingungen in Bosnien selbst und unmittelbar stabilisierend und gestaltend einzuwirken. Hier wird also erkennbar, daß der Einsatz der Streitkräfte der Bundesrepublik zur Absicherung ihres

⁴⁸⁵ Vgl. Die Bundeswehr soll künftig auch Überwachungsaufgaben übernehmen, FAZ, 10. Oktober 1996.

⁴⁸⁶ Vgl. Interview mit Gerd Wagner, Minister-Counselor, Deutsche Botschaft, Washington, 24. Juni 1996.

⁴⁸⁷ Vgl. Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich, FAZ, 27. Oktober 1995.

⁴⁸⁸ Vgl. Telefoninterview mit Eberhard Pohl, Vortragender Legationsrat, Referat für Grundsatzfragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (201), Auswärtiges Amt, 14. Januar 1997.

⁴⁸⁹ Vgl. Kinkel: Der Waffenstillstand bleibt zerbrechlich, FAZ, 27. Oktober 1995.

politischen Einfluß- und Gestaltungspotentials dienen soll. Dies kann als deutscher Versuch gesehen werden, den eigenen zivilmachtorientierten Politikpräferenzen mehr Gestaltungschancen zu verschaffen und wäre dann ein Schritt der Bundesrepublik hin auf mehr Gestaltungswille, der mit dem Zivilmachtkonzept durchaus zu vereinbaren ist, wenn die Bundesrepublik durch militärische Instrumente zivilmachtkonforme Interessen und Ziele verfolgt. Ohne Zweifel qualifiziert sich die Befriedung und Stabilisierung Bosniens als solches Ziel, wenn auch ein realpolitisches Eigeninteresse Bonns an einer möglichst baldigen Rückführung der in Deutschland aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlinge deutlich erkennbar wird.

Mäßigende Sonderrolle auf Klientelstaaten

Die Bundesrepublik sah ihre Funktion wie zuvor in einer mäßigenden Einflußnahme auf Kroatien. Eine Zuckerbrot-und-Peitschen-Politik der Bundesrepublik gegenüber Kroatien ist letztlich weitgehend gescheitert: Bonn hatte in einer zweigleisigen Politik begonnen, Kroatien wegen Verletzung der Menschen- und Minderheitenrechte bei der Krajinaeroberung im August 1995 intern zurechtzuweisen, öffentlich jedoch weiterhin in Schutz zu nehmen. Im August 1995 reiste Außenminister Kinkel angesichts der Kriegsgefahr zwischen Kroaten und Serben in der Krajina nach Zagreb und machte Präsident Tudjman unmißverständlich klar, daß sich die Bundesregierung nicht länger für Kroatien in der EU, in der internationalen Kontaktgruppe und bei der UNO in New York verwenden könne, sollte Kroatien in der Krajina militärisch losschlagen. Weiterhin wurde von Bonn die Freigabe zweier Kampfhubschrauber abgelehnt, die in Deutschland für Kroatien überholt wurden.⁴⁹⁰ Dennoch verhinderte Bonn eine UN-Sicherheitsratsresolution gegen die kroatische Offensive in der Krajina. In der Folge kam es zu einer deutlichen Abkühlung des deutsch-kroatischen Verhältnisses, nachdem die Bundesrepublik Druck auf Zagreb ausgeübt hatte, um auf die kroatischen Vertreter in Mostar einzuwirken⁴⁹¹ und Kroatien in Fragen der moslemisch-kroatischen Föderation gefügig zu stimmen.⁴⁹² Durch diese Doppelpolitik verlor die Bundesregierung maßgeblich an Glaubwürdigkeit und Einfluß gegenüber der kroatischen Regierung, die Bonner Drohungen nicht mehr ernst nahm und sich schließlich mehr auf eine Führungs- und Leitrolle der USA bezogen.⁴⁹³

Selbstbewußtes Rollenverständnis

In der Bundesrepublik war eine solide Mehrheit davon überzeugt, daß die USA den Krieg in Bosnien-Herzegowina beendet haben (75% der Befragten) und 62% glaubten, daß die Europäer im Friedensprozeß versagt haben.⁴⁹⁴ Bundeskanzler Kohl betonte: „Ohne den Einsatz unserer amerikanischen Partner und Freunde wäre es nicht zu diesem Erfolg gekommen“, war sich gleichzeitig aber auch der maßgeblichen deutschen Rolle im Friedensprozeß bewußt: Die deutschen Vertreter hätten „auch nach dem Zeugnis vieler Teilnehmer aus anderen Ländern ganz entscheidend zum Erfolg beigetragen.“⁴⁹⁵ Die Rückmeldungen bezüglich des bundesdeutschen Engagements waren in der Tat überaus positiv. Der Sondergesandte der

⁴⁹⁰ Vgl. Kinkel reist mit Zuckerbrot und Peitsche, SZ, 29.8.1994.

⁴⁹¹ Vgl. Kroatien fühlt sich von Deutschland nicht mehr verstanden, FAZ, 14. Februar 1996.

⁴⁹² Vgl. Kinkel will mäßigend auf die Kroaten einwirken, FAZ, 9. Januar 1996.

⁴⁹³ Keiner sagt mehr „Danke Deutschland“, DIE ZEIT, 8. März 1996.

⁴⁹⁴ Vgl. EMNID-Meinungsumfragen zum Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina, 11.12.1995, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1996, S. 12.

⁴⁹⁵ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl zur deutschen Beteiligung, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 1/1996, S. 9-11, hier S. 10.

Vereinten Nationen für das ehemalige Jugoslawien, Annan, dankte bei seinem Besuch in Bonn der Bundesrepublik für ihre Unterstützung: „Was die Bundesrepublik Deutschland tut, ist die Art von zupackender Hilfe, die jetzt gebraucht wird.“⁴⁹⁶

4.2.4 Bewertung: Die Politik der Bundesrepublik im Dayton- und IFOR-Prozeß

In der Bundesrepublik wird die deutsche Rolle im Dayton-Prozeß unterschiedlich bewertet. Die Europaabgeordnete und Vorsitzende der Delegation des EP für die Beziehungen zu Südosteuropa, Doris Pack, zieht eine kritische Bilanz des bisher Erreichten: „Was Deutschland gewollt hat, ist noch nicht im Ansatz verwirklicht.“⁴⁹⁷ Ein neuerer Beitrag bezeichnet die Umsetzung der zivilen Aspekte des Dayton Abkommens als „Makulatur“.⁴⁹⁸ Der Internationale Streitschlichter für die Föderation Bosnien und Herzegowina, der Bundestagsabgeordnete Schwarz-Schilling, wirft der Bundesregierung in bezug auf eine glaubwürdige Durchsetzung der Normen und Prinzipien des Dayton-Abkommens insgesamt sogar eine „negative Rolle“ im Friedensprozeß vor, lobt allerdings die deutsche Beteiligung als Erfolg eines innenpolitischen Wandels, der die „Tradition des deutschen Nicht-Beitrages“⁴⁹⁹ beendet habe. Auch der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes sieht die Entsendeentscheidung des deutschen Bundestages zur SFOR-Mission als „Konsenswunder“, das den Zustand des „auf-der-Seite-Stehens“ beendet habe und nimmt die Bundesregierung gegen die Anschuldigung mangelnder Erfolge im Friedensprozeß in Schutz: Politik sei die „Kunst des Möglichen, nicht des Wünschbaren.“⁵⁰⁰

Die aktive Politik der Bundesregierung während der Vorbereitungsphase, der eigentlichen Verhandlungen und der Implementierung des Dayton-Friedensprozesses muß vor dieser Prämisse positiv bewertet werden. Die Bundesrepublik hat einen überaus konstruktiven Beitrag zu allen Aspekten der zivilen Befriedung geleistet und damit Verantwortungsbereitschaft und Gestaltungswillen bewiesen und ihre Partnerrolle voll erfüllt. Auch zur Erfüllung der militärischen Komponente hat Bonn durch seine logistische Unterstützung beigetragen. In ihrem Engagement zur ‘Nachbetreuung’ des Friedensprozesses erscheint die Bundesrepublik – zumindest von Ende 1995 bis Mai 1997 – williger und entschlossener als die Vereinigten Staaten. In der Rückschau hat Bundesaußenminister Kinkel erneut die deutsche Verpflichtung zur Einhaltung der Beschlüsse des Friedensabkommens unterstrichen.⁵⁰¹ Eine Anpassung des sicherheitspolitischen Rollenkonzepts an gestiegene Rollenerwartungen läßt die stabile Selbstbindung an das außenpolitische Rollenmuster der Zivilmacht insgesamt erkennen. Auffällig wird aber auch, daß eine selbstbewußtere Bundesregierung den Einsatz militärischer Instrumente erstmalig als Möglichkeit betrachtet, ihren Macht- und Gestaltungsanspruch geltend zu machen.

⁴⁹⁶ Vgl. UN-Beauftragter Annan in Bonn, FAZ, 8. November 1995.

⁴⁹⁷ Vgl. den Redebeitrag von Doris Pack zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

⁴⁹⁸ Vgl. Zumach, 1997, S. 12.

⁴⁹⁹ Vgl. den Redebeitrag von Christian Schwarz-Schilling zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

⁵⁰⁰ Vgl. den Redebeitrag von Wolfgang Ischinger zur Konferenz: Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina – der deutsche Beitrag, Bonn-Bad Godesberg, 17.02.1997.

⁵⁰¹ So betonte Kinkel: „Alle Parteien müssen deshalb an den von ihnen übernommenen Verpflichtungen festgehalten werden, auch durch Sanktionsdrohungen und anhaltenden Implementierungsdruck seitens der internationalen Gemeinschaft. Die deutsche Bosnienpolitik bleibt diesen Prinzipien fest verpflichtet.“ Vgl. Dr. Klaus Kinkel, Noch ist Bosnien vom inneren Frieden weit entfernt, FAZ, 21. November 1996.

5 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung

Eine Ergebnispräsentation in Tabellenform erscheint nicht sinnvoll. Zu unterschiedlich war die Politik der Akteure in den drei Konfliktphasen. Selbst innerhalb einzelner Analysekatoren kam es zu keiner einheitlichen Politik. So muß man den USA beispielsweise in der Anfangsphase mangelndes Zivilmachtengagement (Initiative, Verantwortung, 1.1) vorwerfen, nicht aber während der Verhandlungsphase in Dayton und während der militärischen Implementierung des Friedensvertrages. Die Bundesrepublik, auf der anderen Seite, demonstrierte ein hohes, in Ansätzen durchaus zivilmächtorientiertes Engagement mit ihrer Anerkennungs politik in der Anfangsphase, zeigte dann aber von 1991-1994 kaum mehr eigenes Profil, um schließlich in der dritten Phase der Befriedung und des Wiederaufbaus sehr engagiert und idealtypisch aufzutreten. Dies mag ein Indiz dafür sein, daß sich zivilmächtorientiertes Verhalten doch eher an einzelnen Situationsrollen festmachen läßt und das Verhalten eines Akteurs nicht ausnahmslos zu beschreiben vermag. Darüber hinaus lassen sich aber für beide Akteure wichtige Tendenzen herausarbeiten:

Die USA als Zivilmacht

Mangelndes Engagement zur Konfliktprävention und die Weigerung, internationale Verantwortung zu übernehmen, beide in der Negativkategorie von 1.1 enthalten, wurden für die erste Konfliktphase bereits genannt. In der zweiten Phase befolgen die USA streng die Zivilmachtgrundsätze 'collective actor' (5.1) und 'opponent of unilateral action' (5.2) und fahren im 'Geleitzug.' Gleichzeitig brechen sie diese Grundsätze mit der Aufkündigung ihrer Beteiligung an der Überwachung des Waffenembargos. Auch in der dritten Phase fallen idealtypische mit zivilmachtatypischen Verhaltensweisen zusammen: Schutz und Zusammenhalt der NATO als Ziel, eine klare Werteorientierung, der Versuch, das eigene Gestaltungspotential wiederherzustellen, die Initiative von Dayton und die dazu eingenommene Vermittlerrolle, all das zeugt von einer Zivilmächtorientierung der USA. Diese zivilmächtorientierte Politik fällt aber immer wieder zusammen mit Verhaltensmustern, die mit dem idealtypischen Rollenkonzept einer Zivilmacht nur schwerlich vereinbar sind. Betrachtet man die Art und Weise, wie die USA ihre teilweise durchaus zivilmachtidealtypischen Ziele umzusetzen versuchen, erscheint die amerikanische Außenpolitik in bezug auf alle vier eingangs gestellten Leitfragen zur Bewertung des Akteursverhaltens unter der Zivilmachtperspektive letztlich ambivalent:

- 1 Kollektives Handeln wird eher nach den Grundsätzen eigener Dominanz, nicht partnerschaftlich organisiert. Ad-hoc-Multilateralität wird einer institutionellen Konfliktbearbeitung vorgezogen.
- 2 Die Motivation für das gesamte Dayton-Engagement entspringt nur bedingt einer zivilmächtorientierten Werteorientierung. Innenpolitische Gründe beispielsweise scheinen handlungsrelevanter gewesen zu sein.
- 3 Die Zielsetzung und Umsetzung des Dayton-Abkommens sind in stärkerem Maße auf die Beendigung eines untragbaren Kriegszustandes gerichtet. Anstrengungen zur dauerhaften Befriedung und Zivilisierung der Region und zur konsequenten Umsetzung der Bestimmungen treten dagegen viel zu lange in den Hintergrund.
- 4 Auch der Grundsatz einer fairen und partnerschaftlichen Lasten- und Aufgabenteilung während der Befriedungsphase wird nicht überzeugend umgesetzt.

Die Bundesrepublik als Zivilmacht

Zusammenfassend kann für die erste Konfliktphase eine widersprüchliche Zivilmacht politik der Bundesrepublik festgehalten werden. Engagement und Verantwortung wurden klar übernommen (Kategorie 1.1). Die Bundesregierung betätigte sich in ihren Bemühungen, eine einheitliche EG-Politik herbeizuführen als kollektiver Akteur (5.1). Gleichzeitig hat sie ihre

Bereitschaft zu unilateralem Handeln in der Frage des Zeitpunktes der Anerkennung demonstriert (Gegenkategorie zu 5.1 und 5.2). In der zweiten Konfliktphase wies Bonn dagegen Verantwortung und Engagement weitgehend zurück (Gegenkategorie von 1.1), ihre Diplomatie erwies sich als wenig durchsetzungs- und partnerfähig, ihre Instrumente dem militärischen Konfliktverlauf wenig angemessen. Alles in allem wirk die Bundesrepublik hier wie eine verhinderte Zivilmacht. Mit dem Dayton Prozeß kann Bonn dagegen wieder seine Stärken unter zivilmachtfreundlicheren Rahmenbedingungen einsetzen, übernimmt Verantwortung und Engagement (1.1), zeigt sich als verlässlicher Partner (5.5) und demonstriert ein komplettes Instrumentarium zur Umsetzung der Bestimmungen des Dayton-Abkommens. Die neue Art der Bundesregierung, Gestaltungsmacht durch Militärmacht zu projizieren, muß weiter beobachtet werden.

6 Gestaltungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen

Die Ergebnisse deuten an, daß die Akteure mit ihren spezifischen Rollenkonzepten, die insgesamt jeweils sicherlich auch Stärken und Schwächen aufweisen, unter bestimmten gegebenen internationalen Rahmenbedingungen einmal begünstigt und ein anderes Mal eher benachteiligt sind. In Phase 1, in der es auf präventive Diplomatie angekommen wäre, fühlte sich die Bundesrepublik besonders berufen und glaubte sich mit ihrer Politik der Anerkennung auch gestaltungsfähig. In der zweiten Phase, als sich die Krise dann zu einem militärischen Konflikt ausgeweitet hatte, fühlte sich Bonn, nicht zuletzt aufgrund fehlender Instrumente, relativ ohnmächtig und agierte, wenn auch hilfreich, hinter den Kulissen. Washington spielte dagegen eine entscheidende Rolle dann, wenn es seine komparativen Vorteile in diesem Konflikt – diplomatisches Schwergewicht, glaubwürdige Androhung militärischer Gewalt und überragendes Militärpotential sowie die Fähigkeit internationale Unterstützung und Gefolgschaft zu mobilisieren – voll ausspielen konnte, nämlich im Dayton-Prozeß und in der militärischen Phase seiner Implementierung.⁵⁰²

6.1 USA

Washington hat lange gezögert, in der Jugoslawienkrise aktiv zu werden. Dies führte zu Spekulationen über die Entschlossenheit aber auch über die Gestaltungsfähigkeit amerikanischer Weltpolitik. In der ersten und zweiten Konfliktphase mußte Washington feststellen, daß der Versuch, multilaterale Politikansätze zur Konfliktbewältigung zu dominieren und bei den europäischen Verbündeten Gefolgschaft für die eigenen Strategien zu finden, scheitern mußte, solange man nicht selbst zu nachhaltigem Engagement bereit war. Auf diese Weise konnte selbst die Weltmacht USA keine Gestaltungskraft entwickeln. Dagegen haben die USA in der dritten Konfliktphase unzweifelhaft (traditionelle) Führungsqualitäten bewiesen. Als durch den Konflikt die transatlantische bzw. die europäische Ordnung in Gefahr gerät und die Fähigkeit der USA zur globalen Führungsverantwortung in Frage gestellt wird, handeln die Vereinigten Staaten entschlossen und – auf ihre Ziele hin ausgerichtet – auch engagiert. „We reached a point where the credibility of NATO, the credibility of the American promise to be part of a European security framework, the credibility of United Nations Security Council resolutions, including the protection of save zones, was at stake. It pretty much became a matter of credibility and not just the intrinsic interests involved on the ground...Only when this additional interest came into play, the United States would say, ‘we have to lead because if we don’t our capacity to lead – not just here but elsewhere – is going to

⁵⁰² Diese Vorteile waren auch in den Jahren 1991-1995 gegeben: Es fehlte die Entschlossenheit der USA, sich zu engagieren!

be degraded.’⁵⁰³ Mit dem Dayton-Prozeß gelang es den USA nach fast fünf Jahren vergeblicher internationaler Bemühungen, den militärischen Konflikt zu beenden. Die Doppelstrategie aus entschlossener Diplomatie gekoppelt mit der glaubhaften Androhung militärischer Gewalt und einer bewußten Veränderung der militärischen Kräfteverhältnisse vor Ort hat „viel mehr mit altmodischer Machtpolitik zu tun als mit postmoderner, multilateraler Friedenserhaltung.“⁵⁰⁴ Im Kontext der Jugoslawienkrise konnte diese für die USA typische Strategie auch nachhaltigen Erfolg bringen. Dayton warf erneut ein Licht auf die unterschiedlichen Gestaltungspotentiale innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft: „Daß die USA zustandebrachten, was die Europäer zwar versuchten, was ihnen aber nicht gelang, unterstreicht die ausgesprochen ungleiche Verteilung politischer Potentiale zwischen beiden Akteuren, im Hinblick auf Politikfähigkeit, vor allem aber auch politischen Willen.“⁵⁰⁵ Ein effektives Konfliktmanagement der Europäer ist ohne starke amerikanische Führung derzeit nicht denkbar. So wurde Dayton schließlich möglich, weil die USA „mit dem Willen, der Entschlossenheit und der Stärke einer Weltmacht“ ihre Führungsqualitäten bewiesen haben.⁵⁰⁶ Sind die USA zu solcher Führung bereit, finden sie auch Unterstützung und Gefolgschaft bei ihren Verbündeten und konnten so beispielsweise ihre auf Zurückhaltung bedachte Agenda der Implementierung des Friedensprozesses zumindest bis Anfang 1997 durchsetzen.

6.2 Bundesrepublik

Die drei untersuchten Phasen des Jugoslawienkonflikts boten für die Außenpolitik der Bundesrepublik unterschiedliche Voraussetzungen, um aktiv zu werden. Vor der Militarisierung des Konflikts engagierte sich Bonn diplomatisch sehr aktiv und versuchte, durch eine Politik der Anerkennung einen militärischen Konflikt zu vermeiden. Nachdem Jugoslawien zum Schlachtfeld geworden war, die Bundesrepublik aber nicht bereit war, sich militärisch für eine Umsetzung der propagierten Politik zu engagieren, fehlten Bonn die Einflußmöglichkeiten. Bonn wirkte verunsichert und zog sich weitgehend zurück. Erst als durch den Dayton-Prozeß – mit Hilfe der Bonner Diplomatie – plötzlich wieder ein gewaltfreies Umfeld geschaffen wird, kann die Bundesrepublik ihre spezifische Außenpolitik wirksam einsetzen und konstruktiv zum internationalen Konfliktmanagement beitragen. Aber auch in der Post-Dayton-Phase konnte die klar zivilmachtorientierte Politik der Bundesregierung bei der Schaffung einer tragfähigen Nachkriegsordnung im Krisengebiet bislang nur bescheidene Erfolge für sich verbuchen. Insgesamt werfen die Fallstudien Golfkonflikt und Jugoslawien ernsthafte Fragen nach der Durchsetzungsfähigkeit zivilmachtorientierter Politikstrategien auf, wenn die Akteure mit einem operativen Umfeld konfrontiert sind, das durch militärische Gewalt bestimmt wird, in dem die Rationalität einer Zivilmacht schlicht nicht anerkannt wird, internationale Institutionen ihre Wirkung nicht entfalten können oder kooperationswillige Partner fehlen. Wenn Zivilmächte tatsächlich ein ‘zivilmachtfreundliches’ Umfeld benötigen, also auf Gewaltfreiheit, gut funktionierende Institutionen und tragfähige Partnerschaften angewiesen sind, um die internationalen

⁵⁰³ Vgl. Interview mit David Gompert, Vice President, RAND, Senior Staff Director for Europe 1989-1993, National Security Council, Washington, 12. Juli 1996.

⁵⁰⁴ Vgl. die ‘realistische’ Einschätzung von Hans-Peter Schwarz, Krisen- und Konfliktmanagement aus europäischer Sicht. Eine Fallstudie: Reaktionen auf die Kriege im ehemaligen Jugoslawien 1991-1996, in: KAS-Auslandsinformationen, Jg. 13, 6/1997, S. 20-37, hier S. 32.

⁵⁰⁵ Vgl. Arthur Heinrich, Danke Amerika. Dayton und die Deutschen, in: Blätter, 1/41, 1996, S. 35-44, hier S. 42.

⁵⁰⁶ Vgl. Die Weltmacht zwingt zum Friedensschwur, DIE ZEIT, 24. November 1995.

Beziehungen positiv mitgestalten zu können, sind ihrem Einfluß und Wirkungsbereich angesichts der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre deutliche Grenzen gesetzt.