

Vom Staatszerfall Jugoslawiens zum EU-Engagement auf dem Westbalkan – 20 Jahre Konflikt- und Krisenmanagement mitten in Europa

Predrag Jureković

1. Allgemeine Merkmale und Phasen

Die internationalen Interventionen auf dem Gebiet der früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) stellen besonders lehrreiche Fälle im Rahmen des Krisenmanagements dar. Vier Kriege auf dem Territorium der zerfallenen SFRJ und ihrer Nachfolgestaaten¹ führten 1991-1999 zu großflächigen Flüchtlingsbewegungen, schweren Kriegsverbrechen und teilweise komplizierten Staatsbildungsprozessen. Der gesamte „Werkzeugkasten“, welcher der internationalen Gemeinschaft im Krisen- und Konfliktmanagement zur Verfügung steht, kam in den verschiedenen Phasen des Jugoslawien-Kriegs und in den anschließenden Friedensprozessen zum Einsatz.² Er umfasst(e) humanitäre Unterstützung und Maßnahmen des Peacekeeping ebenso wie militärische Friedenserzwingung und Konfliktprävention sowie die Mitwirkung beim Staatsaufbau und bei der Rekonstruktion multiethnischer Gesellschaften.

Alle internationalen Schlüsselorganisationen – UNO, OSZE, NATO und EG/EU – waren vom Beginn der Jugoslawienkrise in unterschiedlichen Missionen und Operationen in das dortige Krisen- und Konfliktmanagement involviert. Für die UNO und die NATO wurden ihre Balkan-Einsätze zu einer Bewährungsprobe, die ihr Selbstverständnis nachhaltig beeinflusste:

¹ Slowenischer 10-Tage-Krieg (Juni/Juli 1991), Kroatien (Frühjahr 1991 – August 1995), Bosnien und Herzegowina (April 1992 – Dezember 1995) und Kosovo (Frühjahr 1998 – Juni 1999).

² Vgl. Schmunk, Michael: 15 Years of Peace-, State- and Nation-Building: Basic Lessons from the Balkan Lab. In: Felberbauer, Ernst M./Jureković, Predrag (Hrsg.): 15 Years of Peace-Building in the Western Balkans – Lessons Learnt and Challenges. Study Group Information, Dezember 2010, Wien, S. 17-39.

Während des Bosnien-Kriegs hatte die UNO große Probleme dabei, sich mit einem unpassenden Mandat für eine Peacekeeping-Mission im äußerst brutalen Umfeld zurechtfinden zu müssen (Stichwort Srebrenica-Genozid). Es ist plausibel anzunehmen, dass ihre eigene, teilweise stark kritisierte Rolle in diesem Krieg die UNO nachher zu einem besonderen Fürsprecher für präventive Maßnahmen in anderen Konflikten gemacht hat. Von Beginn an bestand für die internationalen Akteure auf dem Westbalkan generell die Diskrepanz zwischen ihren eigenen Interventionsabsichten, ihren tatsächlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten, den völkerrechtlichen Voraussetzungen durch ein mehr oder weniger eindeutiges Mandat und den tatsächlichen Erfordernissen durch die Lageentwicklung vor Ort. Für die NATO stellten ihre Luftangriffe auf serbische Stellungen in Bosnien-Herzegowina (1994/95) und später in Serbien und Kosovo (1999) die ersten Kampfeinsätze seit der Gründung der Allianz im Jahre 1949 dar. Weitere Interventionen in anderen Krisenregionen – zuletzt in Libyen – folgten. Der Schutz der Menschenrechte gewann als Grundlage für die Legitimierung solcher Operationen immer mehr an Bedeutung. Gegner der NATO-Kampfeinsätze kritisieren allerdings die ihrer Meinung nach ungenügende völkerrechtliche Mandatierung durch den UNO-Sicherheitsrat.

Das Profil der EU als pro-aktiver außenpolitischer Akteur entwickelte sich durch die Auseinandersetzung mit den Balkankriegen in den 1990er-Jahren. Überließ die EU das Krisenmanagement in den Zerfallskriegen wegen fehlender außenpolitischer Instrumente noch weitgehend der NATO und den USA, trägt die Stabilisierungspolitik der Nachkriegszeit hauptsächlich ihre Handschrift. Die integrationspolitischen Maßnahmen der EU gegenüber dieser Post-Kriegsregion stellen sicherlich einen Sonderfall im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement dar, der den Nachfolgestaaten der SFRJ gegenüber anderen Konfliktgebieten bessere Bedingungen im Friedensprozess verschafft hat. Durch ihre Low-Risk-Einsätze in Bosnien-Herzegowina und Kosovo konnte die EU seit 2003 erste Erfahrungen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sammeln. Ihr außenpolitisches Profil als Akteur mit „soft power“ wurde durch die Operationen und Missionen auf dem Balkan sichtbar weiter entwickelt. Geht es der EU mit ihrem Balkan-Engagement u. a. auch darum, ein gemeinsa-

mes Handeln in schwierigen außenpolitischen Situationen unter Beweis zu stellen, wurden die Balkan-Missionen auch für die OSZE eine Bewährungsprobe für ihre neue Identität.

Nach dem Ende des Kalten Krieges stand die 1994 von „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ umbenannte Organisation symbolisch für einen Neubeginn in den internationalen Beziehungen. Zu ihren wichtigsten Zielen zählen die Etablierung eines Systems der kooperativen Sicherheit durch vertrauensbildende Maßnahmen und die Förderung demokratischer und menschenrechtlicher Standards. Die ehemaligen Kriegsschauplätze des Balkans boten der OSZE ausreichend Möglichkeiten, in ihren Kernbereichen aktiv zu werden.

Charakteristisch für die verschiedenen internationalen Interventionen in dieser Region ist, dass sie in sehr komplexen Prozessen der Konflikttransformation stattfanden, in denen es einschneidende Zäsuren gab. Um diese Veränderungen für den Leser möglichst nachvollziehbar zu machen, erfolgt die Analyse entlang von drei unterschiedlichen Konfliktphasen: Die erste Phase, 1991-1995, war durch die – zunächst wenig erfolgreichen – Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft charakterisiert, die Gewalteskalation als Folge des Staatszerfalls und der Bildung neuer Staaten zu beenden. Phase 2 umfasste den Zeitraum 1995-1999. In diesem Stadium des Konflikts traten konträre Entwicklungen auf. Einerseits waren in Bosnien und Herzegowina Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft feststellbar, den fragilen Frieden zumindest militärisch abzusichern. Andererseits eskalierte 1998/99 in einem anderen Balkan-Gebiet, im Kosovo, der militärische und ethnische Konflikt zwischen Serben und Albanern. Die NATO-Luftoperation „Allied Force“ (März-Juni 1999) beendete die Präsenz serbischer Sicherheitskräfte im Kosovo. Eine internationale Übergangsverwaltung unter Leitung der UNO unterstützte den Aufbau autonomer politischer Institutionen in der früheren serbischen Provinz. Als 1999/2000, nach dem Tod Franjo Tudjmans und der politischen Entmachtung von Slobodan Milošević, in Kroatien und Serbien ein politischer Neubeginn möglich wurde, begann in diesem Teil Südosteuropas die dritte Phase im internationalen Konfliktmanagement. Sie steht unter dem Vorzeichen, insbe-

sondere durch eine Anreiz- und Konditionalitätspolitik der EU die regionale Kooperation und Versöhnung zu fördern. Ungelöste territoriale und ethnische Fragen sowie generelle Schwierigkeiten, die im Zuge der Staatsbildungsprozesse auftreten, stellen aber weiterhin Risiken für die regionale Sicherheit dar.

2. Das internationale Krisen- und Konfliktmanagement in der Hauptkriegsphase (1991-95)

2.1 Scheitern des politischen Krisenmanagements

Der teilweise chaotisch verlaufene und gewaltsame Zerfall der SFRJ überforderte die internationalen Schlüsselakteure in Bezug auf ihre damaligen Fähigkeiten, deeskalierend auf die Konfliktableiter einzuwirken. Die KSZE und NATO befanden sich kurz nach dem Ende des Kalten Krieges noch mitten im Prozess der Definierung ihrer neuen Rolle für die europäische und internationale Sicherheitsarchitektur. Vermittlungsbemühungen der EG wurden durch die noch fehlenden gemeinsamen außenpolitischen Instrumente erschwert. Es fehlte den EG-Mitgliedsländern zunächst auch eine gemeinsame Beurteilung, wie mit dem Wunsch der Slowenen und Kroaten nach nationaler und staatlicher Selbstbestimmung umgegangen werden sollte. Unterstützern ihres Unabhängigkeitswunsches (insbesondere Deutschland) standen innerhalb der EG vehemente Kritiker (Frankreich, Großbritannien) gegenüber.³ Bis die EG Ende Dezember 1991 zu einem gemeinsamen Standpunkt in dieser Frage fand, war im Kroatienkrieg der Höhepunkt der Hauptkriegsphase schon überschritten. Die von Serbien instrumentalisierte Jugoslawische Volksarmee (JVA) hatte ihr Ziel nicht erreicht, Kroatien militärisch zu bezwingen. Mit Unterstützung der JVA war es serbischen Rebellen aber zunächst gelungen, 25-30% des kroatischen Gebiets unter ihre Kontrolle zu bringen. Der von der UNO im Jänner 1992 vermittelte Waffenstillstand zwischen den bewaffneten kroatischen Kräften und serbischen Rebellen bzw. der JVA entsprach in dieser Phase den Interes-

³ Vgl. Trautmann, Günter: Das hilflose Europa. Illusionen und Realitäten internationaler Krisenpolitik. In: Furkes, Josip/Schlarp, Karl-Heinz (Hrsg.): Jugoslawien: Ein Staat zerfällt. Der Balkan – Europas Pulverfass. Hamburg 1991.

sen beider Konfliktparteien und war deshalb nicht in erster Linie auf das Verhandlungsgeschick der internationalen Vermittler zurückzuführen. Die Kroaten benötigten Zeit, um eine schlagfertige Armee aufzubauen und die Krajina-Serben waren damit zufrieden, dass sie zumindest die serbischen Mehrheitsgebiete sowie das Gebiet im Osten Kroatiens entlang der Grenze zu Serbien kontrollierten⁴

Im Zuge der Konflikteskalation agierte die UNO sehr reaktiv. Viele ihrer Initiativen wirkten verspätet und entsprachen oft nicht mehr der tatsächlichen Lageentwicklung im Konfliktgebiet. Die komplizierte Konsensbildung im Sicherheitsrat hatte darauf entscheidenden Einfluss. Als sich die UNO im September 1991 im Rahmen des Krisenmanagements zu engagieren begann, war Slowenien schon längst kein Kriegsschauplatz mehr. In Kroatien tobte schon seit drei Monaten ein mit äußerster Brutalität geführter Krieg, dessen Hauptopfer in dieser ersten Phase die Bewohner kroatischer Städte waren, die von der JVA unter Beschuss genommen wurden, sowie zehntausende von den Krajina-Serben vertriebene kroatische Flüchtlinge.⁵ Das von der UNO im September 1991 gegen alle jugoslawischen Konfliktparteien verhängte Waffenembargo begünstigte die serbische Seite, die die weitgehende Kontrolle über die Waffenbestände der JVA besaß. Ethnische Vertreibungen, insbesondere in der ersten Phase des Bosnien-Krieges, wurden dadurch erleichtert. Des Weiteren reduzierte das Waffenembargo die serbische Bereitschaft, bei den diversen Jugoslawien-Friedenskonferenzen, die von der EG und UNO organisiert wurden, einem für alle Seiten akzeptablen Abkommen zuzustimmen. Diese Schiefelage in der Behandlung der Kriegsparteien wurde durch ein Wirtschaftsembargo, das der Sicherheitsrat im Mai 1992 gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)

⁴ Vgl. Redaktion Vreme: Od Karingtona do Ahtisarija: Raspadanja do Kosova [Von Carrington bis Ahtisaari: Zerfallsprozesse bis Kosovo] (08.02.2007). <<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=487261&print=yes>>, abgerufen am 09.02.2012.

⁵ Vgl. Anklagepunkte des International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia im Fall Milan Martić (05.09.2003). <http://www.icty.org/x/cases/martic/cis/en/cis_martic_en.pdf>, abgerufen am 24.02.2012.

verhängte, etwas verringert.⁶ Milošević's Interesse an der Beendigung des Krieges vergrößerte sich analog zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in Serbien. Die negative Kehrseite davon stellte allerdings die Entstehung einer mafiös-kriminellen Struktur in Serbien dar. Sie besitzt nach Einschätzung des serbischen Journalisten und Romaniers Dragan Velikić auch in der Nachkriegsphase noch soviel Macht, dass sie positive politische Prozesse ernsthaft behindern kann.⁷

2.2 Lehren aus der UNPROFOR-Problematik

Das wichtigste Instrument für das Krisenmanagement der UNO während des Kroatien- und Bosnienkriegs war die „United Nations Protection Force“ (UNPROFOR). Ihr operatives Peacekeeping-Mandat wurde grundsätzlich durch die SR-Resolution 743 vom 21. Februar 1992 festgelegt, jedoch bis 1995 durch zahlreiche weitere Resolutionen erweitert bzw. abgeändert. Die UNPROFOR sollte nach Erreichung eines stabilen Waffenstillstandes im Kroatien-Krieg durch ihre Hauptpräsenz in den dortigen Kriegsgebieten und in den anderen jugoslawischen Republiken die Sicherheitsbedingungen verbessern und damit die Chancen für eine politische Lösung bei der Jugoslawienkonferenz erhöhen. Cyrus Vance, Sonderbeauftragter der UNO, entwarf einen Friedensplan für Kroatien. Demzufolge sollte die JVA aus Kroatien abziehen. Die Kriegsgebiete sollten demilitarisiert und unter der Kontrolle von 14.000 Blauhelmen sollten dort sog. „United Nations Protected Areas“ (UNPAs) errichtet werden, in denen die Sicherheit aller Bewohner garantiert würde.⁸

Vances Peacekeeping-Konzept für Kroatien scheiterte, weil beide Konfliktparteien nicht bereit waren, seinen Friedenplan vollständig umzusetzen. Die politische Führung der Krajina-Serben lehnte die Demilitarisierung der UNPA-Zonen ab. Paramilitärische Gruppen, die unter ihrer

⁶ UN Department of Public Information: Former Yugoslavia – UNPROFOR (September 1996). <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm>, abgerufen am 08.02.2012, S. 1 u. 4.

⁷ Vgl. Velikić, Dragan: Der letzte Zug nach Brüssel. In: Neue Zürcher Zeitung, 24.02.2012, S. 21.

⁸ Redaktion Vreme: Od Karingtona do Ahtisarija: Raspadanja do Kosova [Von Carington bis Ahtisaari: Zerfallsprozesse bis Kosovo].

Kontrolle standen, setzten auch nach der Installierung der UNPROFOR die Misshandlung, Vertreibung und Ermordung von Nicht-Serben fort. Weil die Krajina-Serben Verhandlungen über eine friedliche Reintegration kategorisch ablehnten, missachtete auch die kroatische Seite das UNPA-Regime.⁹ In mehreren Militäroperationen, die zwischen 1992 und 1995 stattfanden, eroberte die kroatische Armee sukzessive Gebiete von den Krajina-Serben zurück. Von den Armeen beider Konfliktparteien wurden bei diesen Auseinandersetzungen Kriegsverbrechen begangen.¹⁰ Infolge der Operation „Sturm“, mit der Kroatien im August 1995 den Großteil seines Staatsgebiets wieder unter seine Kontrolle brachte, wurden 150.000 Serben – je nach kroatischer oder serbischer Interpretation – Opfer eines kollektiven Exodus oder ethnischer Vertreibungen.¹¹ Diesen Entwicklungen konnte die UNPROFOR, die im März 1995 in Bezug auf ihr kroatisches Einsatzgebiet in „United Nations Confidence Restoration Operation“ (UNCRO) umbenannt wurde, nur tatenlos zusehen. Sie besaß kein Mandat des UN-Sicherheitsrats, den Friedensplan notfalls mit Gewaltanwendung durchzusetzen oder abzusichern. Wie die negative Erfahrung der UNPROFOR in den UNPA-Gebieten Kroatiens gezeigt hat, kann eine Peacekeeping-Operation ohne die Bereitschaft der Konfliktparteien, ihre Bedingungen zu respektieren und ohne eine Identifikation mit ihren Zielen nicht erfolgreich sein.

Noch schwieriger als in Kroatien gestaltete sich für die UNPROFOR ihre Operation in Bosnien und Herzegowina. Während sich im Kroatienkrieg zumindest ab 1992 zwei Hauptkonfliktparteien entlang eines relativ klaren Frontverlaufs gegenüberstanden, erschwerten im Bosnienkrieg (April 1992-Dezember 1995) das chaotische Konfliktbild sowie die kaum noch zu steigernde Brutalität der Kriegsführung den UNPROFOR-Einsatz zusätzlich. Am Höhepunkt des Krieges standen sich bis zu vier Kriegsparteien in wechselnden Militärallianzen gegenüber. Ca. 2,2 Mio. Menschen, die Hälfte der bosnisch-herzegowinischen Vorkriegsbe-

⁹ Vgl. UN Departement of Public Information: Former Yugoslavia – UNPROFOR, S. 7f.

¹⁰ Ebd. S. 11f.

¹¹ Ausführlich zu den Folgen der Operation „Sturm“ siehe Hrvatski helsinški odbor (Kroatisches Helsinki Komitee): Vojna operacija Oluja [Die Militäroperation Sturm], Zagreb 2001.

völkerung, wurden entweder zu „Internally Displaced Persons“ oder verließen als Flüchtlinge ihr Land. Nach den Untersuchungen des Documentation and Research Center aus Sarajevo forderte der Krieg ca. 100.000 Todesopfer. Die meisten Todesopfer hatte die bosnjakisch-muslimische Bevölkerungsgruppe zu beklagen.¹²

Als sich der Hauptfokus des Jugoslawienkriegs in der zweiten Hälfte des Jahres 1992 von Kroatien nach Bosnien und Herzegowina verlagerte, war die UNPROFOR zunächst für folgende Aufgaben zuständig: Sicherung des Flughafens von Sarajevo und Ermöglichung des Flugverkehrs, Verteilung humanitärer Hilfe und Schutz von Konvois des Roten Kreuzes, Überwachung der Waffenstillstände sowie Überwachung des Flugverbots für militärische Flugzeuge.¹³ Zur Durchsetzung der No-Fly-Zone bediente sich die UNPROFOR ab dem März 1993 der Einsätze von NATO-Kampfflugzeugen. Schon bei dieser Form der Unterstützung durch die NATO zeigte sich die Problematik der Gleichzeitigkeit einer Peacekeeping-Operation und eines Krisenmanagements, das wegen der eskalierenden humanitären Situation auch auf Instrumente der Friedensdurchsetzung (Peace enforcement) zurückgreifen musste.¹⁴ Für die Serben, gegen die die NATO-Luftoperation hauptsächlich gerichtet war, stellten die Soldaten der UNPROFOR keine neutrale Partei dar. Insbesondere in der Endphase des Krieges wurde die Geiselnahme von UNPROFOR-Soldaten von serbischer Seite sogar als legitimes Kriegsmittel angesehen, um NATO-Luftangriffe zu verhindern. Auf der anderen Seite kritisierte die bosnjakische Konfliktpartei die ihrer Meinung nach zu geringen Anstrengungen der UNO, die ethnische Vertreibung der Bosnjaken durch die Serben zu beenden.¹⁵

¹² Research and Documentation Centre Sarajevo: Ljudski gubici u BiH 1991-95 [Die Opfer in BiH 1991-95] <http://www.idc.org.ba/index.php?option=com_content&view=section&id=35&Itemid=126&lang=bs>, abgerufen am 27.02.2012.

¹³ UN Departement of Public Information: Former Yugoslavia – UNPROFOR, S. 5f.

¹⁴ Gustenau, Gustav E.: Die Rolle der NATO im südosteuropäischen Krisenraum. Möglichkeiten und Grenzen von Friedensoperationen. In: Reiter, Erich (Hrsg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999. Hamburg u. a., S. 724-740, hier 725ff.

¹⁵ UN Departement of Public Information: Former Yugoslavia – UNPROFOR, S. 13.

Ihre bis 1994 bestandene militärische Überlegenheit benutzte die serbische Kriegspartei dazu, die von ihnen beanspruchten Gebiete ethnisch „zu säubern“. Im Jahr 1993 gab diese Kriegsführung den Ausschlag für mehrere UN-SR-Resolutionen, durch die Srebrenica (SR-Resolution 819, April 1993) sowie Sarajevo, Tuzla, Žepa, Goražde und Bihać (SR-Resolution 824, Mai 1993) zu „Safe Areas“ erklärt wurden. Diese Gebiete sollten demilitarisiert und die serbischen Angriffe eingestellt werden. Der UN-Sicherheitsrat ermächtigte die UNPROFOR, sich im Falle von Angriffen auf die „Safe Areas“ zu verteidigen und bei der NATO bei Gefahr um Luftunterstützung anzusuchen. So sehr dieser Beschluss des UNO-Sicherheitsrats aus einem moralischen und menschenrechtlichen Blickwinkel gerechtfertigt erschien, führte er den UNPROFOR-Einsatz als „Peacekeeping“-Operation vollends ad absurdum. Konsequenterweise hätte zur Durchsetzung der „Safe Areas“ der UNPROFOR-Einsatz beendet werden müssen. An seiner Stelle wäre eine eindeutige Peace-Enforcement-Operation, etwa der NATO, notwendig gewesen. Die starke Verzahnung der UNPROFOR, deren Gesamtstärke phasenweise sogar 38.000 Soldaten erreichte, mit den Soldaten der Konfliktparteien hätte aber einen schnellen Abzug behindert. Es fehlte auch der politische Konsens im UN-Sicherheitsrat für eine Operation der Friedenserzwingung. Der hybride Charakter des UNPROFOR-Einsatzes in Bosnien und Herzegowina (teils Peacekeeping, teils Peace-Enforcement) blieb deshalb bis Kriegsende mit den damit verbundenen Schwierigkeiten bestehen.

Am konsequentesten wurde das „Safe-Area“-Konzept in der bosnisch-herzegowinischen Hauptstadt Sarajevo durchgesetzt. NATO-Luftangriffe gegen serbische Stellungen bewirkten im Kriegsjahr 1994 den Rückzug der schweren Waffen aus einer 20-km-Zone um das Stadtgebiet. Die Lebensbedingungen der eingeschlossenen Bevölkerung Sarajevos verbesserten sich dadurch spürbar.¹⁶ In den anderen, im Osten Bosnien und Herzegowinas gelegenen, „Safe Areas“ zögerte das Kommando der UNPROFOR (mit Ausnahme von Goražde), die NATO um Luftunterstützung zu ersuchen. Die Begründung dafür dürfte die Sorge um die UNPROFOR-Soldaten gewesen sein, die insbesondere in Ost-

¹⁶ Ebd. S. 22 u. 33.

bosnien sehr eng mit den serbischen Truppen verzahnt gewesen sind. Das Dilemma für die UNO, ob im Falle der „Safe Areas“ die Prinzipien des Peacekeeping oder des Peace-Enforcement anzuwenden sind, mündete im Juli 1995 in der Katastrophe von Srebrenica. 7000-8000 männliche Jugendliche und Männer aus der bosnjakischen Volkgruppe wurden nach der Eroberung Srebrenicas durch die Armee der bosnisch-herzegowinischen Serben in den umliegenden Wäldern getötet und in Massengräbern verscharrt.¹⁷ Das in dieser Phase in Srebrenica eingesetzte niederländische UNPROFOR-Kontingent lieferte den serbischen Eroberern bosnjakische Männer aus und sah sich deshalb später Vorwürfen ausgesetzt, am Genozid mitschuldig geworden zu sein. Der Kommandant der Niederländer, Oberstleutnant Thomas Karremans, beteuerte, keinen anderen Ausweg gesehen zu haben. Seine Ersuchen an das UNPROFOR-Kommando, Luftunterstützung zu schicken, wären mehrfach abgelehnt worden.¹⁸

Das Fehlen klarer politischer Ziele, die starke Rücksichtnahme auf die Interessen von Drittstaaten und auf deren Sorge um ihre UNPROFOR-Soldaten sowie die bei den UNPROFOR-Kommandanten dominierenden Peacekeeping-Vorstellungen hatten das Scheitern der „Safe Areas“ und insbesondere die Srebrenica-Tragödie zur Folge. Die NATO blieb während des Bosnien-Kriegs lange Zeit ein „Gefangener“ der komplizierten Entscheidungsmechanismen der UNO und ihrer Verflechtung mit der UNPROFOR. Als die NATO im August/September 1995 in der Operation „Deliberate Force“ schließlich schwere Luftangriffe gegen Stellungen der serbischen Kräfte durchführte, wurde die militärische Offensivkraft der Serben geschwächt. Entscheidend für die serbische Zustimmung zu einem Friedensabkommen im amerikanischen Dayton im November 1995¹⁹ war aber die – durch amerikanische Vermittlung – erneuerte kro-

¹⁷ Siehe z. B. die Anklagepunkte des International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) gegen Radislav Krstić, der 2004 wegen seiner Mitwirkung am Srebrenica-Genozid zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilt wurde: <<http://www.icty.org/case/krstic/4#ind>>, abgerufen am 27.02.2012.

¹⁸ Vgl. Redaktion BBC News: Srebrenica report blames UN, 16.11.1999. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/521825.stm>>, abgerufen am 27.02.2012.

¹⁹ Die formelle Unterzeichnung des Friedensabkommens fand im Dezember 1995 in Paris statt.

atisch-bosnjakische Militärallianz. Sie brachte im Sommer 1995 die serbische Konfliktpartei an mehreren Frontabschnitten in Bosnien und Herzegowina ernsthaft in Bedrängnis.²⁰

Tabelle 1: Überblick über das internationale Krisenmanagement 1991-95

Politik/ Diplomatie	Ökonomie	Militär/Polizei	Justiz
September 1991: UN-Waffenembargo (begünstigt die serbische Kriegspartei)	Humanitäre Hilfe	Februar 1992-Dezember 1995 UNPROFOR-Friedenstruppe; insgesamt bis zu 38.000 Soldaten	Februar 1993: Einsetzung des UNO-Kriegsverbrechertribunals ICTY (Bedeutung vergrößert sich in der Nachkriegszeit)
1991-94: Jugoslawien-„Friedenskonferenzen“ der EG und UNO, (geringer Erfolg)	Mai 1992: Wirtschaftsembargo gegen Serbien und Montenegro (beeinflusst Serbiens Bosnien-Politik)	UNPROFOR/UNCRO in Kroatien: Peacekeeping-Mandat wird von beiden Konfliktparteien missachtet	
November 1995: Dayton-Abkommen beendet den Krieg in B.-H. zwischen den Südslawen (US-Vermittlerrolle, militärische Pattsituation)		UNPROFOR B.-H.: Wichtige humanitäre Unterstützung; große Probleme wegen der Vermischung von Peacekeeping u. Peace- Enforcement („safe areas“); NATO in komplizierter Unterstützungsfunktion für die UNO	

²⁰ Vgl. Gustenau: Die Rolle der NATO im südosteuropäischen Krisenraum, S. 728f.

3. Vom Dayton-Abkommen zum Kosovo-Krieg (1995-99)

„On Kosovo, let me be quite clear that NATO will not stand idly by. We will not allow a repeat of the situation of 1991 in Bosnia”
(NATO-Generalsekretär Javier Solana am 14.6.1998)²¹

Das Ende des Krieges in Bosnien und Herzegowina leitete die erste Phase der Konfliktnachsorge im ex-jugoslawischen Raum ein. Die Möglichkeiten für ein präventives Konfliktmanagement, um neue Fälle der Konflikteskalation zu verhindern, wurden von den internationalen Akteuren aber nur zum Teil genutzt. Ansätze dafür stellten UNO-Missionen und -Operationen im Osten und Süden Kroatiens (1996-98 bzw. 1996-2002) sowie im Grenzbereich zw. Mazedonien und Serbien/Kosovo (1995-99) dar. Die Kosovo-Problematik behandelte die internationale Seite bis zum Aktivwerden der „Kosovo-Befreiungsarmee“ (UÇK) 1997/98 überwiegend als humanitäres Problem innerhalb von Serbien. Diese Ignoranz sollte sich als schwerwiegender Fehler erweisen, der in eine Radikalisierung des serbisch-albanischen Konfliktes und letztlich 1999 in einen neuen Krieg unter Beteiligung der NATO mündete.

3.1 Die internationale Rolle in Bosnien und Herzegowina in den ersten Nachkriegsjahren

In Bosnien und Herzegowina konzentrierten sich die internationalen Schlüsselakteure im Rahmen ihres Konfliktmanagements bis 1997 hauptsächlich auf die Implementierung des militärischen Teils des Friedensabkommens. Im Vergleich dazu fristete der zivile Teil in den ersten Nachkriegsjahren ein Schattendasein. Die institutionelle Absicherung der Menschen- und Bürgerrechte, die Ermöglichung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie die Funktionsfähigkeit eines aus zwei Entitäten zusammengesetzten multiethnischen Gesamtstaates zählten zunächst nicht zu den internationalen Prioritäten in Bosnien und Herzegowina. Eine Auseinanderentwicklung zwischen dem militärischen und dem politischen Verlauf des Friedensprozesses, der von Kon-

²¹ Siehe <<http://www.nato.int/docu/speech/1998/s980614a.htm>>, abgerufen am 20.04.2012.

fliktforschern als Zustand des „negativen Friedens“ bezeichnet wird, war die Folge davon. Die militärischen Stabilisierungsmaßnahmen der unter NATO-Kommando gestandenen internationalen Friedenstruppe Implementation Force (IFOR) verliefen sehr erfolgreich. Eine Truppenstärke von bis 60.000 Militärpersonen war ausreichend, um sehr rasch eine militärische Entflechtung der Konfliktparteien herbeizuführen.²²

Unterstützt durch vertrauensbildende Maßnahmen wurde unter der Ägide der OSZE ein subregionaler Rüstungskontrollprozess eingeleitet. An diesem beteiligten sich neben den Konfliktparteien aus Bosnien und Herzegowina auch Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien. Bei der Vernichtung von überschüssigen Waffen arbeiteten die IFOR und die OSZE eng zusammen.²³ Die Kleinwaffenproblematik blieb aber genauso wie insbesondere die Minenproblematik bis heute ein Risiko für die Sicherheit der Bevölkerung in Bosnien und Herzegowina.²⁴ Nach dem Abzug der UNPROFOR engagierte sich die UNO vor allem durch die Installierung der International Police Task Force (IPTF) im Rahmen des Konfliktmanagements in Bosnien und Herzegowina. Zu den Aufgaben der IPTF gehörte insbesondere die Überwachung des Reformprozesses der im Krieg diskreditierten Polizeikräfte.²⁵

²² Vgl. Džihic, Vedran: Ethnopolitik in Bosnien-Herzegowina: Staat und Gesellschaft in der Krise. Baden-Baden 2009, S. 205ff.

²³ Siehe Vetschera, Heinz: Military Stabilization and Arms Control in Bosnia and Herzegovina Five Years after the Dayton Agreement (Part I). The Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina. In: Österreichische Militärische Zeitschrift, 3/2001, S. 311-318. Ders.: Military Stabilization and Arms Control in Bosnia and Herzegovina Five Years after the Dayton Agreement (Part II). The Agreement on Sub-Regional Arms Control („Art. IV/Florence Agreement“) and Implementation and Verification, 4/2001, S. 465-472.

²⁴ Die Zahl der durch Antipersonen-Minen belasteten Orte wurde 2011 vom „Bosnia and Herzegovina Mine Action Centre“ mit ca. 10.900 angegeben. Vgl. European Commission: IPA National Programme 2011 for Bosnia and Herzegovina. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/ipa/2011/12_ipa_2011_demining_cultural_heritage_final.pdf>, abgerufen am 09.03.2012, S. 4.

²⁵ Siehe dazu: International Crisis Group: Policing the Police in Bosnia: A further reform agenda. Balkans Report N°130, Mai 2002, Sarajevo/Brüssel.

Anders als im Sicherheitsbereich konnte das internationale Konfliktmanagement bei der Implementierung der zivilen Friedensziele bis 1998 keine wirklichen Erfolge verzeichnen. Die unter Patronanz der UNO und OSZE zu früh, im September 1996 abgehaltenen, ersten Nachkriegswahlen stellten einen schwerwiegenden politischen Fehler dar. Dadurch wurde die Macht nationalistischer Kräfte auch nach Kriegsende einementiert. Anstatt demokratischen, nicht nationalistischen Parteien ausreichend Zeit zu geben, sich als positive Alternative zu den Nationalisten zu profilieren, beharrte die internationale Seite auf einer möglichst frühzeitigen Abhaltung der Wahlen. Formaldemokratischen Zielen wurde somit der Vorzug vor demokratischer Substanz gegeben.²⁶ Den nationalistischen Parteien in Bosnien und Herzegowina kam diese, den zivilen Friedenszielen wenig förderliche internationale Politik sehr entgegen. Im Dayton-Vertrag enthaltene widersprüchliche Prinzipien begünstigten ebenfalls die Fortsetzung der „Kriegspolitik mit friedlichen Mitteln“. Der im Friedensvertrag vorgesehene Schutz individueller Menschen- und Bürgerrechte auf dem gesamten Territorium von Bosnien und Herzegowina kontrastiert sehr stark mit ethnischen Gruppenrechten und ethnischem politischen Proporz. Die im Dayton-Vertrag festgelegte umfangreiche Autonomie der beiden Entitäten, der serbisch dominierten Republika Srpska und der von Bosnjaken und Kroaten dominierten Föderation Bosnien und Herzegowina, erschwert den Schutz individueller Rechte durch den Gesamtstaat.

Wegen der negativen Bilanz in Bezug auf die Umsetzung der zivilen Ziele des Dayton-Abkommens setzte Ende 1997 ein Umdenken auf internationaler Seite ein. Der für die Kontrolle des Dayton-Abkommens zuständige High Representative (HR) der Staatengemeinschaft wurde vom Peace Implementation Council (PIC) mit Sonderbefugnissen, den sog. „Bonn Powers“, ausgestattet. Mit diesen Vollmachten kann der HR bosnisch-herzegowinische Amtsträger entlassen und Gesetze oktroyieren, falls dies der Friedensprozess erfordert.²⁷ Die „Bonn Powers“ des HR und seine daraus entstandene Vorrangstellung innerhalb der zivilen Präsenz in Bosnien und Herzegowina verringerten auch die bis dahin

²⁶ Vgl. Džihić, Vedran: Ethnopolitik in Bosnien und Herzegowina, S. 209ff.

²⁷ Ebd. S. 220ff.

bestandene Überlappung von Kompetenzen und den Konkurrenzkampf unter den internationalen Akteuren. Das chaotisch anmutende Erscheinungsbild der internationalen Gemeinschaft stellte in den Anfangsjahren des Friedensprozesses – neben der Obstruktionspolitik bosnisch-herzegowinischer Akteure – ein ernsthaftes Problem für die Umsetzbarkeit der Friedensziele dar.²⁸

Die 1998-2006 von den verschiedenen HRs oftmals eingesetzten „Bonn Powers“ hatten in dieser Phase den Umbau von Bosnien und Herzegowina in ein Semi-Protektorat der (westlichen) Staatengemeinschaft zur Folge gehabt. Insbesondere von serbischen Politikern aus Bosnien und Herzegowina, die ihre separatistischen Ziele durch die „Bonn Powers“ gefährdet sahen, aber auch aus westlichen Think Tanks wurde massive Kritik an dieser „undemokratischen Form“ der internationalen Intervention ausgeübt.²⁹ Im Kontext der Beurteilung des Nutzens der „Bonn Powers“ für die friedenspolitischen Ziele erscheint diese Kritik nicht gerechtfertigt zu sein. Ohne Anwendung der „Bonn Powers“ wären viele wichtige friedenspolitische Maßnahmen, die allen Bürgern von Bosnien und Herzegowina zugute kamen, sehr wahrscheinlich nicht zustande gekommen. Dazu gehörten u. a. die Erleichterung der Bewegungsfreiheit durch die Einführung einheitlicher Autokennzeichen, die Durchsetzung der Rückgabe von im Kriege entwendeten Eigentums sowie die Einführung gesamtstaatlicher Dokumente und gemeinsamer bosnisch-herzegowinischer Symbole.³⁰ Die aktivere internationale Rolle im Frie-

²⁸ Auf das Problem diffuser internationaler Strukturen in komplexen Friedensprozessen weist u. a. Senada Šelo Šabić in ihrer sehr ausführlichen Studie über die ersten Jahre des Friedensprozesses in Bosnien und Herzegowina hin: Šelo Šabić, Senada: State Building under Foreign Supervision: Intervention in Bosnia-Herzegovina 1996-2003. Study Group Information, Mai 2005, Wien/Zagreb, S. 179ff.

²⁹ Der Think Tank European Stability Initiative kritisierte die „Bonn Powers“ als eine Gefahr für die junge Demokratie in Bosnien und Herzegowina. Vgl. Knaus, Gerald/Marcus, Cox: Bosnia and Herzegovina: Europeanisation by decree? In: Batt, Judy (Hrsg.): The Western Balkans: moving on. Chaillot Paper n°70, Oktober 2004, Paris, S. 55-68.

³⁰ Vgl. Ebner, Christian: The Bonn Powers – Still Necessary? In: Jureković, Predrag/Labarre, Frederic (Hrsg.): From Peace Making to Self Sustaining Peace. International Presence in South East Europe at a Crossroads? Study Group Information, Mai 2004, Wien, S. 119-151, hier S. 124ff.

densprozess schlug sich auch auf das Mandat der internationalen Friedensstruppen nieder. Anders als die IFOR, deren Aufgabe hauptsächlich in der Überwachung der Trennung der militärischen Konfliktparteien bestand, war ihre Nachfolgeoperation, die Stabilisation Force (SFOR), stärker in einen politischen Kontext eingebettet. Die SFOR (1997-2003) agierte als militärischer Garant für die Umsetzung der politischen Ziele des Dayton-Abkommens. So erleichterte die Mitwirkung der SFOR bei der Festnahme von Kriegsverbrechern aus Bosnien und Herzegowina die Rückkehr von Kriegsvertriebenen.³¹

3.2 Erfolgreiche Beispiele präventiver Missionen in Kroatien und Mazedonien

Im Unterschied zur UNPROFOR, die während des Kroatienkrieges letztlich scheiterte, weil ihr Peacekeeping-Mandat weder von der kroatischen noch der serbischen Konfliktpartei akzeptiert und unterstützt wurde, zählt die „United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium“ (UNTAES) zu den erfolgreichen Missionen der UNO im ex-jugoslawischen Raum. Das Schicksal der nach der Militäroperation „Sturm“ größtenteils aus Kroatien geflüchteten Krajina-Serben vor Augen, stimmte die politische Führung der Serben aus Ostkroatien im November 1995 der friedlichen Reintegration in den kroatischen Staat zu. Auch die kroatische Seite war in dieser Phase an einer friedlichen Lösung interessiert. Eine internationale Friedensmission hatte deshalb gute Erfolgsaussichten. In dem von beiden Konfliktparteien unterzeichneten Abkommen von Erdut wurde festgelegt, dass eine internationale Übergangsverwaltung die Reintegration Ostkroatiens vorbereiten sollte. Die UNTAES-Mission dauerte von Januar 1996 bis Januar 1998. Sie setzte sich aus einem amerikanischen Missionsleiter, einem zivilen Stab, bis zu 5000 Militärpersonen und ca. 450 zivilen Polizeibeamten zusammen. Zu ihren Aufgaben gehörten die Überwachung der Entmilitarisierung, die Ermöglichung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, der Aufbau einer zivilen, nach rechtsstaatlichen Prin-

³¹ Vgl. NATO Press Releases: Statement by the Secretary General of NATO, Dr Javier Solana, on SFOR's Action Against an Indicted War Criminal (09.01.1999). <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-002e.htm>>, abgerufen am 19.04.2012.

zipien funktionierenden Verwaltung und Polizei sowie die Durchführung von demokratischen Wahlen.³² Ein wichtiger Hinweis für den Erfolg der UNTAES-Mission ist der Umstand, dass die Serben aus Ostkroatien im Unterschied zu den Krajina-Serben ihre Heimat nach dem Zusammenbruch der „Serbischen Republik Krajina“ nicht verlassen haben. Auch viele kroatische Flüchtlinge kehrten in dieses Gebiet zurück. Die Umsetzung des Erdut-Abkommens hat zumindest ein friedliches Nebeneinander der verschiedenen Volksgruppen ermöglicht.³³

Dass auch personell kleine Operationen wichtige Beiträge für den Frieden leisten können, wenn sie über ein passendes Mandat verfügen und dieses auch noch von den unterschiedlichen Konfliktparteien unterstützt wird, wurde 1996-2002 durch die „United Nations Mission of Observers in Prevlaka“ (UNMOP) demonstriert. Nur 28 UN-Militärbeobachter kontrollierten den Demilitarisierungsprozess auf dieser strategisch wichtigen kroatischen Halbinsel entlang der Grenze zur Bundesrepublik Jugoslawien/Montenegro. Im Jahr 2002 führte das verbesserte politische Klima zwischen den früheren Konfliktparteien zur Einstellung der Operation.³⁴

Neben der UNTAES hatte vor allem die an der mazedonischen Grenze zu Serbien/Kosovo und Albanien eingesetzte „United Nations Preventive Deployment Force“ (UNPREDEP) eine explizit präventive Ausrichtung. Die UNPREDEP löste im März 1995 als eigenständige Operation die in Mazedonien eingesetzten Militärbeobachter der UNPROFOR ab. Die etwa 1100 Soldaten setzten sich hauptsächlich aus einem nordischen

³² Vgl. UN Department of Public Information: Croatia UNTAES (21.10.1997). <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_e.htm>, abgerufen am 01.03.2012; Ders.: Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Brief Chronology. <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_e.htm>, abgerufen am 01.03.2012.

³³ Zu den Herausforderungen im Erdut-Friedensprozess, auch nach Beendigung der UNTAES-Mission, siehe Bujišić, Gordana: Interethnic Relations in Eastern Slavonia – A Balance Ten Years after the Erdut Agreement. In: Jureković, Predrag/Labarre, Fred (Hrsg.): International Peace Plans for the Balkans – A Success? Study Group Information, September 2006, Wien, S. 19-26.

³⁴ Vgl. UN Department of Public Information: Prevlaka Peninsula – UNMOP – Facts and Figures (2002). <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmop/facts.html>>, abgerufen am 05.03.2012.

Bataillon und einer US-Task-Force zusammen. Wichtigste Aufgabe der UNPREDEP war die Kontrolle sensibler Grenzabschnitte. 26 internationale Polizisten bildeten die zivile Komponente des präventiven Einsatzes. Durch die Präsenz der UNPREDEP konnte in einer sicherheitspolitisch sehr sensiblen Phase ein Übergreifen der Konflikte der Nachbarländer auf das multiethnische Mazedonien (25% Albaner) zunächst verhindert werden. Sowohl die bürgerkriegsähnlichen Unruhen in Albanien 1997 als auch die Radikalisierung des serbisch-albanischen Konflikts im Kosovo, die sich im selben Jahr abzuzeichnen begann, besaßen das Potenzial, auch die Stabilität von Mazedonien zu gefährden. UNPREDEP ist ein Lehrbeispiel dafür, dass eine erfolgreiche präventive Operation nicht beendet werden sollte, bevor die Sicherheitsrisiken signifikant reduziert wurden. Wegen der diplomatischen Anerkennung Taiwans durch die mazedonische Regierung weigerte sich China im Februar 1999, im UNO-Sicherheitsrat einer Verlängerung der Operation UNPREDEP zuzustimmen.³⁵ Im Kontext der Eskalation des Kosovokonflikts verschlechterten sich die Sicherheitsbedingungen an der mazedonischen Grenze zu Serbien/Kosovo. Zahlreiche Waffen wurden nach Mazedonien geschmuggelt. Als Spätfolge musste die internationale Gemeinschaft 2001 im bewaffneten Konflikt zwischen mazedonischen Sicherheitskräften und albanischer Guerilla „präventiv“ vermitteln, um einen Bürgerkrieg in Mazedonien zu verhindern.

3.3 Internationales Krisenmanagement im Kontext der Eskalation des Kosovo-Konflikts

Die Eskalation des Kosovo-Konflikts 1997-99 verdeutlichte, dass Konfliktprävention in den späten 1990er-Jahren noch nicht das dominierende Interventionsverhalten der internationalen Akteure im ex-jugoslawischen Raum darstellte – ungeachtet einiger positiver Beispiele in Kroatien und Mazedonien. Der Kosovo-Konflikt gab zwar 1989 den Startschuss für den Prozess des Zerfalls Jugoslawiens, dennoch gehörten die Kosovo-Albaner zu den „Vergessenen von Dayton“. Ihre Forderung nach Selbst-

³⁵ Vgl. UN Department of Public Information: United Nations Preventive Deployment Force (16.03.1999). <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpred_p.htm> , abgerufen am 05.03.2012.

bestimmung wurde lange Zeit von westlichen Politikern ignoriert. Sie setzten nach Beendigung des Bosnienkriegs mehrheitlich wieder auf Milošević als regionalem „Stabilitätsfaktor“. Die Chance, dessen Wunsch nach politischer Akzeptanz durch die westliche Welt von seinen Zugeständnissen in der Kosovofrage abhängig zu machen, wurde von internationaler Seite nicht ausreichend genutzt. Das Resultat war die Entmachtung von Ibrahim Rugova, der die friedliche kosovarisch-albanische Unabhängigkeitsbewegung lange Zeit angeführt hatte, durch die radikale albanische Guerilla UÇK.³⁶ Anschläge der UÇK auf serbische Polizisten und Polizeistationen sowie ihr Versuch, im Kosovo „befreite Gebiete“ auszurufen, führten 1997-99 zu serbischen Vergeltungsschlägen gegen die albanische Zivilbevölkerung und – letztlich doch – zur Internationalisierung des Konflikts.³⁷

Der internationalen Seite kam ihre jahrelange Passivität in der Kosovofrage teuer zu stehen. Angesichts der sich gegenseitig aufschaukelnden Eskalationsstrategien des Milošević-Regimes und der UÇK erfolgten das 1997/98 eingeleitete politische Krisenmanagement der EU, der USA und Russlands zu spät. Ein vom US-Unterhändler Richard Holbrooke mit Milošević im Oktober 1998 ausgehandeltes Abkommen über eine OSZE-Verifikationsmission und NATO-Luftüberwachung zur Kontrolle des serbischen Teilabzugs und der Flüchtlingsrückkehr wurde hauptsächlich von der UÇK obstruiert. Sie benutzte den serbischen Teilabzug, um in diese Gebiete vorzurücken.³⁸ Andererseits scheiterte der letzte politische Vermittlungsversuch an der serbischen Ablehnung. Im französischen Rambouillet wollten die EU, USA und Russland im Februar und März 1999 die Konfliktparteien für die Annahme eines Friedensplans

³⁶ Vgl. Petritsch, Wolfgang/Pichler, Robert: Kosovo-Kosova. Der lange Weg zum Frieden. Klagenfurt u. a. 2005 (2. erweiterte Auflage), S. 124ff.

³⁷ Ausführlich zur Gewalteskalation im Kosovo-Konflikt und zum politischen Krisenmanagement siehe Feichtinger, Walter: Die militärstrategische und operative Entwicklung im Konfliktverlauf. In: Reiter, Erich (Hrsg.): Der Krieg um das Kosovo 1998/99. Mainz 2000, S. 93-135. Jureković, Predrag: Die politische Dimension des Krieges im Kosovo und in der BR Jugoslawien: Konfliktentwicklung, politische Initiativen der Staatengemeinschaft, Auswirkungen auf das Umfeld. In: Reiter, Erich (Hrsg.): Der Krieg um das Kosovo 1998/99. Mainz 2000, S. 39-80.

³⁸ Petritsch/Pichler: Kosovo-Kosova, S. 278.

gewinnen. Dieser sah eine umfangreiche politische Autonomie für den Kosovo und die Stationierung einer internationalen Friedenstruppe vor. Miloševićs Unterhändler lehnten den Rambouillet-Plan ab.³⁹

Angeichts hunderttausender albanischer Flüchtlinge und signifikanter Anzeichen für systematische ethnische Vertreibungen und Tötungen durch serbische Sicherheitskräfte und vor allem Milizen begann die NATO im März 1999 einen völkerrechtlich umstrittenen Luftkrieg gegen Serbien. Dieser dauerte bis Juni 1999 und endete mit der Niederlage der serbisch-montenegrinischen Armee, die den Kosovo vollständig verlassen musste. Dem Vorwurf, ohne ein klares Mandat des UN-SR ein souveränes Land angegriffen zu haben, begegneten die NATO-Staaten mit dem Argument, aus moralischen Gründen zu einer humanitären Intervention verpflichtet gewesen zu sein.⁴⁰ Das Peace-Enforcement der NATO durch die Luftoperation „Allied Force“ bedeutet auf jeden Fall eine entscheidende Zäsur im Kontext des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements. Der erste wirkliche Präzedenzfall für eine humanitäre Intervention – mit all ihren positiven und negativen Aspekten – war gegeben.

³⁹ Prochazka, Martin: Die Grenzen der Konfliktprävention – Der Fall Kosovo. In: Feichtinger, Walter/Jureković, Predrag (Hrsg.): Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 16/2007, Wien, S. 63-77, hier S. 71.

⁴⁰ Einblicke in die Ende der 1990er-Jahre sehr kontroversell geführte Debatte für oder gegen die NATO-Intervention: Schirmacher, Frank (Hrsg.): Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg. Stuttgart 1999.

Tabelle 2: Überblick über das internationale Krisen- und Konfliktmanagement 1995-99

Politik /Diplomatie	Ökonomie	Militär/Polizei
Kroatien: Kroatisch-serbisches Erdut-Abkommen (friedliche Reintegration Ostkroatiens, UN-Übergangsverwaltung UNTAES)	Kroatien: Wiederaufbauhilfe	Kroatien: 5000 Militärpersonen und 450 Polizeibeamte im Rahmen der UNTAES; UN-Militärbeobachtermission zur Demilitarisierung der Halbinsel Prevlaka (UNMOP)
B.-H.: Sondervollmachten für den High Representative der Staatengemeinschaft zur Durchsetzung politischer Ziele des Dayton-Abkommens	B.-H.: Wiederaufbauhilfe	B.-H.: International Police Task Force der UNO (Polizeiaufbau u. -kontrolle) Friedenstruppen Implementation Force (1996) u. Stabilisation Force (ab 1997)
Serbien/Kosovo: (zu späte) Vermittlungstätigkeit und (zu später) Druck im Kosovokonflikt; Scheitern der Friedenskonferenz von Rambouillet (März 1999)	Serbien/Kosovo: (Wiedereinführung der) Wirtschaftssanktionen gegen Serbien; humanitäre Hilfe für Kosovo-Albaner	Serbien/Kosovo: Überprüfung des Teilabzugs serbischer Sicherheitskräfte (Verifikationsmission der OSZE und NATO; scheitert wegen der Verstöße der UÇK); NATO-Luftoperation „Allied Force“ (Serbischer Totalabzug aus dem Kosovo)
		Mazedonien: UN Preventive Deployment Force (UNPREDP); zu früh eingestellt

4. Komplexe Friedensprozesse und europäische Integration (2000-2012)

Das Jahr 2000 war in mehrfacher Hinsicht ein „Wendejahr“ im Prozess der Konflikttransformation in der ex-jugoslawischen Region, für die die EU die Bezeichnung „Westbalkan“ einführte. Ihre im Kosovokonflikt 1998/99 – erneut – erkennbar gewordene Abhängigkeit vom Krisenmanagement der USA bewirkte in der EU den Durchbruch einer proaktiven Politik gegenüber dieser Region. Sie wurde zur ersten wirklichen Bewährungsprobe für die noch sehr junge Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Schon die etwas künstlich anmutende Bezeichnung Westbalkan, in der Kroatien, Serbien und Montenegro (inklusive Kosovo), Bosnien und Herzegowina, Mazedonien sowie das ebenfalls krisengeschüttelte Albanien fortan zusammengefasst wurden, zeigte eine neue Qualität in der Balkan-Politik der EU. Innerhalb der Union vergrößerte sich – aus den negativen Erfahrungen der 1990er-Jahre heraus – das Verständnis dafür, dass eine effiziente Stabilisierungspolitik einen regionalen Ansatz erfordert und ein Ad-hoc-Krisenmanagement keinen konsolidierten Frieden schaffen kann. Mit dem Angebot an die Länder dieser Postkriegsregion, in einem eigens für sie konzipierten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) schrittweise an die Mitgliedschaft in der EU herangeführt zu werden, verbindet die Union das Ziel der Verbesserung der regionalen Beziehungen.⁴¹ Das Ableben des halb-autoritären kroatischen Präsidenten Tudjman (Dezember 1999) und die Entmachtung von Milošević in Serbien (Oktober 2000) erhöhten in zwei Schlüsselstaaten der Region die Chancen auf demokratische Reformen und eine verbesserte regionale Kooperation. Mit der „demokratischen Wende“ in Kroatien und Serbien verband die EU ab 2000 auch die Hoffnung auf einen positiveren Verlauf der Friedensprozesse in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo.

⁴¹ Zu den Instrumenten der EU auf dem Westbalkan siehe Calic, Marie-Janine: Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkans. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand. In: Südosteuropa, 1/2005, S. 1-37. Altmann, Franz Lothar: EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg? SWP-Studie, Januar 2005, Berlin.

Für das internationale Konfliktmanagement und Friedensengagement – speziell der EU – waren in den folgenden 12 Jahren der Postkriegsperiode vor allem folgende Merkmale charakteristisch: a) Die Aufgaben militärischer und polizeilicher Operationen und Missionen veränderten sich analog zur Reduktion des Risikos für neue kriegerische Auseinandersetzungen. Der Trend geht weg von der Abschreckungsfunktion hin zur Unterstützung politischer Friedensziele. b) Zivile Missionen der internationalen Gemeinschaft begleiten und kontrollieren die schwierigen Staatsbildungsprozesse in der Region. c) Mit Hilfe des SAP, ihrer Konditionalitäts- und Erweiterungspolitik, versucht die EU, zwischen den ehemaligen Konfliktparteien gemeinsamen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen.

4.1 Militärisches und polizeiliches Peace-building im Wandel

Auch im Jahr 2012 stellen prekäre Staatlichkeit in Teilgebieten des Westbalkans, noch immer spürbare „ethnische“ Konflikte sowie schmerzhaft und auch durch Gewalt gekennzeichnete Rückschläge in den Friedensprozessen ein Hindernis für einen konsolidierten Frieden dar. Trotzdem gilt die Kriegsoption wegen der Veränderung der zuvor beschriebenen politischen Rahmenbedingungen bei den relevanten politischen Akteuren in der Region – nicht aber an den extremistischen Rändern – als diskreditiert. Militärische und polizeiliche Friedensoperationen und -missionen sollten – das zeigt die bisherige Balkanerfahrung sehr deutlich – mit den Trends in den politischen Friedensprozessen kompatibel sein. So gibt es am Westbalkan mehrere Beispiele dafür, dass militärische Operationen zur Entflechtung und Entwaffnung der Konfliktparteien, zur Waffenvernichtung und Verhinderung des Ausbruchs neuer Kämpfe durch Operationen abgelöst wurden, die vor allem ein sicheres Umfeld für die Umsetzung politischer Friedensziele gewährleisten sollen. Charakteristisch für die Veränderung der militärischen Aufgaben war die Ablöse der NATO-Operationen durch Operationen unter EU-Kommando, als zumindest der „negative Friede“ den internationalen Interventionsmächten als gesichert erschien. Dieses Muster wiederholte sich z. B. in Mazedonien sowie in Bosnien und Herzegowina. In Mazedonien konnte im Sommer 2001 das Übergleiten der Kämpfe zwischen der dortigen albanischen Guerilla und mazedonischen Sicher-

heitskräften in einen Bürgerkrieg noch rechtzeitig durch das sog. „Ohrid Framework Agreement“ (OFA) verhindert werden. Alle wichtigen internationalen Organisationen, auch die NATO, hatten sich bei der Vermittlung dieses Abkommens, welches den Status der Albaner verbessern sollte, engagiert, und waren erfolgreich gewesen.⁴² Die NATO führte im Herbst 2001 in Mazedonien die Operation „Essential Harvest“ durch. In Analogie zur Entwaffnungsoperation der NATO im Kosovo in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 sollten auch die UÇK-Kämpfer in Mazedonien entwaffnet werden. Dies gelang teilweise. Zahlreiche Kleinwaffen blieben aber im Umlauf. Auch in den ersten, im Hinblick auf die Sicherheitsgefährdung noch als „sensibel“ einzustufenden Post-Ohrid-Jahren half die NATO, im Rahmen der Operationen „Amber Fox“ und „Allied Harmony“ den Frieden zu stabilisieren. Als dieser halbwegs konsolidiert schien, löste sie die EU im März 2003 durch ihre erste militärische Operation „Concordia“ ab. Im Dezember 2003 trat die EU-Polizeimission „Proxima“ an die Stelle von „Concordia“. Diese Mission, welche bis Dezember 2005 andauerte, leistete einen wichtigen Beitrag dazu, dass durch vertrauensbildende Maßnahmen und die Bildung gemischnationaler Polizeieinheiten sich die Sicherheitslage in den ehemaligen albanischen Rebellengebieten verbesserte. An „Proxima“ schloss die Mission des „EU Police Advisory Team“/EUPAT (Dezember 2005 – Juni 2006) an. Ca. 30 Polizisten aus der EU berieten die mazedonische Polizei bei der Einführung europäischer Standards in der Polizeiarbeit.⁴³

Eine ähnliche Entwicklung hin zur Umsetzung eines „Soft-Power“-Ansatzes der EU im militärischen und polizeilichen Peace-Building war von internationaler Seite auch in Bosnien und Herzegowina beabsichtigt. Die EU übernahm im Dezember 2004 von der NATO das Kommando über die militärische Friedensmission. EUFOR ALTHEA startete mit 6.300 Militärpersonen und lag damit knapp unter den 7.000 Soldatinnen

⁴² Über die Hintergründe des OFA siehe International Crisis Group: Crisis Group Briefing N°21, Macedonia: War on Hold, 15. August 2001.

⁴³ Von König, Florian: Die EU und Mazedonien: Die Integrationsperspektive als Mittel zur Konfliktbeilegung und Stabilisierung. In: Feichtinger, Walter/Jureković, Predrag (Hrsg.): Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 16/2007, Wien, S. 79-89, hier S. 84ff.

und Soldaten, die zuletzt für die SFOR im Einsatz waren.⁴⁴ Über ein Jahr zuvor, zu Jahresbeginn 2003, hatte die EU schon die Verantwortung für die Polizeieinmission von der UNO übernommen. Zusammen mit dem HR, der zwischen 2002 und 2011 auch in der Funktion des EU Special Representative in Bosnien und Herzegowina agierte, befanden sich ab 2005 in diesem Land alle wichtigen Agenden des zivilen und militärischen Konfliktmanagements unter der überwiegenden Kontrolle der EU. Die Installierung von EUFOR ALTHEA ereignete sich nur ein Jahr bevor die EU und andere relevante internationale Akteure im PIC offiziell die Eigenverantwortlichkeit der bosnisch-herzegowinischen Entscheidungsträger als zukünftige politische Leitlinie beschlossen haben.⁴⁵ Das de facto seit 1997 bestehende internationale Protektoratssystem sollte abgeschafft werden. Parallel dazu war mittelfristig geplant, dass die EUFOR zu einer Mission umgewandelt wird, die Bosnien und Herzegowina auf Basis einer Einladung seiner Regierung bei den Sicherheitsreformen unterstützen sollte.

In den ersten zwei bis drei Jahren der EUFOR-Präsenz schien dieser Plan tatsächlich umsetzbar. Im Jahr 2005 wurden die Streitkräfte der beiden Staatsteile aufgelöst und ein kleineres gemeinsames Berufsheer des Gesamtstaates gegründet. Die Sicherheitslage konsolidierte sich soweit, dass 2007 die EUFOR auf eine Stärke von ca. 2.500 Militärpersonen reduziert werden konnte. Der zwischen 2003 und 2006 feststellbare positive politische Trend hielt aber nicht an. Nach einer knapp gescheiterten Verfassungsreform im Frühjahr 2006, die Bosnien und Herzegowina sehr wahrscheinlich in einen funktionaleren Staat transformiert hätte, nahm der Nationalismus wieder spürbar zu. Die Protektoratsvollmachten des HR wurden deshalb vom PIC formal aufrechterhalten. EUFOR ALTHEA war Mitte 2012 mit nur noch 1.300 Militärpersonen eine weiter verkleinerte Friedenstruppe. Anders als ursprünglich geplant, kam sie aber noch immer auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta zum Einsatz, d. h. mit dem Mandat militärischer Gewaltanwendung im

⁴⁴ Vgl. die Informationen über die Chronologie der Operation EUFOR Althea unter <<http://www.euforbih.org>>, abgerufen am 18.04.2012.

⁴⁵ Vgl. Peace Implementation Council: Communiqué by the PIC Steering Board – Time to Meet the Ownership Challenge, 07.12.2006. <http://www.ohr.int/print/?content_id=38641>, abgerufen am 18.04.2012.

Falle der Gefährdung des Friedens. Immer weniger europäische Staaten sind bereit, den mühsamen bosnisch-herzegowinischen Friedensprozess „auszusitzen“. Dieser Umstand schlägt sich im Abzug ihrer Soldatinnen und Soldaten aus Bosnien und Herzegowina nieder. So bleibt die Hoffnung auf Seiten der EU, dass die politische Vernunft in diesem Land letztlich obsiegt und ein Peace-Enforcement-Szenario nicht mehr eintreten wird.

Für Sarah Reichel stellt in ihrer umfangreichen Studie über Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung der Westbalkan einen interessanten Testfall dar: Die EU könne in dieser Region im Rahmen ihrer GSVP Krisenmanagement üben, ohne befürchten zu müssen, wirklich in eine gefährliche Situation zu geraten. Mit der Fokussierung auf „Soft Power“ würde von der EU auch im militärischen und polizeilichen Bereich sehr erfolgreich eine Nische besetzt werden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen der EU seit 2003 bei militärischen und polizeilichen Einsätzen auf dem Westbalkan bleibt, so Reichel, die Antwort auf eine zentrale Frage aber offen. Nämlich jene, ob die Union in einer akuten Krise mit hohem Gewaltpotenzial ihre verfügbaren Instrumente „kohärent und wirksam“ einsetzen könnte.⁴⁶

Solchen gefährlichen Situationen war die unter NATO-Kommando stehende Friedenstruppe KFOR im Kosovo zwischen 1999 und 2012 schon mehrfach ausgesetzt gewesen. Manchmal schien sie überfordert, wie im März 2004, als Tausende albanischer Extremisten serbische Häuser und Kirchen niederbrannten. Insbesondere unterschiedliche „Rules of Engagement“ der gemischtnationalen Truppe waren damals ausschlaggebend für das chaotisch anmutende Erscheinungsbild der KFOR.⁴⁷ In den meisten Fällen gelang es der KFOR aber, die Sicherheitslage nach nationalistischen Ausschreitungen rasch wieder zu beruhigen. Zuletzt wurde sie Ende 2011 durch gewalttätige serbische Demonstranten herausgefordert. Sie errichteten im Norden des Kosovo Barrikaden, um die Stationierung

⁴⁶ Vgl. Reichel, Sarah: Anspruch und Wirklichkeit der EU-Krisenbewältigung: Testfall Balkan. Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, 78/2010, Baden-Baden, S. 310.

⁴⁷ Zur Kosovokrise im März 2004 siehe International Crisis Group: Collapse in Kosovo. Report, 22.04.2004.

kosovarischer Zöllner zu verhindern.⁴⁸ Auch wenn es im Kosovo noch immer die NATO und nicht die EU ist, die für ein sicheres Umfeld zu sorgen hat, ist auch in diesem Einsatzgebiet die Tendenz erkennbar, von der Friedensdurchsetzung zur Friedensunterstützung überzugehen. Hauptsächlich amerikanische und britische KFOR-Offiziere unterstützen den Aufbau der Kosovo Security Force, der De-Facto-Armee des Kosovo seit seiner vom Parlament im Februar 2008 ausgerufenen Unabhängigkeit.⁴⁹ Viele der früheren Sicherheitsaufgaben der KFOR werden mittlerweile von der Kosovo Police ausgeführt, darunter fällt auch der Schutz der meisten serbisch-orthodoxen Klöster im Kosovo.⁵⁰

Dass die KFOR, die 1999 noch mit fast 50.000 Militärpersonen im Kosovo präsent war, ihre Kräfte bis Mitte 2012 auf eine Gesamtstärke von knapp 6.000 Soldatinnen und Soldaten reduzieren konnte, ist vor allem auf Fortschritte im zivilen Bereich des Friedensprozesses zurückzuführen.⁵¹ Die „europäische Integrationsagenda“ gilt sowohl Belgrad als auch Priština/Prishtina als gemeinsames Interesse, auch wenn sonst kaum Übereinstimmungen zwischen den beiden Seiten feststellbar sind. Sicherheitspolitische Risiken, das zeigt die Entwicklung am Westbalkan sehr gut, können durch eine attraktive politische und ökonomische Stabilisierungsstrategie intervenierender Mächte signifikant reduziert werden – wenn sie beiden Seiten Vorteile bringt. Die Erfahrungen am Westbalkan zeigen allerdings auch, dass Friedensprozesse nicht linear und kurzfristig verlaufen, sondern, dass es sich um langfristige Prozesse handelt, in denen Interventionsmächte auf Rückschläge vorbereitet sein sollten. So bestehen am Westbalkan noch immer zahlreiche Risiken, die von

⁴⁸ Vgl. Redaktion B92: KFOR uklanja barikade [KFOR beseitigt Barrikaden], 20.11.2011. <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=10&dd=20&nav_id=550932>, abgerufen am 21.10.2011.

⁴⁹ Vgl. Brajshori, Muhamet: KSF's Kastrati says Kosovo ready to contribute to security abroad. In: Southeast European Times, 05.01.2012. <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/01/05/feature-01>, abgerufen am 18.04.2012.

⁵⁰ Vgl. Redaktion Hannoversche Allgemeine Zeitung: KFOR-Truppe zieht von Kosovo-Klöstern ab, 05.08.2010. < <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/KFOR-Truppe-zieht-von-Kosovo-Kloestern-ab>>, abgerufen am 19.04.2012.

⁵¹ Vgl. die Information über die KFOR-Entwicklung in <<http://www.nato.int/kfor/>>, abgerufen am 19.04.2012.

nicht-konsolidierter Staatlichkeit und weiter existierenden interethnischen Problemen ausgehen.

4.2 Fragile Staatlichkeit und die internationale Rolle

„... it's a disgrace for the international community that we have allowed so many conflicts to become frozen, and we are not making a serious effort to solve them.“ (Internationaler Vermittler und Nobelpreisträger Martti Ahtisaari am 10.10.2008)⁵²

Aus der Perspektive von 2012 konnte am Westbalkan nur Kroatien als wirklich konsolidierter Staat ohne größere territoriale und ethnische Probleme bezeichnet werden. Das frühere Kriegsgebiet hatte nach dem Ende der Ära Tudjman – trotz größerer Probleme mit politischer Korruption – eine insgesamt sehr positive demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung vollzogen und wird voraussichtlich im Juli 2013 als erstes Westbalkanland der EU beitreten. Auch in den anderen Westbalkanländern sind generell positive Entwicklungen bei der Übernahme europäischer Standards feststellbar, sie tragen aber schwerer am Erbe der jugoslawischen Zerfallskriege. Bosnien und Herzegowina leidet permanent am Fehlen einer gemeinsamen Staatsvision seiner drei konstitutiven Völker. Serbien hat auch in der Post-Milošević-Ära große Schwierigkeiten, sich vom Ballast der Kosovofrage zu befreien. In der großteils zu Serbien gehörenden Region Sandžak, mit mehrheitlich muslimisch-bosnjakischer Bevölkerung, erhalten Autonomieforderungen im Kontext des dort stärker werdenden Islamismus einen immer radikaleren Unterton. Auch die politischen Repräsentanten der multiethnisch zusammengesetzten Bevölkerung der Vojvodina im Nordwesten Serbiens bedrängen Belgrad mit Autonomieforderungen. Die albanische Bevölkerung des südserbischen Preševotals wiederum besitzt eine stärkere Affinität zu Priština/Prishtina als zu Belgrad. Der junge Staat Kosovo ist auch nach seiner Unabhängigkeit mit der serbischen Frage konfrontiert. Im hauptsächlich von Serben bewohnten Norden des Kosovo werden die staatlichen Institutionen des Kosovo vehement abgelehnt. In Montenegro

⁵² Siehe <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2008/ahtisaari-telephone.html>, abgerufen am 20.04.2012.

zeigt sich die serbische Bevölkerung (ca. 30%) unzufrieden mit ihren nationalen Rechten.

In Mazedonien, das allgemein als gelungenes Beispiel für ein präventives internationales Konfliktmanagement gilt, hat der Ohrid-Prozess die Gräben zwischen Mazedoniern und Albanern (25%) bisher nicht völlig schließen können. Die gemeinsame Staatsidentität bleibt schwach. Eine nachhaltige Konfliktnachsorge – mit Beiträgen auch von internationaler Seite – wäre notwendig, um das Risiko eines Rückfalls in die frühere Konfliktbeziehung zu verhindern. Insbesondere eine schnelle Lösung für den leidigen Namensstreit zwischen Skopje und Athen wäre notwendig. Dieser blockiert den NATO-Beitritt Mazedoniens seit 2008 und verhindert den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der EU. Die beiden Integrationsziele werden sowohl von mazedonischen als auch von albanischen Politikern in Mazedonien geteilt.⁵³

Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo nehmen in der Nachkriegsphase für die internationale Gemeinschaft wegen ihrer direkten Einflussnahme im Rahmen der komplexen Staatsbildungsprozesse eine Sonderstellung ein. Mit den „Bonn Powers“ gelang es den verschiedenen HRs in Bosnien und Herzegowina bis 2006, die gesamtstaatlichen Institutionen zu stärken und dem Ziel, der Etablierung eines funktionalen Staates, der den europäischen Standards folgt, näher zu kommen. Die Mitglieder des Friedensimplementierungs-rates PIC haben allerdings 2006 den Fehler begangen, zu früh die „Bonn Powers“ für nicht mehr notwendig zu erklären. Dieser taktische Fehler mündete wegen des Fehlens einer ausreichend gefestigten politischen Konsenskultur in Bosnien und Herzegowina in einen Rückfall in eine nationalistische Politik. Insbesondere im serbisch dominierten Staatsteil trägt sie separatistische Züge. Die „Bonn Powers“ bestehen zwar noch formal weiter, allerdings nur noch als Sicherheitsnetz. Sie werden vom HR kaum noch eingesetzt.⁵⁴

⁵³ Über die Bilanz des Ohrid-Prozesses 2001-2011 und aktuelle Entwicklungen in Mazedonien siehe International Crisis Group: Macedonia: Ten Years after the Conflict. Europe Report N°212, 11.08.2011.

⁵⁴ Zu den negativen Trends in Bosnien und Herzegowina seit 2006 siehe Džihic: Ethnopolitik in Bosnien und Herzegowina, S. 412ff.

Bei der EU hat sich die Einschätzung durchgesetzt, dass sich durch ihre Integrationspolitik gegenüber Bosnien und Herzegowina die interne Zusammenarbeit in diesem Westbalkanland verbessern wird. Diese optimistische Projektion übersieht aber einen wesentlichen Faktor: Politiker in den Nachkriegsökonomien des Westbalkans – und wahrscheinlich gilt dies auch für viele andere Postkriegsgesellschaften – gestalten in erster Linie ihre Politik nach eigener, individueller, oft durch Korruption bestimmter Interessenslage. Die objektiven Interessen der Staatsbürger sind zumeist nur von zweitrangiger Bedeutung. Aus der Perspektive von Mitte 2012 blieb unklar, ob Bosnien und Herzegowina sich auch mit internationaler Hilfe in naher Zukunft als Staat konsolidieren wird. Die auch aus Sicht der EU negative Alternative zu einem funktionalen Staat Bosnien und Herzegowina wäre die Vergrößerung des Risikos des Staatszerfalls. Dieser würde wegen der nicht bewältigten Kriegsvergangenheit in Bosnien und Herzegowina sehr wahrscheinlich nicht friedlich verlaufen. In einem solchen Fall würde in einem kleinen und monoethnischen Restbosnien der traditionell sehr tolerante bosnische Islam durch ein Erstarren islamistischer Bewegungen in Gefahr geraten.

Um ein solches negatives Szenario zu verhindern, ist nicht nur die Etablierung einer politischen Konsenskultur in Bosnien und Herzegowina notwendig, sondern auch ein wirtschaftlicher Aufschwung. Zwischen 1996 und 2000 unterstützte die internationale Gemeinschaft mit ca. 5 Mrd. US-Dollar sehr großzügig den Wiederaufbau in Bosnien und Herzegowina. Ein Teil dieser Gelder soll in dunklen Kanälen versickert sein.⁵⁵ Im Rahmen ihrer Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik stellte die EU 2000-2012 Bosnien und Herzegowina ca. 1 Mrd. € zur Verfügung.⁵⁶ Mit diesen Geldern sollen aber vor allem Reformvorhaben und

⁵⁵ Vgl.: Redaktion „Der Spiegel“: Hilfgelder in Milliardenhöhe verschwunden, 18.08.1999 (online). <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,35696,00.html>>, abgerufen am 19.04.2012.

⁵⁶ Vgl. European Commission: Bosnia and Herzegovina – Financial Assistance. <http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/financial-assistance/index_en.htm>, abgerufen am 16.04.2012; European Commission: Financial Statistics per country 2000-2006. <http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm#1>, abgerufen am 17.04.2012.

die regionale Kooperation unterstützt werden. Weil Bosnien und Herzegowina politisch entlang ethnischer Trennlinien gespalten ist, fehlt ein gesamtstaatliches Konzept, um genügend attraktive Investoren ins Land zu holen. Die daraus resultierende hohe Arbeitslosigkeit von 28% der Erwerbsfähigen⁵⁷ erhöht das Misstrauen vieler Bürger gegenüber ihrem Staat und erzeugt eine pessimistische Grundstimmung.

Noch schlechter als in Bosnien und Herzegowina stellt sich die soziale und ökonomische Situation im Kosovo dar. Die frühere serbische Provinz war zwischen 1999 und 2008 ein Protektorat der UNO, bis Kosovo im Februar offiziell und mit Unterstützung der USA sowie dem Großteil der EU-Staaten von seinem Parlament zu einem unabhängigen Staat ausgerufen wurde. Die noch vom alten Jugoslawien geerbten strukturellen Probleme seiner Wirtschaft setzen sich auch in der Phase der Eigenstaatlichkeit fort. Mit (offiziell) 45% ist die Arbeitslosigkeit im Kosovo die höchste in der gesamten Region.⁵⁸ Arbeitslose Jugendliche bilden ein großes Reservoir für die Rekrutierung durch kriminelle und politisch extremistische Gruppen. Der unter EU-Vermittlung zwar etwas abgemilderte, dennoch weiter fortgesetzte politische Konflikt mit der serbischen Regierung um seinen völkerrechtlichen Status hält ausländische Investoren davon ab, sich im Kosovo stärker zu engagieren.

In dieser Phase des UNO-Protektorats wurden der institutionelle Aufbau bewältigt und demokratische Prozesse eingeleitet. Im Unterschied zur internationalen Rolle in Bosnien und Herzegowina schreckten die UNO-Protektoren aber davor zurück, die organisierte Kriminalität konsequent zu bekämpfen und darin involvierte Politiker zu entmachten.⁵⁹ Ein weiterer, von internationaler Seite begangener, schwerwiegender Fehler war

⁵⁷ Vgl. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche: Bosnien und Herzegowina (Stand: 19.04.2012). <<http://www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=countries&value=2&from=all>>, abgerufen am 19.04.2012.

⁵⁸ Angaben von Lawrence Meredith, Mitarbeiter des DG Enlargement der Europäischen Kommission, im Rahmen einer am 12. März 2012 stattgefundenen Kosovoveranstaltung an der Wiener Diplomatischen Akademie.

⁵⁹ Vgl. Džihic, Vedran/Kramer, Helmut: Der Kosovo nach der Unabhängigkeit. Hehre Ziele, enttäuschte Hoffnungen und die Rolle der internationalen Gemeinschaft. Internationale Politikanalyse der FES, September 2008, Bonn, S. 12f.

es, den Sonderweg des serbisch dominierten Nord-Kosovo als „kosovarisches Transnistrien“ so lange zu tolerieren. Die serbische Volksgruppe im Kosovo wurde dadurch zweigeteilt: In die Gemeinschaft der Serben südlich des Flusses Ibar, die aus Pragmatismus mit den Kosovobehörden kooperiert und in die Gemeinschaft der Serben im Nord-Kosovo, die zu keinerlei Kontakten mit Priština/Prishtina bereit ist. Diese Teilung der Serben erschwert die Umsetzung jener internationalen Bedingungen, die Kosovo in Bezug auf den Volksgruppenschutz im Unabhängigkeitsprozess gestellt wurden. Für den jungen Staat selbst bedeutet der faktische Sonderstatus des Nordens, dass er keine Sicherheit über die Grenzen seines Territoriums besitzt.⁶⁰ Umgekehrt fördert die Obstruktionspolitik radikaler Serben aus dem Nord-Kosovo separatistische Tendenzen bei radikalen Albanern im südserbischen Preševotol. Das dadurch weiter bestehende Sicherheitsdilemma erschwert die Normalisierung der serbisch-albanischen Beziehungen.⁶¹

Die Rolle der EU im Kosovo hat seit 2008 im Friedens- und Staatsbildungsprozess an Bedeutung signifikant zugenommen. Mit der Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX implementiert die Union ihre bisher größte zivile Mission im Rahmen der GASP. Bis zu 3000 Richter und Staatsanwälte sowie Polizei- und Zollbeamte sollen durch ihre Unterstützung die Institutionen des Kosovo näher an europäische Standards bringen.⁶² Ihre Stellung ist aber keine einfache und es zeigt sich an ihrem Beispiel die Problematik ambitionierter und teurer internationaler Missionen. Kritisiert werden vor allem ihr unklares Mandat – als eine Folge uneinheitlicher Positionen der EU-Staaten gegenüber der Unabhängigkeit des Kosovo –, die mit 165 Mio. Euro pro Jahr sehr hohen Missionskosten

⁶⁰ Zur Nordkosovo-Problematik siehe International Crisis Group: North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice, Europe Report N°211, 14. März 2011.

⁶¹ Eindrücke des Autors von mehreren Gesprächen mit albanischen Politikern aus Südserbien.

⁶² Zur Struktur und den Zielen der EULEX-Mission siehe <<http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>>.

und eine zu geringe Effizienz bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption.⁶³

Die Kosovo Steering Group, eine Art internationaler Lenkungsausschuss für den Staatsaufbau im Kosovo, hat im Januar 2012 beschlossen, dass die internationale Aufsicht über den Kosovo zu Jahresende beendet werden soll. Dieser Beschluss betrifft nicht die EU-Präsenzen, sondern das International Civilian Office (ICO).⁶⁴ Das ICO fungiert seit 2008 als eine Art internationale Kontrollbehörde und war bisher dafür zuständig, die Umsetzung der Bedingungen für die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo zu garantieren. Diese sind im sog. Ahtisaari-Plan aus 2007 festgelegt und betreffen vor allem den Schutz der serbischen und anderer nicht-albanischer Volksgruppen im Kosovo.⁶⁵ Ungeachtet der noch vorhandenen großen Baustellen im kosovarischen Staatsaufbau (ungelöste Nordkosovo-Frage etc.) wollen die westlichen Förderer des Kosovo dem Prinzip des Local Ownership zum Durchbruch verhelfen. Und obwohl sich im Nord-Kosovo die Sicherheitslage zwischen Juli und Dezember 2011 signifikant verschlechtert hat, wird die Beendigung des Protektorats als kalkulierbares Risiko eingestuft. Ähnlich wie in Bosnien und Herzegowina hofft man auf internationaler Seite auch im Falle des Kosovo, dass die Integration des Westbalkans in die EU helfen wird, die noch ungelösten Konflikte zu lösen. In einem seit März 2011 unter Vermittlung der EU stattfindenden „technischen Dialog“ zwischen Belgrad und Priština/Prishtina konnten kleine Fortschritte in den wechselseitigen Beziehungen erzielt werden. Das Misstrauen zwischen den beiden Seiten ist aber geblieben. Es stellt sich die Frage, ob die EU-Vermittlungstätigkeit und -Integrationspolitik ausreicht, um in diesem Teil des Westbalkans eine anhaltende positive Konfliktransformation zu erreichen.

⁶³ Vgl. Bajrami, Selvije: The Rule of Law in Kosovo: Mission Impossible? In: Balkan Insight, 17.11.2011. <<http://www.balkaninsight.com/en/article/the-rule-of-law-in-kosovo-mission-impossible>>, abgerufen am 19.04.2012.

⁶⁴ Redaktion Die Presse: Kosovo verliert bis Jahresende den „Aufpasser“. In: Die Presse, 25.01.2012, S. 7.

⁶⁵ Vgl. The Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement. <<http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>>, abgerufen am 20.04.2012.

4.3 Integration als Stabilitätsfaktor

Zwei wesentliche Faktoren unterscheiden das internationale Konfliktmanagement am Westbalkan von den internationalen Maßnahmen in den Konfliktgebieten des Kaukasus, Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens. Erstens, das massive Eingreifen externer Akteure in Staatsbildungsprozesse – außerhalb des Westbalkans wurde Ähnliches in den vergangenen 20 Jahren nur in Afghanistan versucht. Zweitens, der Versuch der westlichen Interventionsmächte, die durch den Krieg stark in Mitleidenschaft gezogenen regionalen Beziehungen durch die Integration der ehemaligen Konfliktparteien in die EU und NATO zu verbessern. Was das Wechselspiel zwischen den Integrationsprozessen und der regionalen Kooperation betrifft, so ist die bisherige Bilanz durchaus erfolgreich. Durch Unterstützung des 1999 gegründeten „Stability Pact for South East Europe“ und seiner 2008 ins Leben gerufenen Nachfolgeorganisation „Regional Cooperation Council“ (RCC) entstanden zahlreiche regionale Initiativen. Sie vertiefen bzw. erneuern die Zusammenarbeit der südosteuropäischen Länder im politischen, ökonomischen und sicherheitspolitischen Bereich. Vor allem in Hinblick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die militärische Konfliktverhütung hat sich die regionale Kooperation seit 2000 vorbildlich entwickelt. So könnten regionale Initiativen wie das „Regional Arms Control Verification and Implementation Centre“ (RACVIAC) sowie das „South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons“ (SEESAC) auch für andere Postkriegsregionen als Modell dienen.⁶⁶

Für die wirtschaftliche Kooperation zwischen den südosteuropäischen Ländern hat das „Central European Free Trade Agreement“ (CEFTA) an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 1992 als wirtschaftliches Kooperationsforum von Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Polen gegründet, zielt die CEFTA heute vor allem darauf ab, Handelsbarrieren zwischen den Westbalkanländern abzubauen. Neben den regionalen Beziehungen ha-

⁶⁶ Zu den zahlreichen regionalen Initiativen, die seit 2000 auf dem Westbalkan entstanden sind, siehe Delević, Milica: Regional cooperation in the Western Balkans. Chaillot Paper n°104, Juli 2007, Paris.

ben sich auch die bilateralen Beziehungen am Westbalkan signifikant verbessert. Mit Ausnahme des noch immer sehr schwierigen Verhältnisses zwischen Serbien und Kosovo pflegen alle Westbalkanstaaten reguläre diplomatische Beziehungen.

Kroatien hat als einziges Westbalkanland die Beitrittsverhandlungen mit der EU abgeschlossen und wird voraussichtlich im Juli 2013 der Union als 28. Mitglied beitreten. Für die anderen Kandidatenländer (Mazedonien, Montenegro, Serbien) und potenziellen Kandidaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina) wird der Weg in die EU noch viele Jahre dauern. Die EU unterstützt inzwischen wichtige Reformschritte in den Kandidatenländern durch das „Instrument for Preaccession“ (IPA). Kosovo hat wegen der Uneinigkeit der EU-Mitglieder zur Frage seiner Unabhängigkeit bisher noch nicht einmal ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen. Dieses garantiert u. a. den Abbau von Handelsbarrieren und ist die Voraussetzung dafür, dass das Westbalkanland ein Beitrittsansuchen an die EU stellen kann.⁶⁷

Die Langzeitigkeit der Integrationsperspektive sowie die durch finanzielle Probleme einzelner EU-Mitglieder abnehmende Attraktivität der Union stellen ein Risiko im Stabilisierungsprozess dar. Nur eine selbst konsolidierte EU ist im Stande, ihre Konditionalitätspolitik effizient in der Region durchzusetzen. Schneller als der EU-Beitrittsprozess verläuft die Integration in die NATO, die das Risiko für den Ausbruch neuer Kriege in der Region signifikant reduziert. Albanien und Kroatien sind 2009 der Nordatlantischen Allianz beigetreten. Mit Ausnahme von Serbien und Kosovo besitzen alle anderen Westbalkanländer gegenüber der NATO den Status eines Beitrittskandidaten.

⁶⁷ Über den Grad der Beziehungen zwischen den Westbalkanländern und der EU informiert sehr ausführlich die Internetseite der Europäischen Kommission zum Thema „Enlargement“. <<http://ec.europa.eu/enlargement/index.htm>>.

Tabelle 3: Überblick über das internationale Krisen- und Konfliktmanagement 1999/2000-2012

Politik/Diplomatie	Ökonomie/ finanzielle Unterstützung	Militär/Polizei
B.-H.: Unterstützung des Staatsaufbaus Protektoratselemente („Bonn Powers“)	B.-H.: EU-Unterstützung durch die Programme CARDS und IPA Kreditunterstützung durch Internationale Finanz- institutionen	B.-H.: Seit 2003 EU Police Mission Dez. 2004 Ablöse der SFOR durch EUFOR Althea
Kosovo: UNO-Protektorat (1999-2008) Februar 2008 teilweise int. staatliche Aner- kennung Kosovos auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans Seit 2008 EU- Unterstützung für den Institutionenaufbau	Kosovo: Unterstützung beim Aufbau wirtschaftlicher Strukturen im Rahmen des Protektorats EU-Unterstützung durch die Programme CARDS und IPA	Kosovo: Seit Juni 1999 unter NATO-Kommando ste- hende KFOR Seit 2008 Rechtsstaat- lichkeitsmission EULEX
Mazedonien: Das Ohrid-Abkommen beendet im August 2001 die bürgerkriegs- ähnlichen Unruhen.	Mazedonien: EU-Unterstützung durch die Programme CARDS und IPA Kreditunterstützung durch Internationale Finanzinstitu- tionen	Mazedonien: Waffeneinsammlung durch NATO-Operation „Essential Harvest“ (Au- gust-Sept. 2001) NATO-Operationen „Amber Fox“ u. Allied Harmony (Sept. 2001-März 2003) EU-Militäroperation „Concordia“ (März-Dez. 2003) EU-Polizeimission „Proxima“ (Dez. 2003- Dez. 2005) EU-Polizeimission „EU- PAT“ (Dez. 2005-Juni 2006)

Gesamtregional: Seit 2000 Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU auf dem Westbalkan	Gesamtregional (2000-2012): 9 Mrd. € Unterstützungsgelder der EU für Reformvorhaben im Rahmen der Programme CARDS und IPA	
--	--	--

5. Lehren für das internationale Krisen- und Konfliktmanagement

- Das internationale Krisenmanagement war während der Kriege in Kroatien und Bosnien-Herzegowina nicht ausreichend im Stande, eine Deeskalation zu bewirken. Ein zu spätes Reagieren auf Konfliktabläufe, zu komplizierte Entscheidungsprozesse (UNO), das Fehlen adäquater Instrumente (EG) sowie unterschiedliche Beurteilungen und Parteilichkeit behinderten das internationale Krisenmanagement in der Hauptkriegsphase 1991-95.
- Die Lehre aus der gescheiterten Operation UNPROFOR und UNCRO (1992-95) in Kroatien ist, dass eine Peacekeeping-Operation nur dann sinnvoll ist, wenn beide Konfliktparteien kein Interesse an neuen Kampfhandlungen haben, sich großteils mit den Missionszielen identifizieren und bereit sind, sie zu unterstützen. Diese Voraussetzungen waren bei den beiden positiven Gegenbeispielen, der UNTAES in Ostkroatien (1996-98) sowie der UNO-Militärbeobachtermission UNMOP auf der kroatischen Halbinsel Prevlaka (1996-2002), grundsätzlich gegeben.
- Der äußerst schwierige UNPROFOR-Einsatz in Bosnien und Herzegowina (1992-95) hat das Risiko unklarer Mandate und unklarer militärischer Einsatzprofile im Rahmen von Krisenmanagement-Operationen aufgezeigt. Die Vermischung von Peacekeeping- und Peace-Enforcement-Elementen im gemeinsamen UN-NATO-Einsatz und das Fehlen eindeutiger politischer Ziele haben der Operation schweren Schaden zugefügt. Die unklaren Einsatzbedingungen der UNPROFOR beim Schutz der „Safe Areas“ begünstigten die Verbrechen von Srebrenica.
- Von der internationalen Gemeinschaft wurden in der ersten Phase nach Ende des Bosnienkriegs (1995-99) in der Region durchaus

Ansätze für eine präventive Stabilisierungspolitik entwickelt. Beispiele dafür waren die Missionen UNTAES und UNMOP. Andererseits wurde durch das zu frühe Ende der UNPREDEP-Mission in Mazedonien, in einer für dieses Land gefährlichen regionalen Situation, das noch unterentwickelte internationale Verständnis für eine anhaltende präventive Stabilisierungspolitik erkennbar.

- Das Fehlen einer präventiven internationalen Politik führte 1996-99 zur Radikalisierung des Kosovo-Konflikts. Die Lehre aus der Eskalation dieses Konflikts ist, dass nach dem Übergang von einer gewaltlosen Krise in eine gewaltsame Krise⁶⁸ internationale Friedensinitiativen nur noch geringe Chancen besitzen, von beiden Konfliktparteien mitgetragen zu werden. So scheiterten die OSZE- und NATO-Verifikationsmissionen an der Obstruktion der kosovarischen UÇK und der in Rambouillet offerierte internationale Kosovofriedensplan an der serbischen Ablehnung.
- Ohne eine rechtzeitige Konfliktprevention – so die Kosovoerfahrung von 1998 und 1999 – ist man auf internationaler Seite gezwungen, auf Mittel der Friedenserzwingung zurückzugreifen, sofern man massiven Menschenrechtsverletzungen nicht tatenlos zusehen will.
- Wie die Nachkriegsentwicklung in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo zeigt, ist ein gelungenes Zusammenspiel aus politischen, ökonomischen, polizeilichen und militärischen Stabilisierungsinstrumenten eine Voraussetzung für Fortschritte im Friedensprozess.
- Werden Wahlen in Postkriegsgebieten sehr früh abgehalten, wird zwar einem formaldemokratischen Ziel Genüge getan. Die Chancen auf eine substantielle demokratische Entwicklung und die Etablierung rechtsstaatlicher Standards verringern sich aber dadurch.

⁶⁸ Diese Unterscheidung verschiedener Krisenintensitäten ist aus dem Heidelberger Forschungsansatz des „Conflict Information System“ (CONIS) entnommen. Vergleiche dazu Schwank, Nicolas/Trinn, Christoph: Muster und Entwicklungstrends politischer Konflikte im Spiegel des Conflict Information System (CONIS) Heidelberg. In: Feichtinger, Walter/Dengg, Anton (Hrsg.): Kein Feind in Sicht. Konfliktbilder und Bedrohungen der Zukunft. Wien u. a. 2010, S. 65-87, hier S. 72ff.

- Protektoratsstrukturen sind zwar undemokratisch, können aber für die Garantierung menschenrechtlicher Mindeststandards und die Zurückdrängung nationalistischer Kräfte legitim sein. Die zu frühe Aufgabe der Protektoratsinstrumente zugunsten einer von Nationalisten getragenen Local Ownership kann – wie das Beispiel von Bosnien und Herzegowina verdeutlicht – ein Fehler sein.
- Aus dem bisherigem Engagement der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo ist erkennbar, dass eine Entscheidung für eine umfassende Unterstützung von Friedens- und Staatsbildungsprozessen eine Entscheidung mit langfristigen Auswirkungen sein kann. Bei Konfliktmanagement-Operationen, die über dem Anforderungsprofil von Peacekeeping-Einsätzen liegen, sollten ihre Langfristigkeit, die hohen Kosten und der hohe Personalbedarf bedacht werden.
- Nicht nur das Konfliktgebiet selbst, sondern auch das internationale Engagement ist im Zuge eines längeren Friedensprozesses mehrfach einer Veränderung ausgesetzt. Ist der militärische Friede soweit abgesichert, rückt die Soft-Power-Komponente in den Vordergrund, und zwar auch bei sog. Kapitel-VII-Operationen. Diese „natürliche“ Entwicklung kann zu einem Problem werden, wenn die Sicherheitslage sich kurzfristig verschlechtert, was z. B. im Kosovo 1999-2012 schon mehrmals der Fall war.
- Ein konsequent implementierter Soft-Power-Ansatz, wie die Integrations- und Konditionalitätspolitik der EU auf dem Westbalkan, kann die Normalisierung der regionalen Beziehungen unterstützen, wenn er für die Konfliktparteien ausreichend attraktiv ist. Andererseits zeigen aber z. B. die im bosnisch-herzegowinischen Staatsbildungsprozess auftretenden Probleme auch seine Grenzen.