Konrad Klingenburg

Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg

Seit nunmehr vier Jahren ist die OSZE¹ gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen und Vermittlern darum bemüht, den Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu beenden. Das Wiederaufflammen des Krieges im Frühjahr 1995 bestätigt, daß die Staatengemeinschaft von diesem Ziel nach wie vor weit entfernt ist. Alle Versuche vor allem der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (UNO), das Töten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zu beenden, sind bislang aus folgenden Gründen gescheitert:

- Erstens hat die internationale Gemeinschaft es nicht verstanden, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Sie hat gerade in der Frühphase des Krieges auf falsche Konzepte gesetzt (Anerkennung), hat ihre eigenen Beschlüsse nicht mit der nötigen Entschlossenheit umgesetzt und sich durch zahlreiche Konflikte untereinander selbst gelähmt.²
- Zweitens liegen dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien sehr vielfältige und komplexe Ursachen zugrunde, die die Entwicklung eines Lösungsansatzes ebenso erschweren wie die Vielzahl der involvierten Akteure. Die wichtigsten Akteure sind Kroaten, Muslime und Serben, allerdings sind abtrünnige Angehörige einer bestimmten Volksgruppe, die auf seiten einer anderen kämpfen, ebenso anzutreffen wie Personen aus anderen europäischen Staaten, die aus unterschiedlichen Gründen bestimmte Parteien unterstützen.
- Drittens haben die Kriegsparteien bislang keinerlei Kompromiß- oder Friedensbereitschaft erkennen lassen. Obwohl eine militärische Entscheidung des Krieges weder in Bosnien-Herzegowina noch in Kroatien möglich scheint, setzen die politisch und militärisch Verantwortlichen eher auf Gewalt denn auf Diplomatie.

Die internationale Gemeinschaft ist wegen ihrer Erfolglosigkeit heftiger Kritik ausgesetzt. Diese richtet sich auch gegen die OSZE, obwohl deren bisherige Aktivitäten im ehemaligen Jugoslawien kaum bekannt sind.

-
- 1 Im vorliegenden Text wird auch dort die aktuelle Abkürzung "OSZE" verwendet, wo Ereignisse untersucht werden, die vor der Umbenennung der KSZE stattfanden. Lediglich in wörtlichen Zitaten wird das alte Kürzel KSZE noch erscheinen. Ebenso werden die in Budapest verabredeten neuen Namen der OSZE-Organen verwendet, die alten Bezeichnungen in Klammern angefügt.
 - 2 Das löchrige Waffenembargo ist der beste Beleg dafür, daß die Implementierung der gegen die Kriegsparteien verhängten Maßnahmen allenfalls halbherzig vonstatten geht.

Die OSZE-Aktivitäten im ehemaligen Jugoslawien

Ähnlich wie die Europäische Union hat sich auch die OSZE bereits sehr frühzeitig mit dem drohenden Zerfall Jugoslawiens beschäftigt. Demgegenüber hatten die Vereinten Nationen zunächst eine recht zurückhaltende Rolle gespielt. Der Umstand, daß die Europäer mehr oder weniger stark danach drängten, die erste brisante politische Krise nach Ende der Blockkonfrontation im Alleingang zu bewältigen, war für die UNO insofern erfreulich, als sie selbst mit einer Vielzahl von Konflikten in anderen Regionen beschäftigt war und sich in Europa nun Entlastung erhoffte. Es sollte sich jedoch bald erweisen, daß die europäischen Institutionen ohne den Rückhalt der Vereinten Nationen nicht die von ihnen selbst erhoffte konflikteindämmende Rolle spielen konnten.

Dazu hat maßgeblich beigetragen, daß sowohl die EU als auch die OSZE es versäumt haben, sich um die Lösung der Konflikte zwischen Slowenien und Kroatien einerseits sowie Serbien andererseits zu bemühen, bevor es zum Ausbruch von Kampfhandlungen gekommen war. Auf den ersten Blick mutet diese Passivität erstaunlich, wenn nicht fahrlässig an. Schließlich gab es bereits seit längerer Zeit eindeutige Hinweise darauf, daß der jugoslawische Einheitsstaat nicht mehr lange Bestand haben würde. Die OSZE-Teilnehmerstaaten beließen es jedoch bei Appellen an die Teilrepubliken, die Einheit Jugoslawiens nicht zu gefährden und den Dialog über die Zukunft des Landes fortzusetzen. So heißt es in den Schlußfolgerungen des Berliner Rattstreffens im Juni 1991:

*"Die Minister bekundeten ihre freundschaftliche Besorgnis und ihre Unterstützung im Hinblick auf die Einheit und territoriale Integrität sowie die Demokratie in Jugoslawien auf der Grundlage einer demokratischen Entwicklung, von Wirtschaftsreformen, der uneingeschränkten Anwendung der Menschenrechte in allen Teilen Jugoslawiens, einschließlich der Rechte von Minderheiten, sowie einer friedlichen Lösung der gegenwärtigen Krise im Land. Sie forderten weitere Fortschritte in diesen Bereichen."*³

Für ihre Zurückhaltung gibt es zwei Gründe: Erstens sah man mit Blick auf die Situation in der Sowjetunion die Gefahr, durch die Hinnahme der Auflösung Jugoslawiens einen gefährlichen Präzedenzfall zu schaffen. Zweitens befürchteten Staaten wie Frankreich, Großbritannien und die Türkei, die selbst Probleme mit sezeptionswilligen Minderheiten hatten und noch haben, negative Auswirkungen auf ihre jeweilige innenpolitische Situation. Während diese Staaten auf die Beachtung von in der Helsinki-

3 Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE: 1973-1993, Bonn 1993, hier S. 238.

Schlußakte formulierten Prinzipien wie die Unverletzlichkeit bestehender Grenzen, die territoriale Integrität von Staaten oder das Nichteinmischungsgebot pochten, zeigten andere Teilnehmerstaaten mehr Sympathien für die kroatischen und slowenischen Unabhängigkeitsbestrebungen. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Ungarn oder Italien sahen sie im Einklang mit dem ebenfalls in der Schlußakte formulierten Prinzip des staatlichen Selbstbestimmungsrechts.⁴ Diese unterschiedlichen Meinungen kumulierten später im EU-internen Streit um die frühzeitige Anerkennung der Unabhängigkeit von Kroatien und Slowenien und erschwerten auch in der OSZE die Formulierung einer einheitlichen Position bezüglich der jugoslawischen Krise. Sie verhinderten somit gleichzeitig ein geschlossenes Vorgehen der OSZE; Vermittlungsbemühungen wurden bis Ende Juni 1991 nur von Teilnehmerstaaten in Eigeninitiative unternommen.

Sowohl die EU als auch die OSZE waren auch in anderer Hinsicht auf die Eskalation im ehemaligen Jugoslawien nicht vorbereitet. Beide steckten mitten in einem Umgestaltungsprozeß: Für die EU stand der Abschluß des Vertrages von Maastricht unmittelbar bevor, in dem auch die Entwicklung einer bis dato nicht klar formulierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der bislang vor allem für wirtschaftliche Fragen zuständigen EU vorgesehen war. Die OSZE wiederum befand sich auf ihrem Weg vom Prozeß zur Institution erst am Anfang. Die ersten Schritte waren zwar durch die Unterzeichnung der "Charta von Paris für ein neues Europa" im November 1990 zurückgelegt worden, ohne daß allerdings die geplanten Organe und Verfahren bereits arbeitsfähig gewesen wären.

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien kam für die OSZE zu früh. Nur wenige Tage vor dem offenen Ausbruch der Krise in Slowenien hatte die OSZE auf dem ersten Treffen ihres Ministerrates (der vormalige Rat der Außenminister) in Berlin (19./20. Juni 1991) noch einen politischen Dringlichkeitsmechanismus verabredet, der nach den ersten Gefechten in Slowenien auch schnell aktiviert wurde.⁵ Es mag unter institutionellen Aspekten positiv sein, daß die in diesem Mechanismus verabredeten Konsultationsverfahren gleich bei der ersten Bewährungsprobe in der vorgesehenen Weise funktionierten.⁶ Jedoch blieben die Beratungen wie auch alle weiteren in anderen OSZE-Organen ohne Konsequenzen. Zudem erwies

4 Vgl. hierzu Eric Remacle, *The Yugoslav Crisis as a Test Case for CSCE's Role in Conflict Prevention and Crisis Management*, in: Michael R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden 1993, S. 109-123, hier S. 114.

5 Vgl. zum Ablauf des Verfahrens *The CSCE Secretariat* (ed.), *CSCE Mechanisms: Overview of Implementation*, Vienna, o.J.

6 Vgl. Heinz Vetschera, *Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 5/1991, S. 405-411.

sich die Tatsache, daß im Mechanismus eine gewisse Frist vorgesehen ist, in der Auskünfte eingeholt und Konsultationen eingeleitet werden sollen, in einer akuten Konfliktsituation als wenig hilfreich.⁷ In der Folge lagen denn auch "die Aktionsschwerpunkte zur weiteren Einflußnahme auf den Konflikt ... außerhalb der KSZE",⁸ während sich die EU aufgrund ihres Profilierungsdrangs stark engagierte. Dabei ließen die westeuropäischen Vermittler in der EU-Troika jedoch außer Acht, daß eine stärkere Beteiligung der OSZE durchaus Vorteile hätte haben können.⁹ Schließlich wäre damit die aktive Beteiligung von mittel- und osteuropäischen Staaten am Krisenmanagement möglich gewesen, deren Vertreter möglicherweise eher einen Zugang gerade zur serbischen Konfliktpartei hätten finden können als westliche Vermittler. Letzteren wurden von serbischer Seite stets größere Sympathien für Kroatien und Slowenien und damit mangelnde Unparteilichkeit unterstellt.

Die Hoffnungen, den Krieg doch noch auf politischem Wege beenden zu können, richteten sich im Herbst 1991 vor allem auf die EU und das von ihr ausgehandelte Abkommen von Brioni¹⁰ sowie weitere darauf folgende diplomatische Aktivitäten. Sie erwiesen sich jedoch als Illusion. Je heftiger im Verlauf des Jahres 1991 die Kämpfe in Kroatien wurden, um so deutlicher trat die Hilflosigkeit der europäischen Institutionen zutage. Der Ruf nach einem stärkeren UN-Engagement wurde immer lauter, allerdings erst Anfang 1992 erhört, als sich der UN-Sicherheitsrat zur Entsendung von Blauhelmen nach Kroatien entschloß. Das weitere Vorgehen von EU und UNO wurde von der Öffentlichkeit stark beachtet, während die Bemühungen der OSZE eher im Verborgenen vorstatten gingen. Dabei hat die OSZE das gesamte ihr für Krisenmanagement zur Verfügung stehende Instrumentarium mit Ausnahme der Stationierung von Friedenstruppen angewendet.

Diplomatische Aktivitäten

Der Balkankrieg ist in den unterschiedlichen Organen und Foren der OSZE häufig Gegenstand von Beratungen gewesen. Gleichgültig, ob es sich dabei um eine in Wien tagende Ad-Hoc-Gruppe, das Konfliktverhütungszentrum, die verschiedenen Mechanismen, Dringlichkeitssitzungen,

7 Vgl. Remacle, a.a.O. (Anm. 4), hier S. 117.

8 Heinrich Schneider, Wolken über Gesamteuropa: Der KSZE-Prozeß nach dem Gipfeltreffen in Helsinki, in: *Integration* 4/1992, S. 189-205, hier S. 201.

9 Sie beschränkte sich darauf, daß der Hohe Rat (AHB) die Aktivitäten der EU billigte, ihnen somit zu mehr Legitimation verhalf, und daß die OSZE die Teilnahme von Nicht-EU-Mitgliedern (etwa aus Kanada, Polen und Schweden) an deren Beobachtermissionen ermöglichte. Vgl. hierzu Remacle, a.a.O. (Anm. 4), hier S. 118.

10 Es sah die Aussetzung der Unabhängigkeit von Kroatien und Slowenien für zunächst drei Monate sowie einen Waffenstillstand vor.

den Hohen Rat (den ehemaligen Ausschuß Hoher Beamter, AHB), den Ministerrat (den vormaligen Rat der Außenminister) oder die Gipfeltreffen handelte - konkrete Ergebnisse konnten wie schon in der Frühphase des Balkankrieges in keinem Organ erzielt werden. Das Gipfeltreffen der OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 1994 in Budapest hat nachdrücklich unterstrichen, daß die Organisation wegen der unterschiedlichen Interessen ihrer Teilnehmerstaaten keine einheitliche Position beziehen kann.

Darüber hinaus hat die OSZE jedoch einige konkrete Maßnahmen ergriffen: So beteiligte sie sich an der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen im Dezember 1992 in Restjugoslawien. Trotz einiger Hinweise auf Wahlfälschungen konnte aber der Wahlsieg von Slobodan Milosevic über den als gemäßigt geltenden, in den USA lebenden Geschäftsmann Milan Panic nicht verhindert werden. Außerdem haben die OSZE-Teilnehmerstaaten im Mai 1992 als Reaktion auf drastische Verstöße gegen OSZE-Prinzipien durch die Serben beschlossen, die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Jugoslawien (also Serbiens und Montenegros) in der OSZE auszusetzen.¹¹ An der Vorbereitung des Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien hat sich die OSZE ebenfalls beteiligt.

Missionen

Die Entsendung von Erkundungs- und Berichterstattemissionen in ein Krisengebiet ist einer der Pfeiler des OSZE-Krisenmanagements. Im ehemaligen Jugoslawien sind demzufolge eine Reihe von unterschiedlichen Missionen aktiv gewesen:

- Seit Dezember 1991 untersuchten verschiedene Berichterstattemissionen die Menschenrechtsslage im ehemaligen Jugoslawien. Sie haben immer wieder auf die spannungsreiche Situation etwa im Kosovo aufmerksam gemacht.¹²
- Im August 1992 wurde vom Hohen Rat (dem damaligen AHB) die Aufstellung einer "Mission of Long Duration" beschlossen, die im Kosovo, in der Vojvodina und im Sandjak tätig werden sollte.¹³ Sie begannen ihre Arbeit am 8. September 1992, konnte allerdings erst Ende Oktober vor Ort stationiert werden. Zu den im Mandat formulierten Aufgaben gehörten die Initiierung des Dialoges zwischen Repräsentanten der in den Einsatzgebieten lebenden Minderheiten und staatlichen Autoritäten, die Sammlung von Informationen, die auf Men-

11 Vgl. hierzu Remacle, a.a.O. (Anm. 4), hier S. 121.

12 Vgl. hierzu ebenda, hier S. 119-120.

13 Vgl. hierzu CPC (ed.), Survey of OSCE Long Term Missions and Sanctions Assistance Missions, Vienna, 20. Januar 1995, S. 1-2.

schenrechtsverletzungen schließen ließen, die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für die gegebenen Minderheitenprobleme sowie die Information über relevante rechtliche Vereinbarungen zu Minderheitenfragen und -schutz, freie Medien und demokratische Wahlen.¹⁴ Die Mission unterhielt Büros in Pristina (Kosovo), Novi Pazar (Sandjak) und Subotica (Vojvodina) sowie ein gemeinsames Büro in Belgrad. Trotz ihrer vielfältigen Aufgaben und unterschiedlichen Einsatzgebiete bestand die Mission zu keinem Zeitpunkt aus mehr als 20 Mitarbeitern. Zwar hatte die Wiener Gruppe des Hohen Rates (AHB) im Januar 1993 noch eine Vergrößerung auf 40 Teilnehmer beschlossen. Sie konnte jedoch nicht mehr umgesetzt werden, da die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) einer Verlängerung des Aufenthalts der Mission über Ende Juni 1993 hinaus nicht mehr zustimmte. Zu diesem Zeitpunkt stellte die Mission ihre Arbeit ein, die sie trotz vielfältiger Bemühungen bis heute nicht wieder aufnehmen konnte.¹⁵ Partikuläre Erfolge erreichte die Langzeitmission etwa im Sandjak bei Vermittlungen zwischen Muslimen und Serben.¹⁶

- Im September 1992 beschloß der Hohe Rat (AHB) die Aufstellung einer "Spillover-Monitor"-Mission in Skopje.¹⁷ Sie sollte gemeinsam mit Beobachtern der EU und UN-Blauhelmen ein Übergreifen des Krieges auf Mazedonien verhindern und somit weitere Konflikte in der Region verhüten helfen. Dazu gehörte auch, auf die Konsequenzen hinzuweisen, die sich für Mazedonien aus der griechischen Blockadepolitik ergaben.¹⁸ Außerdem sollte die Mission in Dialog mit der politischen Führung von Mazedonien treten und Kontakte mit Repräsentanten lokaler politischer Gruppen oder Organisationen aufnehmen. Die Mission besteht aus acht Mitarbeitern (und zusätzlich zwei EU-Beobachtern), ihr gegenwärtiges Mandat läuft am 30. Juni 1995 aus. Sie hat sowohl den Europarat bei der Durchführung einer Volkszählung im Juni 1994 als auch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE bei seinen unterschiedlichen Bemühungen unterstützt, die Situation der albanischen Minderheit in Mazedonien zu verbessern. Im Oktober 1994 schließlich war die Mis-

14 Vgl. hierzu die Berichte der Mission an den amtierenden Vorsitzenden der OSZE. Sie geben ein detailliertes Bild von den Aktivitäten, Problemen und auch Erfolgen der Mission wider.

15 Vgl. hierzu The CSCE Secretary General (ed.), Annual Report 1994, Vienna, 14. November 1994, hier S. 4.

16 Vgl. hierzu Heather Hurlburt, CSCE Conflict Resolution in Practice. A Work in Progress, in: The Helsinki Monitor 2/1994, S. 25-38, hier S. 33.

17 Vgl. Survey, a.a.O. (Anm.13), hier S. 3-4.

18 Vgl. Annual Report, a.a.O. (Anm.15), hier S. 4.

sion an der Organisation der Beobachtung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beteiligt.¹⁹

- Im September und Oktober 1992 wurde eine auf den Mechanismus der menschlichen Dimension zurückgehende Mission nach Kroatien und in die BRJ entsandt.
- Im Januar 1993 wurde eine Mission aufgestellt, die Kriegsverbrechen in Serbien und Montenegro untersuchen sollte.
- Im Juni 1994 beschloß der Ständige Rat (der ehemalige Ständige Ausschuß) die Entsendung einer Mission nach Sarajewo. Sie nahm Ende Oktober 1994 ihre Arbeit auf, besteht aus maximal fünf Mitgliedern und soll die Arbeit der OSZE-Ombudsmänner in Bosnien-Herzegowina unterstützen.

Die praktische politische Bedeutung dieser Missionen ist begrenzt geblieben. Sie kranken in der Regel daran, daß sie zumeist viel zu klein waren (sechs bis zehn Personen) und Mandate erhielten, die sie gar nicht erfüllen konnten.²⁰ Generell positiv ist zu vermerken, daß die Missionen zum Fact-finding und damit zur Frühwarnung beitragen können. Beides sind unter Umständen unerläßliche Voraussetzungen für funktionierende Konfliktverhütung durch die OSZE.

Sanktionsüberwachung

Im September 1991 hatte die OSZE ein Waffenembargo gegen das ehemalige Jugoslawien verhängt. Um seine Überwachung zu effektivieren, wurden sogenannte "Sanctions Assistance Missions" (SAMs) eingerichtet, die aus dem Rahmen des oben beschriebenen OSZE-Krisenmanagements fallen. Sie gehen auf einen Beschluß der Londoner Konferenz vom August 1992 zurück, die Überwachung der Wirtschaftssanktionen und des Waffenembargos wirksamer zu gestalten. Der Hohe Rat (AHB) beschloß am 18. September 1992, dazu einen Beitrag zu leisten und SAMs in alle Nachbarstaaten von Serbien und Montenegro zu entsenden. Er begrüßte des weiteren ausdrücklich die Bereitschaft einiger OSZE-Teilnehmerstaaten, Experten für die SAMs zur Verfügung zu stellen.²¹ Die SAMs sollen die Gastgeber-Staaten bei der Umsetzung der UN-Sanktionen und des Waffenembargos und vor allem bei der Suche nach effektiveren und rigoro-

19 Vgl. hierzu auch Alice Archer, Conflict Prevention in Europe. The Case of the Nordic States and Macedonia, in: Cooperation and Conflict 4/1994, S. 367-386 sowie Gabriel Nurmerci, Preventing Armed Conflict in Europe. Lessons from recent Experiences, Chaillot Paper 15-16/1994.

20 Vgl. hierzu Hurlburt, a.a.O. (Anm.15), hier S. 37f.

21 Vgl. Survey, a.a.O. (Anm.13), hier S. 20.

seren Maßnahmen beraten und unterstützen.²² Das Mandat aller SAMs läuft bis zum 31. Dezember 1995.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt führt die OSZE insgesamt sieben solcher SAMs durch:

- in Albanien sind seit dem 5. April 1993 unter italienischer Leitung sechs Zolloffiziere stationiert,
- in Bulgarien seit dem 10. Oktober 1992 unter deutscher Leitung 26,
- in Kroatien seit dem 27. Januar 1993 unter dänischer Leitung fünf,
- in Mazedonien seit dem 8. November 1992 unter kanadischer Leitung 51,
- in Rumänien seit dem 20. Oktober 1992 unter US-amerikanischer Leitung 31,
- in der Ukraine seit dem 17. Februar 1993 unter schwedischer Leitung neun und
- in Ungarn seit dem 4. Oktober 1992 unter britischer Leitung 22.²³

Um die Arbeit der einzelnen SAMs und die Kooperation mit den EU-Beobachterteams besser koordinieren zu können, beschloß der Hohe Rat (AHB) auf seinem 19. Treffen am 4. Februar 1993 die Ernennung eines *Sanktions-Koordinators* (OSCE/EU Sanctions Coordinator), dessen Büro in Brüssel angesiedelt ist.²⁴ Nach mehrmaligen Verlängerungen läuft sein Mandat bis zum 31. Dezember 1995. Seine wichtigste Aufgabe ist die Beaufsichtigung der Einhaltung der gegen Serbien und Montenegro gerichteten Wirtschaftssanktionen und des gegen alle Kriegsparteien verhängten Waffenembargos. Zu diesem Zweck arbeitet der Koordinator mit allen an der Überwachung beteiligten Akteuren sowie mit dem 'UN Sanctions Committee' zusammen. Er ist außerdem für die Bewertung der Umsetzung und Auswirkungen der verhängten Sanktionen zuständig, soll Vorschläge für eine effektivere Anwendung der Kontrollmaßnahmen erarbeiten und die beteiligten Staaten beraten.²⁵ Unterstützung erhält der Koordinator von dem ebenfalls in Brüssel angesiedelten 'SAM Communications Centre' (SAMCOMM), das von der EU finanziert wird. Sie soll in den Stationierungsgebieten die Kommunikation und Kooperation zwischen den SAMs sowie den Gastgeber-Staaten erleichtern, vermutete Verstöße gegen die Sanktionen untersuchen und ihrerseits bewertende Berichte für die EU, die OSZE und das 'UN Sanctions Committee' erstel-

22 Vgl. ebenda, hier S. 21.

23 Vgl. ebenda, hier S. 21-25.

24 Vgl. hierzu Antonio Napolitano, *Sanctions as a Possible Tool of Preventive Diplomacy*, in: Steffen Carlsson (ed.), *The Challenge of Preventive Diplomacy. The experience of the CSCE*, Stockholm 1994, S. 138-157.

25 Vgl. ebenda, hier S. 20.

len.²⁶ Nach Angaben der OSZE waren im Frühjahr 1995 insgesamt über 180 Mitarbeiter in den SAMs, im Büro des Koordinators und der SAM-COMM tätig.²⁷

Obwohl die Wirkung der UN-Sanktionen und vor allem die des Waffenembargos sehr begrenzt ist,²⁸ hat OSZE-Generalsekretär Höyneck folgendes positive Fazit der Arbeit der SAMs gezogen: "Die SAMs leisteten und leisten einen erheblichen Beitrag dabei, den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um die Beendigung der Kämpfe im früheren Jugoslawien Glaubwürdigkeit zu verleihen. Sie sind ein sichtbarer Ausdruck der engen Zusammenarbeit zwischen KSZE, EU und der UN."²⁹ Dem Generalsekretär ist darin zuzustimmen, daß die SAMs ein weiterer Ausdruck dafür sind, daß die Staatengemeinschaft in der Tat alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel anwendet, um den Frieden im ehemaligen Jugoslawien herbeizuführen. Allerdings sind gerade die Verstöße gegen die Sanktionen, die in aller Offenheit stattfanden und sogar von Kamerateams gefilmt wurden, und mehr noch die Verstöße gegen das Waffenembargo gleichzeitig der beste Beleg für die Ohnmacht der internationalen Vermittler und Kontrolleure. Sie können ihre oft mühsam herbeigeführten Beschlüsse nicht oder nur bedingt wirksam umsetzen, wenn sie nicht die notwendige Unterstützung erfahren und die verabredeten Maßnahmen mit den Interessen von staatlichen Akteuren oder auch Privatpersonen kollidieren.

Lehren und Perspektiven: Die OSZE - mehr als ein "hilfloser Helfer"?

Innerhalb der internationalen "Konfliktmanagement-Arbeitsteilung" im ehemaligen Jugoslawien hat auch die OSZE eine Reihe von Aufgaben übernommen. Sie ist dabei nicht erfolgreicher, aber auch nicht weniger erfolgreich gewesen als die EU und die UNO. Immerhin kann für die OSZE festgehalten werden, daß sich ihre neuen Mechanismen und Arbeitsstrukturen als funktionsfähig erwiesen haben. Angesichts der praktischen Bedeutungslosigkeit dieses Funktionierens wäre es jedoch zynisch, das schon als Erfolg zu feiern. Schließlich soll hier keinesfalls die Bedeutung der OSZE im Balkankrieg schöngeredet werden. Auch wenn sie möglicherweise dazu beigetragen hat, ein Übergreifen des Krieges auf Mazedonien

26 Vgl. ebenda, hier S. 21.

27 Vgl. ebenda, hier S. 25. Der Generalsekretär sprach in seinem Jahresbericht noch von über 240 Beteiligten, vgl. Annual Report, a.a.O. (Anm.14), hier S. 10.

28 Sieht man einmal davon ab, daß die Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen dazu beigetragen haben, daß der Präsident der Bundesrepublik Jugoslawien, Milosevic, im Sommer 1994 die Unterstützung für die bosnischen Serben eingeschränkt hat. Milosevic wurde dafür mit einer Lockerung der Sanktionen belohnt.

29 Annual Report, a.a.O. (Anm.14), hier S. 10.

zu verhindern, haben sich durch das Engagement im Krieg im ehemaligen Jugoslawien vor allem die vielfältigen Mängel und Defizite gezeigt, mit denen die OSZE noch konfrontiert ist. Am gravierendsten erscheint es angesichts der politischen Situation in anderen Teilen Europas, daß es auf den zahlreichen Treffen und Seminaren der OSZE zur menschlichen Dimension bis heute nicht gelungen ist, klare, verbindliche und durchsetzbare Kriterien für Menschen- und Minderheitenschutz zu verabreden. Gerade die Frage, wie in Zukunft mit sezessionswilligen Minderheiten umgegangen werden soll, ist noch nicht beantwortet. Darüber hinaus bedarf der Dekalog der Helsinki-Schlußakte dringend der Überarbeitung. Er ist auf die politische Lage in Europa während des Kalten Krieges zugeschnitten und daher nur noch bedingt geeignet, Vorgaben zur Lösung der heute dominierenden innergesellschaftlichen Konflikte zu geben. Erste Veränderungen der Interpretation der Schlußakte hat es aber bereits auf dem Helsinki-Gipfel 1992 gegeben. Dort wurde zum Beispiel festgehalten, daß Fragen des Menschenrechtsschutzes von Interesse für alle Teilnehmerstaaten seien und keine inneren Angelegenheiten eines einzelnen Staates.³⁰ Ob sich aus dieser Neuinterpretation aber über die Ebene von Deklarationen hinaus mehr konkrete Handlungsmöglichkeiten ergeben, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen. Denn auch die OSZE muß - genau wie die UNO - das Dilemma zwischen der moralischen Verpflichtung zur Intervention in Krisensituationen und dem Nichteinmischungsgebot in einer Weise auflösen, daß sie handlungsfähiger wird, ohne dabei einem unkontrollierten und selektiven Interventionismus Tür und Tor zu öffnen. Ohne Zweifel hat auch der Umstand, daß die OSZE noch in der Entwicklung von schnell und ständig handlungsfähigen Organen steckt, eine aktivere Rolle im Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien verhindert. Daraus läßt sich die Hoffnung schöpfen, daß bei der weiteren Institutionalisierung der Organisation aus den offen zu Tage getretenen Mängeln gelernt wird und es gelingt, arbeitsfähige und den Bedürfnissen der Post-Kalten-Kriegs-Ära angemessene Strukturen und Instrumente zu entwickeln. Die Chancen für eine solche Reformierung der OSZE sind ungleich größer als etwa die Reformaussichten der UNO, was mit der Bürokratie immanenten Langsamkeit und Widerstandsfähigkeit (z.B. gegen Umstrukturierungen) zusammenhängt. An dieser Stelle sollte auch darauf hingewiesen werden, daß die OSZE mit den Vereinbarungen zur friedlichen Streitbeilegung über ein Instrumentarium für Konfliktmanagement verfügt, das im Falle des ehemaligen Jugoslawiens noch gar nicht zur Anwendung gelangt ist, bzw. gelangen konnte.³¹

30 Vgl. Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Ziffer 8, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE: 1973-1993, Bonn 1993, hier S. 172.

31 Ebenfalls nicht konkretisiert, aber interessant ist darüber hinaus der Beschluß des

Welche Lehren lassen sich nun aus dem Engagement der OSZE im Balkankrieg ziehen? Welche Rolle kann die OSZE angesichts der vielfältigen Defizite und Probleme im Rahmen des europäischen Konfliktmanagements spielen? Welche besonderen Aufgaben könnte sie in Abgrenzung zu anderen Institutionen übernehmen? Unstrittig scheint zu sein, daß die OSZE nach dem im Helsinki-Dokument von 1992 bekundeten Willen der Teilnehmerstaaten in Zukunft mehr zu Prävention und Friedenskonsolidierung (Demokratisierung, Wahlbeobachtung) beitragen soll.³² Die Präsenz von OSZE-Beobachtern kann beispielsweise im günstigsten Fall die Zuspitzung einer Krisensituation verhindern, zu Frühwarnung und Informationsbeschaffung beitragen, jedoch nicht die Lösung eines Konfliktes herbeiführen. Die OSZE ist somit gegenwärtig (noch) nicht in der Lage, akutes Konfliktmanagement betreiben zu können. Ihre begrenzten Möglichkeiten sind durch das Ende der "Mission of Long Duration" offen zutage getreten.

Doch auch erfolgreiche Prävention ist an Bedingungen geknüpft: Sie setzt erstens funktionierende Frühwarnung voraus, für die sich der OSZE mit ihren Mechanismen, Missionen und Organen wie dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) einige Möglichkeiten bieten.³³ Zweitens muß jedoch bei den nationalstaatlichen Regierungen die Bereitschaft zu frühzeitigem Handeln gegeben sein, an der es nach aller Erfahrung mangelt:

"Das zentrale Dilemma der Kriegsverhütung besteht darin, daß staatliche und nichtstaatliche Akteure bereits im Vorfeld von Kriegen tätig werden müssen, ohne erstens genau zu wissen, ob tatsächlich der Ausbruch eines Krieges droht, und zweitens, ohne eine sichere Aussicht auf Erfolg zu haben ... Psychologisch verständlich ist daher, daß namentlich staatliche Entscheidungsträger sich erst dann mit eskalierenden Krisen und Konflikten befassen, wenn eine akute Gefährdung vitaler, eigener Sicherheitsinteressen absehbar ist."³⁴

Ratstreffens von Rom im Dezember 1993, einen "... KSZE-Beitrag zur regionalen Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung..." zu prüfen, um nach Beendigung des Krieges zu Stabilität in der Krisenregion beizutragen. Vgl. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 112/1993, S. 1233-1244, hier S. 1235.

32 Vgl. Konrad Klingenburg/Oliver Mietzsch, Herausforderungen im Wandel: Die KSZE nach dem IV. Folgetreffen in Helsinki. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung, 15, Bern 1992.

33 Vgl. hierzu Wilhelm Höynck, CSCE contribution to early warning, conflict prevention and crisis management, in: International Defense Review, Defense '95, S. 30-35 sowie Herbert Honsowitz, Konfliktverhütung ist möglich: Innovative Wege der KSZE, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/1994, S. 364-372.

34 Volker Matthes, Immer wieder Krieg? Wie eindämmen? Beenden? Verhüten?

Trotz dieser Einschränkungen spricht für die Hinwendung zur Prävention, daß die bislang angewandten Instrumente und Verfahren von Krisen- und Konfliktmanagement angesichts des heute in Europa relevanten innergesellschaftlichen Konflikttypus' nicht mehr angemessen sind. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien und die Ohnmacht der internationalen Vermittler legen dafür Zeugnis ab.

Neben der Prävention stellen die Bemühungen der OSZE um Bürgerdiplomatie einen zweiten Bereich dar, in dem die Organisation verstärkt tätig werden kann. Gegenwärtig werden diese Aktivitäten von der "großen Politik" jedoch weder unterstützt noch ernstgenommen. Dabei könnten sie wichtige Voraussetzungen für den Frieden sein, indem sie die Aussöhnung zwischen den jeweiligen Konfliktparteien durch den Abbau von Kommunikationsblockaden, Fehlwahrnehmungen und Feindbildern fördern.

Festzuhalten bleibt: Die OSZE hat sich mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln um eine Beendigung des Balkankrieges bemüht. Daß sie dabei nicht erfolgreich gewesen ist, läßt keineswegs den Schluß zu, die Organisation hätte als europäisches Konfliktmanagement-Instrument keine Zukunft mehr. Im Gegenteil, es bieten sich ihr eine Reihe von Alternativen zu den bisherigen Techniken und Verfahren, die von den Teilnehmerstaaten "nur" genutzt werden müssen. Darin liegt das eigentliche Dilemma der OSZE: Für sie wie für alle internationalen Organisationen gilt, daß sie nur so leistungsfähig sein können, wie es ihre Mitgliedstaaten zulassen, welche die nötigen Kompetenzen und vor allem auch Ressourcen zur Verfügung stellen müssen. Mit Blick auf den Krieg im ehemaligen Jugoslawien ist gerade das russische Verhalten, aber auch der Streit zwischen den westlichen Regierungen um die Anerkennung von Kroatien und Slowenien ein Indiz dafür, daß die Wahrnehmung nationaler Interessen die Effizienz internationaler Organisationen in Frage stellt.