

**Die Wirksamkeit von EPZ- und GASP-Krisenmanagement
in Bosnien-Herzegowina 1991-1994**

Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades des Dr. phil.

**Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Fachbereich für Politik- und Sozialwissenschaften
Freie Universität Berlin**

**vorgelegt von
Tobias Heider**

Berlin im Jahre 2010

**Erstgutachter: Prof. Dr. Thomas Risse
Zweitgutachter: Prof. Dr. Sven Chojnacki**

Tag der Disputation: 2. Dezember 2010

DANKSAGUNG

Ohne die Unterstützung von verschiedenen Seiten wäre diese Dissertation niemals entstanden. Ich danke deswegen ganz herzlich meinem Doktorvater Thomas Risse für seine langjährige, exzellente und freundschaftliche Betreuung. Darüber hinaus möchte ich meinem Zweitgutachter Sven Chojnacki ganz herzlich für seine Betreuung danken – auch dafür, dass er kurzfristig bereit war, als Zweitgutachter einzuspringen. Ingo Peters hat mich seit 2003 ebenfalls intensiv bei dem Projekt begleitet. Ihm danke ich ganz besonders für seine unzähligen Hinweise, Ermutigungen und sein ständiges Insistieren. Meinen Mitstreitern Mareike Kleine und Philipp Fürst möchte ich ebenfalls ganz herzlich für ihre vielen wertvollen Kommentare danken, die sie mir seit fast sieben Jahren zu meinem Forschungsvorhaben gegeben haben.

Mein ganz besonderer Dank gilt zudem der VolkswagenStiftung und speziell dem Leiter des Programms *European Foreign and Security Policy Studies* (EFSPS), Alfred Schmidt. Ohne die großzügige Unterstützung durch die VolkswagenStiftung in Form eines zweijährigen Vollzeitstipendiums samt Reisemittel wäre eine Durchführung des Projektes schier unmöglich gewesen.

Jenseits der akademischen Sphäre möchte ich meiner Frau Eva für ihre Ermutigungen, ihre Geduld und ihre Nachsicht danken. Schließlich gilt mein Dank auch meinen Eltern, die mein Vorhaben von Anfang an unterstützt, gefördert und begleitet haben.

In der Hoffnung, dass das Forschungsprojekt einen Beitrag zur Aufklärung und Wahrheitsfindung leisten kann, widme ich die Arbeit allen Opfern des Bosnienkrieges 1992-5.

Berlin/Brüssel, Dezember 2010

INHALTSVERZEICHNIS

ÜBERSICHT GRAFIKEN	4
ÜBERSICHT ANNEXE	5
ABKÜRZUNGEN	6
1 PROBLEMATIK UND FORSCHUNGSDESIGN	7
1.1 Einleitung	7
1.2 Fragestellung und Ansatz	10
1.3 Methode und Fallauswahl	13
1.4 Quellen und Daten	17
2 THEORETISCHER ANSATZ	19
2.1 Externe Vermittlung: Neutrale und glaubwürdige Hilfen	20
2.2 Externe Macht: Glaubwürdige Zwangsdiplomatie und Belohnungen	24
2.3 Der Einfluss des institutionellen Designs der EPZ/GASP	26
3 DER BOSNIENKONFLIKT IM REGIONALEN KONTEXT	34
3.1 Das bosnische Lager	34
3.2 Das serbische Lager	37
3.3 Das kroatische Lager	43
3.4 Gemeinsame Regierung und die Übereinkunft von Karadjordjevo	46
4 ERSTER FALL: EG/EPZ-KRISENMANAGEMENT 1991-1992	50
4.1 Oktober 1991-Januar 1992 (T1): Ein zweidimensionaler Konflikt verschärft sich	50
4.2 Januar-Februar 1992 (T2): Das Lissabon-Abkommen	75
4.3 Februar-März 1992 (T3): Militärische Eskalation und das Sarajewo-Abkommen	95
4.4 März-April 1992 (T4): Der Konfliktaustrag wird militärisch	122
4.5 Zusammenfassung: EPZ- und US-Krisenmanagement 1991-1992	148
5 ZWEITER FALL: GASP-KRISENMANAGEMENT 1993-94	155
5.1 Oktober-November 1993 (T1): Planungsphase des <i>EU Action Plans</i>	155
5.2 Dezember 1993 (T2): Serbo-kroatischer Ausgleich statt pro-bosnischer Lösung	180
5.3 Januar-Februar 1994 (T3): Bosnisch-kroatischer Separatfrieden	210
5.4 Zusammenfassung: GASP- und US-Krisenmanagement 1993-1994	238
6 VERGLEICH: EPZ- UND GASP-KRISENMANAGEMENT	246
6.1 Konfliktstrukturen 1991/1992 und 1993/1994 im Vergleich	246
6.2 Glaubwürdigkeit und Neutralität von EPZ und GASP-Krisenmanagement	249
6.3 Der Einfluss institutioneller Faktoren auf die Wirksamkeit	256
BIBLIOGRAPHIE	259
ANNEXE I-XXXIII	264

ÜBERSICHT GRAFIKEN

(1) Tabelle: Kausalkette zur Effektivität europäischen Krisenmanagements	19
(2) Karte: Siedlungsgebiete ethnischer Gruppen in Jugoslawien laut Zensus 1991	38
(3) Karte: Ethnische Mehrheiten auf Gemeindeebene in Bosnien laut Zensus 1991	39
(4) Karte: United Nations Protected Areas (UNPAs) in Kroatien 1991-1992.....	40
(5) Karte: Kroatische Banovia von 1939	45
(6) Foto: Gemeinsame Regierung in Bosnien 1991 – Karadzic, Izetbegovic und Kljuic.....	47
(7) Foto: Geheimgespräch von Tudjman und Milosevic in Karadjordjevo am 26. März 1991	49
(8) Karte: Die Karten von SDS BH, HDZ BH, SDA und Cutileiro 14.-19. März 1992.....	128
(9) Karte: Militärische Situation und Frontverlauf im September 1993.....	158
(10) Karte: Die Gebietsaufteilung vom 20. September 1993 von Bord der HMS Invincible.....	159
(11) Karte: Optionen zum Adria-Zugang vom 20. September 1993	161
(12) Karte: Prevlaka an der Adria-Küste	184
(13) Karte: Die gemeinsame Karte von Milosevic und Tudjman vom 21. Dezember 1993	187

ÜBERSICHT ANNEXE

Annex I: Erklärung Tobias Heider	265
Annex II: Curriculum Vitae Tobias Heider	266
Annex III: Interviewpartner und deren Funktionen Anfang der 1990er Jahren	267
Annex IV: Telefonat Milosevic/Karadzic zum RAM-Plan, Juli 1991	268
Annex V: Bericht des JNA-Kommandeurs für Bosnien, 20. März 1992	270
Annex VI: Abkommen von Graz zwischen Boban und Karadzic, 6. Mai 1992.....	280
Annex VII: SDS BH Main Board: Variant A/B Document, 19. Dezember 1991	284
Annex VIII: EPZ-Erklärung zu den Annerkennungsprinzipien, 16. Dezember 1991	293
Annex IX: Stellungnahme Nr. 4 des Badinter-Ausschusses zu Bosnien, 11. Januar 1992	294
Annex X: Das Abkommen von Lissabon, 23. Februar 1992.....	296
Annex XI: EPZ-Erklärung zur Situation in Jugoslawien, 17. Februar 1992	298
Annex XII: Vorläufiges Abkommen von Brüssel, 9. März 1992.....	299
Annex XIII: Das Abkommen von Sarajewo, 18. März 1992	301
Annex XIV: EPZ-Erklärung zu den Ereignissen in Sarajewo 2. März 1992	307
Annex XV: US-EPZ-Erklärung zur Anerkennung jugoslawischer Republiken, 10. März 1992	308
Annex XVI: Entschließung des Europäischen Parlaments zu Jugoslawien, 13. März 1992.....	309
Annex XVII: Strategic Objectives of the Serbian People in Bosnia, 12. Mai 1992.....	312
Annex XVIII: EPZ-Erklärung zur Anerkennung von Bosnien, 6. April 1992	313
Annex XIX: Erklärung von Präsident Bush zur Anerkenung von Bosnien, 7. April 1992	314
Annex XX: Erklärung Tudjman/Milosevic zur Union Dreier Republiken, 17. Juli 1993.....	315
Annex XXI: Kroatisch-bosnisches Abkommen zum Adria-Zugang, 20. September 1993.....	316
Annex XXII: Brief von Kinkel/Juppé an die Präsidentschaft, 7. November 1993.....	317
Annex XXIII: Gemeinsame Aktion 93/603/GASP zu Hilfslieferungen nach Bosnien.....	321
Annex XXIV: Presidency Note 10311 zum EU Action Plan, 19. November 1993	322
Annex XXV: GAERC-Schlussfolgerungen zu Jugoslawien, 6.-7. Dezember 1993	332
Annex XXVI: Europäischer Rat zur Situation in Jugoslawien, 10.-11. Dezember 1993.....	333
Annex XXVII: Politisches Komitee: EU Request To All The Parties, 20. Dezember 1993.....	334
Annex XXVIII: Abkommen Republika Srpska/Herzeg Bosna 19. Januar 1994.....	336
Annex XXIX: UNSC Condemnation of deployment of Croatian forces, 3. Februar 1994.....	337
Annex XXX: Abkommen von Washington 1. März 1994	338
Annex XXXI: Entschließung des Europäischen Parlaments zu Bosnien 20. März 1994.....	345
Annex XXXII: GAERC – Erklärung zum ehemaligen Jugoslawien 7.-8. Februar 1994.....	347
Annex XXXIII: NATO Decision on Bosnia, 9 Februar 1994	349

ABKÜRZUNGEN

ARBiH	Armija Republika Bosna i Hercegovina (Bosnische Armee)
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
COREPER	Comité des représentants permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter)
COREU	CORrrespondance EUropéenne (Telexnetz der europäischen Korrespondenten)
ECMM	European Community Monitoring Mission
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GAERC	General Affairs and External Relations Council
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HB	Herzeg Bosna
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica (Kroatische Demokratische Partei in Kroatien)
HDZ BH	Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (in Bosnien)
HV	Hrvatska Vojska (Armee Kroatiens)
HVO	Hrvatska Vijece Odbrane (bosnisch-kroatische Armee)
ICTY	International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia
ICY	International Conference on Yugoslavia
ICFY	International Conference on Former Yugoslavia
JNA	Jugoslovenska Narodna Armija (jugoslawische Volksarmee)
KOS	Kontraobavestajna Sluzba (jugoslawischer Militäргеheimdienst)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
RS	Republika Srpska
RSK	Republika Srpska Krajina (in Kroatien)
SAO	Serbian Autonomous Regions
SAMCOMM	Sanctions Assistance Mission Communication Center
SDA	Stranka Demokratske Akcije (Partei Demokratische Aktion)
SDS	Srpska Demokratska Stranka (Serbische Demokratische Partei in Kroatien)
SDS BH	Srpska Demokratska Stranka (in Bosnien)
SVK	Srpska Vojska Krajina (serbische Armee der Krajina in Kroatien)
TO	Teritorijalna Odbrana (Bürgermiliz der Republiken)
UN	United Nations
UNPA	United Nations Protected Area (in Kroatien)
UNPROFOR	United Nations Protection Force (Kroatien und Bosnien)
VRS	Vojska Republika Srpska (Armee der bosnischen Serben)
WEU	Western European Union

1 PROBLEMATIK UND FORSCHUNGSDESIGN

1.1 Einleitung

Am 1. November 1993 trat mit dem Maastrichter Vertrag die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Kraft. Der Maastrichter Vertrag reformierte die bis dato geltende außenpolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und wertete diese nun als Teil der gemeinsamen Institutionen und Organe auf. Viele Beteiligte und Beobachter erwarteten, dass die GASP den Mitgliedstaaten nun zu einem effektiveren gemeinsamen Krisenmanagement verhelfen würde.¹

Die Erwartungshaltung an die neu geschaffene GASP war nicht zuletzt der Wahrnehmung geschuldet, dass die EPZ mit einem ineffektiven europäischen Krisenmanagement im ehemaligen Jugoslawien assoziiert wurde. In diesem Konflikt war es den zwölf Mitgliedstaaten der EPZ nicht gelungen, die 1990 begonnene Krise, die ab Juni 1991 in zwei Kriege in Kroatien und Slowenien überging, einzudämmen oder gar beizulegen. Obwohl die Führungsrolle der EPZ als Krisenmanager von den USA, der NATO und den UN nicht strittig gemacht worden war, weitete sich der Krieg kontinuierlich aus. Die zwölf Mitgliedstaaten waren sich durchgehend uneinig, welche gemeinsame Position sie gegenüber den Regierungen in Slowenien und insbesondere Kroatien und Serbien einnehmen sollten und welche Druckmittel und Angebote angemessen waren. Ein vorläufiges Ende des Kroatienkonflikts wurde vom amerikanischen UN-Gesandten Cyrus Vance im Januar 1992 nach sieben Monaten Krieg erreicht.

Als Anfang 1992 die Spannungen in Bosnien-Herzegowina zunahmen, ergab sich für die Mitgliedstaaten der EPZ eine dritte Chance, Einigkeit zu beweisen und gemeinsam einen Konflikt in der unmittelbaren Nachbarschaft beizulegen. Trotz der Vorlage eines Friedensplans, dem *Carrington-Cutileiro-Plan*, und einer achtwöchigen Vermittlertätigkeit des Sondergesandten Jose Cutileiro, brach auch in Bosnien ein landesweiter Krieg aus. Nachdem zwei weitere Friedenspläne der Internationalen Jugoslawienkonferenz (ICY) im Jahr 1993 scheiterten, entschlossen sich die Mitgliedstaaten im Herbst 1993, die neuen Instrumente und Regeln der soeben in Kraft getretenen GASP für eine zweite europäische Krisenmanagement-Initiative in Bosnien zu nutzen. Die neuen Regeln der GASP waren von den zwölf Mitgliedstaaten auch wegen der schlechten Bilanz der EPZ im Slowenien-, Kroatien- und Bosnienkrieg geschaffen

¹ Vgl. Hurd 1994, von Jagow 1993, Regelsberger 1994 und Edwards 1992: 99.

worden. Doch Ende 1993 scheiterte auch der so genannte *EU Action Plan* im Rahmen der GASP, der während fünf Wochen vom Sonderbeauftragten David Owen vermittelt worden war.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgendes Puzzle: *Warum sind gemeinsame Institutionen, die ihre Mitglieder explizit im Hinblick auf eine größere Effektivität reformiert haben, scheinbar dennoch nicht in der Lage ihren Aufgaben gerecht zu werden?* Diese Frage beschäftigt Politiker und Wissenschaftler gleichermaßen seit dem Inkrafttreten der GASP. Bislang ist jedoch ungeklärt, welchen Einfluss die EG/EU-Mitgliedstaaten mit ihrem gemeinsamen Krisenmanagement im Rahmen der EPZ und GASP auf den Bosnienkonflikt hatten, ob die inhaltliche Ausrichtung dieses Krisenmanagements dem Bosnienkonflikt angemessen war und ob die Reform der gemeinsamen Institutionen 1993 die Effektivität des europäischen Krisenmanagements haben steigern konnte.

Im Bereich der Außenpolitik haben Institutionen, anders als beispielsweise in der Wirtschafts- oder Justizpolitik, nicht nur die Funktion, die Kooperation ihrer Mitglieder zu fördern. Vielmehr ist es ihre explizite Aufgabe, eine Außenwirkung auf dritte Akteure zu entfalten. Deswegen ist diese Arbeit - im Gegensatz zu bestehenden Institutionenanalysen - sowohl an der Binnenwirkung gemeinsamer Institutionen auf ihre Mitglieder als auch an der Außenwirkung des auf der Grundlage dieser Kooperation entstandenen EPZ/GASP-Krisenmanagements auf die Konfliktparteien interessiert. Der Nachteil einer solchen Studie ist die Verlängerung der Kausalkette und damit die eingeschränkte Generalisierbarkeit der Ergebnisse. Die Alternative, eine rein auf die Binnenwirkung fokussierte Studie, ist jedoch zur Beantwortung der Fragestellung unangemessen. Der Grund ist, dass eine solche Analyse nicht nach der Intensität der zur Erreichung des Ziels der Konfliktschlichtung notwendigen Wirkung der Institutionen fragt. In vielen Fällen kann dies zu Schlussfolgerungen gemäß dem geflügelten Wort *„Operation gelungen – Patient tot“* führen. In anderen Worten: Eine Verbesserung der Kooperation würde in einer allein auf die Binnenwirkung fokussierten Studie bereits als Erfolg bejubelt werden, selbst wenn allen Beteiligten bewusst war, dass dieser Erfolg in der Außenwirkung unzureichend oder gar schädlich war.

Zudem fragt diese Arbeit nicht nur nach der Wirkung gemeinsamer Institutionen im Allgemeinen, sondern auch genau nach dem Wirkungsgrad einzelner institutioneller Elemente, anstatt des Regimes als Ganzem. Dies ist mit Rückgriff auf die zentralen Einsichten der Institutionen- sowie Konfliktforschung möglich, die dann anhand zweier tiefgehender

Fallstudien einem Realitätstest unterzogen werden. Zudem bringt diese Studie auch bisher unbekannte historische Details zutage. In der Tat sind beide europäischen Krisenmanagement-Initiativen in Bosnien bislang weder detail analysiert noch mit Hinblick auf den unterschiedlichen institutionellen Rahmen miteinander verglichen worden.²

Das erste Kapitel der Arbeit widmet sich den theoretischen Grundlagen für die empirische Analyse. Darin werden in einem ersten Schritt die Außenwirkung von Institutionen unter die Lupe genommen und zwei potentielle Einflussmöglichkeiten eines externen Akteurs auf das Verhalten von Konfliktparteien vorgestellt. Die Arbeit folgt der Annahme, dass externe Akteure entweder neutral vermittelnd oder durch Zwang und Parteinahme einen Konflikt dritter Parteien beilegen können. Der Vermittler verhilft den Konfliktparteien dazu, eine Auseinandersetzung zwischen ihnen beizulegen, welche beide Parteien erfolglos zu verhindern suchen. Mit anderen Worten, die Parteien ziehen die Beilegung einer Fortsetzung der Auseinandersetzung vor, sind aber ohne die Hilfe der Vermittler nicht in der Lage, den Konflikt wirklich dauerhaft zu beenden. In dem zweiten Fall zieht jedoch wenigstens eine Partei die Fortsetzung des Konfliktes einem Friedensschluss vor. Mit dem Einsatz von Machtmitteln zwingt der externe Akteur daher eine oder mehrere Konfliktparteien dazu, eine Auseinandersetzung beizulegen. Wichtig ist in diesem Fall nicht die Neutralität eines Vermittlers, sondern dass der externe Akteur glaubwürdig mit der Anwendung von Zwangsmittel drohen kann. Anhand dieser beiden Typen lässt sich Krisenmanagement evaluieren, denn die Konfliktforschung hat mehrere Indikatoren entwickelt, mit denen sich sowohl deren Glaubwürdigkeit als auch deren Neutralität messen lässt.

Nun handelt es sich bei der EU jedoch nicht um einen Akteur im konventionellen Sinne. Insbesondere die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ und auch der GASP gleicht den Strukturen und Funktionen eines internationalen Regimes, welches die Kooperation zwischen seinen Mitgliedern befördert, um ihnen zur Erreichung von gemeinsamen Zielen – hier die Beilegung des Bosnienkonfliktes – zu verhelfen.³ Daraus folgt, dass die beiden oben skizzierten Einflussmöglichkeiten eines externen Akteurs (Neutralität und Glaubwürdigkeit) auf Konfliktparteien wesentlich davon abhängig sind, ob gemeinsame Regeln, Verfahren und

² Die Autoren Burg/Shoup 1999 haben die bislang detaillierteste Rekonstruktion der *Carrington-Cutileiro*-Initiative unternommen. Allerdings gehen die Autoren auf den wenigen Seiten weder auf das stark variierende Verhalten der Konfliktparteien während der sechs Verhandlungsrunden ein noch erwähnen sie die Inhalte der drei Pläne, die Cutileiro im Laufe der achtwöchigen Verhandlungen vorlegte. Weitere Autoren, die nur in wenigen Zeilen und damit sehr allgemein auf den *Carrington-Cutileiro*-Plan 1992 und den *EU Action Plan* 1993 eingehen, sind Calic 1995, Jørgensen 1995, Edwards 1997, Giersch 1998, Maurer 2001, Ginsberg 2001 und Dover 2005.

³ Vgl. Krasner 1983. EPZ wie GASP wurde u.a. von folgenden Autoren ebenfalls als internationales Regime charakterisiert: Schneider/Seybold 1997, Wagner 2003 und Charillon 2005.

Organe diese Aspekte in der Kooperation der Mitgliedstaaten verstärken können. In einem zweiten Schritt erfolgt daher im Theoriekapitel die Präsentation von fünf Merkmalen des institutionellen Designs von EPZ/GASP, welche potentiell die Binnenwirkung von Institutionen auf die Kooperation ihrer Mitglieder verbessern und, *ceteris paribus*, auch die Effektivität eines gemeinsamen Krisenmanagements nach außen durch die Erhöhung von Neutralität und Glaubwürdigkeit verstärken kann.

Nach einem dritten Kapitel zu den regionalen und nationalen Strukturelementen des Bosnienkonfliktes folgen zwei detailgenaue Fallstudien zu zwei europäischen Krisenmanagement-Initiativen im Bosnienkonflikt. Die Variation des institutionellen Designs von EPZ zu GASP bei gleichbleibender Akteurskonstellation und Konfliktstruktur ermöglicht, die Wirkungen der Institutionen auf das Verhalten der Mitgliedstaaten und damit auch auf das Verhalten der Konfliktparteien zu isolieren. Um Fehlschlüsse auszuschließen, wird parallel die amerikanische Bosnienpolitik als alternativer Einflussfaktor untersucht. Das vierte Kapitel widmet sich dem ersten Fall europäischen Krisenmanagements im Bosnienkonflikt 1991-1992 im Rahmen der EPZ. Im zweiten Fall, der im fünften Kapitel analysiert wird, basiert das europäische Krisenmanagement im Bosnienkonflikt dagegen auf den neuen vertraglichen Grundlagen der GASP. Im Schlussteil der Arbeit werden schließlich die Verhaltensweisen der Konfliktparteien, die beiden europäischen Krisenmanagement-Politiken sowie die verwendeten institutionellen Regelungen miteinander verglichen.

1.2 Fragestellung und Ansatz

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, *ob die Reform der gemeinsamen Institutionen den Mitgliedstaaten zu einem effektiveren Krisenmanagement verholfen hat*. Aus dem geschilderten Problemzusammenhang ergibt sich - wie erläutert - die Frage nach der Binnen- und Außenwirkung gemeinsamer Institutionen im Bereich des europäischen Krisenmanagements. Der rationalistische Institutionalismus wird als Grundlage zur Beantwortung der Fragestellung herangezogen. Dieser postuliert die *Institutionalisierungshypothese*: Ein steigender Institutionalierungsgrad führt nach innen zu einer verbesserten Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und dadurch nach außen zu einem effektiveren Krisenmanagement.

Die Fragestellung ist von großer Relevanz für Politik und Wissenschaft. Politische Entscheidungsträger begründen den Ausbau der Institutionen der europäischen Außen-,

Sicherheits- und Verteidigungspolitik oftmals mit dem Argument, dass die Lehren aus der Vergangenheit dies geböten.⁴ Denn vergangene Kriseninterventionen seien oft auch wegen eines fehlenden oder schwachen gemeinsamen Regelwerks gescheitert. Zudem wird auf die zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen den Mitgliedstaaten und die Erweiterung der EU hingewiesen, wodurch Konflikte zunehmend unmittelbare negative Konsequenzen für die EU hervorrufen. Dabei bleibt jedoch häufig ungeklärt, in welchem Maße und auf welche Weise gemeinsame Institutionen eigentlich gemeinsames Krisenmanagement verbessern können. Bis dato gibt es keine vergleichenden und evaluierenden Detailstudien, die die Varianz im institutionellen Design zum Ausgangspunkt nehmen, um die Wirkung gemeinsamer Politiken auf Drittstaaten bzw. Konfliktparteien zu untersuchen. Der Übergang von der EPZ zur GASP und die beiden europäischen Initiativen im Bosnienkonflikt bieten jedoch eine außergewöhnlich gute Grundlage für die Beantwortung der Fragestellung.

Dem Verständnis des rationalistischen Institutionalismus folgend, werden Institutionen in der vorliegenden Arbeit als intervenierende Variable begriffen, d.h. ihre tatsächliche Wirkung ist letztendlich von zusätzlichen Einflussfaktoren abhängig. In Abwesenheit eines Gewaltmonopols und damit von äußerem Zwang ist die *Binnenwirkung* von Institutionen auch abhängig von einem gemeinsamen Interesse der Mitglieder an der Kooperation. In anderen Worten: Institutionen verhelfen den Mitgliedstaaten dazu, gemeinsame Interessen – hier die Beendigung eines Konfliktes Dritter – zu realisieren. Ohne ein solches Interesse kann selbst das beste institutionelle Design keine Kooperation erzeugen. Daraus folgt, dass unterschiedliche Interessenstrukturen der Mitglieder oftmals auch unterschiedlicher institutioneller Designs bedürfen, damit diese ihre volle Wirkung entfalten.

Darüber hinaus ist die *Außenwirkung* einer Institution, d.h. der Grad, zu dem die Mitglieder einer Institution ihre gemeinsamen Interessen nach außen verwirklichen können, auch von der spezifischen Konfliktsituation vor Ort abhängig. Wie oben beschrieben, sind dies die Interessenkonstellationen der Konfliktparteien, die das Einwirken eines neutralen Vermittlers oder einer externen Macht erfordern. Schließlich hängt die Außenwirkung einer Institution auch von weiteren externen Faktoren wie beispielsweise das Eingreifen eines anderen externen Krisenmanagers ab. Um also die Wirkung der EPZ- und der GASP-Institution sowie die Auswirkungen der unterschiedlichen Institutionalisierungsgrade zu isolieren, werden in der

⁴ Vgl. exemplarisch die Rede von Willem van Eekelen, WEU-Generalsekretär am 2. November 1993 (Agence Europe 2.11.1993), Kinkel/Juppé 7.11.1993, Solana 25.1.2000 und Solana 11.7.2009.

vorliegenden Arbeit diese zusätzlichen Variablen, d.h. die Interessen der EPZ/GASP-Mitglieder, die Interessen der Konfliktparteien sowie das Verhalten der USA weitgehend konstant gehalten.

Die vorliegende Studie untersucht zwei Fälle europäischen Krisenmanagements im Bosnienkonflikt, in denen sowohl die Interessen der EPZ- bzw. GASP-Mitglieder als auch die Interessenkonstellationen der Konfliktparteien weitgehend unverändert blieben. Damit sind hinreichende Bedingungen gegeben, um die Binnen- und Außenwirkung der EPZ- und GASP-Institution zu untersuchen. Zudem wird die Bosnienpolitik der USA synchron untersucht, um zu vermeiden, dass es bei der Bestimmung des Einflusses von EPZ- und GASP-Politiken auf das Verhalten der Konfliktparteien zu Fehlschlüssen kommt.

Das Ergebnis der Arbeit ist das folgende: Sowohl das Krisenmanagement im Rahmen der EPZ als auch der GASP hatten einen direkten, starken und nachweisbaren Einfluss auf das Verhalten der Konfliktparteien. In beiden Fällen entschieden sich die Konfliktparteien *zu Beginn* der europäischen Vermittlungsinitiativen und in Erwartung von glaubwürdigen Zwangsmaßnahmen und Belohnungen zunächst zur gemeinsamen Kooperation. Da jedoch die Fähigkeit von Seiten EPZ und GASP-Mitglieder, gemeinsame Maßnahmen auch anzuwenden und durchzusetzen, d.h. die Glaubwürdigkeit schrittweise abnahm, verschärfte sich in beiden Fällen der Konflikt sogar. Im Endergebnis war die Konfliktintensität in beiden Fällen höher als vor den beiden hier untersuchten europäischen Friedensinitiativen.

Im ersten Fall kam es im Kontext der EPZ nicht einmal zum Versuch der Mitgliedstaaten, ein gemeinsames Krisenmanagement zu planen. In der Umsetzung scheiterte sowohl die Politik des Vermittlers als auch die bis zum Ende davon abgekoppelte Annerkennungspolitik der Außenminister. Die Annerkennungspolitik war das potentiell stärkste Instrument der EPZ, um Konfliktparteien zu belohnen, oder auch zu bestrafen. Im zweiten Fall verbesserte der höhere Institutionalierungsgrad der GASP in der Tat die Kooperation der Mitgliedstaaten, jedoch in erster Linie im Bereich der Planung und Formulierung eines für die bosnischen Konfliktparteien attraktiveren Kooperationsvorschlages. Das institutionelle Design der GASP konnte jedoch nicht verhindern, dass ein uneinheitliches Verhalten der Mitgliedstaaten die Umsetzung des neuen und gemeinsamen Friedensplans blockierte und schnell zu massiven Glaubwürdigkeitsdefiziten führte. Auch in diesem Fall scheiterte insbesondere die Anreizstruktur in Form eines Suspensionsmechanismus für die UN-Sanktionen.

Insgesamt muss das europäische Krisenmanagement wegen einer zwar feststellbaren, jedoch fast ausschließlich negativen Außenwirkung in beiden Fällen als gescheitert und die gemeinsamen Institutionen als weitgehend ineffektiv bezeichnet werden. Die konfliktverschärfende Außenwirkung ist in erster Linie auf die enttäuschten Erwartungen auf Zwangsmaßnahmen und Belohnungen zurückzuführen. Die institutionelle Reform durch die Einführung der GASP konnte nur eine marginal bessere Binnenwirkung im Bereich der Planung bzw. der Politikformulierung erzielen. Die USA hielten sich in beiden Fällen weitgehend zurück. Im letzten Abschnitt der zweiten Fallstudie ist jedoch am Beispiel des US-Krisenmanagements erkennbar, mit welchen bescheidenen, jedoch glaubwürdigen Mitteln, innerhalb kürzester Zeit für die EU-Akteure zumindest ein Separatfrieden zu erreichen gewesen wäre.

1.3 Methode und Fallauswahl

Im Folgenden wird zunächst die Fallauswahl anhand von vier Kriterien begründet, dann zwei Forschungsstrategien zur Feststellung der direkten Wirkung von europäischem Krisenmanagement auf das Verhalten der Konfliktparteien aufgezeigt, um schließlich mit Ausführungen zur Methode der Feststellung der Wirkung institutioneller Merkmale auf das Krisenmanagement zu schließen.

1.3.1 Fallauswahl

Die Zahl der möglichen Studien zur Beantwortung der Fragestellung ist relativ gering. Im Rahmen der EPZ/GASP (inklusive ESVP) haben die Mitgliedstaaten weltweit bislang in etwa acht intensiven politisch-militärischen Konflikten vor dem Abschluss eines Friedensabkommens Krisenmanagement betrieben: 1991 im Krieg zwischen Slowenien und dem Milosevic-Regime in Serbien-Montenegro, 1991-1993 im Krieg zwischen Kroatien und dem Milosevic-Regime, 1991-1994 in den Konflikt zwischen Bosnien, dem Milosevic-Regime und Kroatien, 1998-1999 in den Konflikt zwischen dem Milosevic-Regime und den Kosovo-Albanern, 2003 mit der Militäroperation ARTEMIS im Distrikt Ituri in der Demokratischen Republik Kongo, 2005-2006 durch Unterstützung der norwegischen Vermittlung im Aceh-Konflikt in Indonesien, 2006 mit der Militäroperation EUFOR RD CONGO zur Absicherungen von Kinshasa vor den Präsidentschaftswahlen und 2008 in dem Konflikt zwischen Russland und Georgien.

Insbesondere das europäische Krisenmanagement in Bosnien genügt den Bedingungen für ein komparatives Forschungsdesign zur Beantwortung der Fragestellung, weil zwei europäische Initiativen mit Blick auf den gleichen Konfliktgegenstand zu verzeichnen sind und dadurch die Minimalanforderung eines Vergleichs mit zwei Fällen erfüllt ist. Zweitens ist das europäische Krisenmanagement in den ersten zwei Jahren des Bosnienkonfliktes nicht durch Interventionen von NATO, UN oder OSZE überlagert, was die Evaluation von Effekten auf das Verhalten der Konfliktparteien vereinfacht. Wie in der Arbeit gezeigt werden wird, intervenieren zudem die USA erst, nachdem die zweite europäische Intervention im Bosnienkonflikt Anfang 1994 gescheitert ist. Drittens weist der institutionelle Rahmen des europäischen Krisenmanagements im Zeitabschnitt eine markante institutionelle Varianz durch den Übergang von der EPZ zur GASP auf. Zumindest ein Teil der neuen Regelungen der GASP wird bei der Planung und Durchführung der zweiten Initiative, dem *EU Action Plan*, angewandt.

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass die beiden europäischen Interventionen im Bosnienkonflikt zudem einem vierten und sehr wichtigen Kriterium für eine Effektivitätsstudie der Institutionen europäischen Krisenmanagements genügen: Die Interessen von Mitgliedstaaten wie Konfliktparteien bleiben stabil, während sich das institutionelles Design, das kollektive Krisenmanagement der Mitgliedstaaten und die Strategien der Konfliktparteien ändern.

Im ersten Fall, dem *Cutileiro-Carrington-Plan* und der Anerkennungspolitik der EPZ, blieben die Interessen der Mitgliedstaaten im Zeitabschnitt Ende 1991 bis Anfang April 1992 überwiegend konstant. Auch für die Zeitspanne des zweiten Falls, dem *EU Action Plan*, ist zwischen Oktober 1993 und Februar 1994 keinerlei Änderung mitgliedstaatlicher Interessen beobachtbar. Noch wichtiger für die Anwendbarkeit des Forschungsdesigns ist die Tatsache, dass *zwischen beiden Fällen* keinerlei Wandel der Interessen seitens der Mitgliedstaaten beobachtbar ist. Wenn dies der Fall gewesen wäre, läge die Vermutung nahe, dass ein unterschiedlicher Wirkungsgrad beider Krisenmanagement-Initiativen eben auf diese Varianz der Interessen zurückzuführen wäre und nicht auf die Veränderung des institutionellen Designs von EPZ zu GASP. Zudem wird in den beiden Fallstudien gezeigt werden, dass die Strategien einzelner Konfliktparteien sich wandelten, d.h. markante Verhaltensänderungen im Sinne von Strategieänderungen zu verzeichnen sind, ein tief greifender Interessenwandel in der Phase des europäischen Krisenmanagements jedoch nicht nachweisbar ist.

1.3.2 Methoden

Ob die europäischen Krisenmanagement-Politiken ursächlich für die Annahme kooperativer oder konfrontativer Strategien seitens der Konfliktparteien sind, wird in der vorliegenden Studie in erster Linie durch die Evaluierung der *inhaltlichen* und *zeitlichen* Übereinstimmung zwischen dem Verhalten beider Akteursgruppen ermittelt. Im Folgenden wird zunächst aufgezeigt, wie die zeitliche Übereinstimmung in den beiden Fallstudien festgestellt, der Nachweis einer inhaltlichen Übereinstimmung geführt und wie die relevanten Daten für beide Messungen gewonnen werden.

1.3.2.1 Wirkungsnachweis des europäischen Krisenmanagements

Der erste allgemeine Schritt zur Identifizierung einer *zeitlichen* Übereinstimmung zwischen dem europäischen Krisenmanagement und dem Verhalten der Konfliktparteien erfolgt durch die Identifizierung markanter Verhaltensänderungen bzw. Strategiewechsel seitens einer oder mehrerer Konfliktparteien, die grundsätzlich zwischen Kooperation und Konfrontation variieren. Diese Varianz auf der abhängigen Variablen führt zur Festlegung eines Zeitabschnitts (T). Im ersten Fall (*Carrington-Cutileiro*) sind vier Zeitabschnitte identifiziert worden und im zweiten Fall (*EU Action Plan*) drei. Der zweite Schritt zur Feststellung einer zeitlichen Übereinstimmung besteht darin, das europäische und auch amerikanische Krisenmanagement für das festgelegte Zeitintervall zu untersuchen. Wenn zeitgleich bzw. mit nur mit einer geringen Verzögerung die Verhaltensänderung der Konfliktparteien einer Änderung oder Verstärkung der europäischen oder amerikanischen Maßnahme folgt, ist bereits ein Hinweis auf eine direkte Wirkung gegeben.

Grundsätzlich folgt die Feststellung *inhaltlicher* Übereinstimmung der Frage, ob das europäische und/oder amerikanische Krisenmanagement das liefert, was die Konfliktparteien zur Überwindung ihrer Probleme benötigen. Die Beantwortung dieser Frage erfolgt durch die Klärung zweier Detailfragen: Nachdem in jedem Zeitabschnitt (T) die Konfliktstruktur identifiziert worden ist, wird - basierend auf den theoretischen Annahmen zu den beiden externen Einflussmöglichkeiten des Vermittlers oder der externen Macht - die Anforderung an das europäische Krisenmanagement formuliert. Im abschließenden analytischen Teil eines jeden Zeitabschnitts wird dann abgeglichen, ob das Krisenmanagement eine der Theorie entsprechende Antwort auf die Konfliktstruktur war.

Im Detail ist insbesondere die Feststellung der inhaltlichen Übereinstimmung äußerst schwierig, weil oft unvollständige und sich widersprechende Informationen über das Verhalten der

Konfliktparteien vorliegen. Eine Forschungsstrategie zur Reduzierung dieser Problematik ist ein möglichst detailgenaues *process tracing* anhand einer Analyse expliziter Äußerungen und Verhaltensweisen, militärisch wie politisch, der örtlichen Entscheidungsträger mit Blick auf die Konfliktgegenstände und das sie betreffende externe Krisenmanagement.

Um herauszufinden, ob das externe Krisenmanagement, insbesondere deren Glaubwürdigkeit und/oder Neutralität und die Kosten-Nutzen-Kalkulation der lokalen Entscheidungsträger verändert hat, wird in der vorliegenden Arbeit ein besonders großes Gewicht auf die subjektive Bewertungen seitens Konfliktparteien gelegt. Damit vollzieht die vorliegende Arbeit den von einigen EU-Außenpolitikforschern vehement geforderten Schwenk der Analysemethode von der Wahrnehmung der *Policy Maker* und *Internationals* vor Ort auf die Wahrnehmung der Außenpolitikadressaten.⁵ Denn die Politikadressaten, d.h. die Konfliktparteien selbst geben am besten Auskunft darüber, ob in ihrer Wahrnehmung eine Politik glaubwürdig oder neutral ist oder nicht, d.h., ob sie das eigene Verhalten teurer oder billiger macht; ob das externe Krisenmanagement letztendlich eine ausreichende Bedingung für eine grundlegende Verhaltensänderung war oder eben nicht.

1.3.2.2 Wirkungsnachweis des institutionellen Designs von EPZ und GASP

Inwiefern das institutionelle Design der EPZ/GASP Einfluss auf das gemeinsame Krisenmanagement der Mitgliedstaaten hatte, wird ebenfalls auf der Ebene eines jeden Zeitabschnitts untersucht. Der erste Schritt diesbezüglich besteht darin herauszufinden, ob einzelne oder mehrere Mitgliedstaaten in ihrem Verhalten von der Linie des gemeinsamen Krisenmanagements plötzlich und markant abweichen oder sogar damit beginnen, offen gegen die gemeinsame Linie zu handeln. Zweitens muss dann untersucht werden, inwiefern institutionelle Mechanismen der EPZ/GASP bei solchen internen Problemfällen halfen, diese zu beheben oder zumindest abzumildern. Dabei geht es darum zu untersuchen, inwiefern die institutionellen Parameter dabei halfen, Neutralität und Glaubwürdigkeit des gemeinsamen Krisenmanagements zu erhöhen.

Im Schlussteil eines jeden Zeitabschnitts (Ts) sowie im bilanzierenden Teil beider Gesamtfälle wird herausgearbeitet, ob fehlende Glaubwürdigkeit und/oder Neutralität für die Zunahme des politischen Konfliktes oder der Kämpfe mitverantwortlich waren oder eben auch, ob eine hohe

⁵ Vgl. Jørgensen 1998, Holland/Chablan/Elgström 2006 und Lucarelli 2007.

Glaubwürdigkeit und/oder Neutralität mit einer Zunahme an kooperativen Verhalten seitens der Konfliktparteien zusammengehen. Im Schlusskapitel werden die Befunde beider Fallstudien miteinander verglichen, um abschliessend die Institutionalisierungshypothese entweder zu bestätigen, oder zu falsifizieren.

1.4 Quellen und Daten

In der vorliegenden Arbeit wird wenig Sekundärliteratur verwendet, weil es bislang keine Publikationen gibt, die Details der *Carrington-Cutileiro-Initiative* 1992, der Anerkennung Bosniens durch EG und USA 1992 und des *EU Action Plans* von 1993 erwähnen, geschweige denn differenziert analysieren. Neben Primärinformationen aus verschiedenen Quellen zum Verhalten der Konfliktparteien sowohl am Verhandlungstisch als auch generell in der bosnischen Innenpolitik, stützt sich die vorliegende Arbeit bei der Interpretation des militärischen Verhaltens in erster Linie auf die beiden Publikationen der Militäranalysten der C.I.A von 2002 und 2003.⁶ Diese Publikation wird deswegen als Sekundärliteratur durchgehend verwendet, weil sie die einzige ist, die detailgenau und ohne Unterbrechung die Jahre 1991-1995 abdeckt und darüber hinaus ausnahmslos Beschreibung und Analyse des militärischen Verhaltens, d.h. der Kriegsvorbereitungen sowie der unzähligen Offensiven und Gegenoffensiven im Kriegsverlauf mit öffentlich zugänglichen und überprüfbaren Quellen belegt.

Der zweite Grund für die Verwendung einer großen Menge von Primärinformationen ist der oben beschriebene Analysefokus auf die Erklärung des Verhaltens der Konfliktparteien, welches am objektivsten durch die Verwendung *direkter und wörtlicher Aussagen der lokalen Entscheidungsträger* beschrieben und analysiert werden kann. Vier Sorten von Quellen tragen die nötigen Informationen zusammen und sorgen aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit für einen ausreichenden *cross check*, der grobe Fehlinterpretationen verhindert und ein detailgenaues *process tracing* erlaubt.

Der Überwiegende Anteil der Informationen wird aus einer umfassenden Auswertung lokaler, regionaler und internationaler Presstexte sowie aus Stellungnahmen der europäischen Außen- und Verteidigungsminister und deren Regierungschefs gezogen. Etwa 10 000 Presseartikel und Agenturmeldungen, insbesondere von *Agence Europe*, *Tanjug* (der jugoslawischen, später

⁶ Vgl. C.I.A. 2002 und C.I.A. 2003a.

serbisch-montenegrinischen Agentur), *Radio Sarajewo*, *Radio Zagreb* und *Radio Belgrad* sowie regionalen Zeitungen (wie der serbischen *Vreme*, der bosnischen *Oslobodenje* und dem kroatischen *Globus*) sind für die vorliegende Arbeit ausgewertet worden. Zudem sind als zweiter Quellentyp Veröffentlichungen der beteiligten Entscheidungsträger analysiert worden, ebenso wie eine Vielzahl öffentlicher wie klassifizierter EG/EU-Dokumente sowie NATO und UN-Dokumente.⁷ Besonders hilfreich als Quelle ist die CD-ROM des EU-Vermittlers David Owen, der darin die gesamte vertrauliche Kommunikation mit den EU-Außenminister (COREUs) abgebildet hat.

Eine dritte und sehr ausgiebige Quelle waren mehrere tausend Seiten Protokoll von Verfahren gegen Kriegsverbrecher vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag. In den Vernehmungen des ICTY haben nicht nur einige Hauptakteure ihr Verhalten, d.h. ihre Entscheidungen in den Jahren 1990-1994 erklärt, sondern es sind auch viele Zeugen vernommen worden, die in den hier analysierten Abläufen wichtige Funktionen inne hatten. Zudem sind während der Verfahren viele bis dato geheime Dokumente umfangreich erwähnt und damit zitierfähig protokolliert worden. Von westlichen Geheimdiensten abgefangene Anweisungen zwischen politischen und militärischen Führungen sind in den Protokollen nachlesbar. Zum Beispiel ist über abgehörte Telefongespräche viel über die Steuerung Karadzics durch Milosevic erfahrbar. Ebenfalls sind die militärischen Kriegsvorbereitungen durch die jugoslawische Volksarmee (JNA) und die Milizen von Karadzics' Partei lange vor Kriegsausbruch durch abgefangene Befehle gut von der Anklage des ICTY nachgewiesen. Die Beziehungen zwischen dem kroatischen Präsidenten Tudjman und der politischen und militärischen Führung der separatistischen bosnischen Kroaten, sowie Tudjmans unbestrittene Führungsrolle, ist ausführlich in den lange Zeit geheimen Protokollen des regelmäßig tagenden kroatischen *Council for Defence and National Security* aus den Jahren 1991-1994 nachlesbar, die nun der ICTY veröffentlicht hat.

Die mithilfe dieser drei Quellentypen generierten Rekonstruktionen wurden schließlich durch ausgewählte Interviews mit Entscheidungsträgern aller Parteien überprüft. Zudem wurden Interviews mit europäischen und amerikanischen Entscheidungsträgern, Außenministern sowie Sondergesandten geführt.⁸

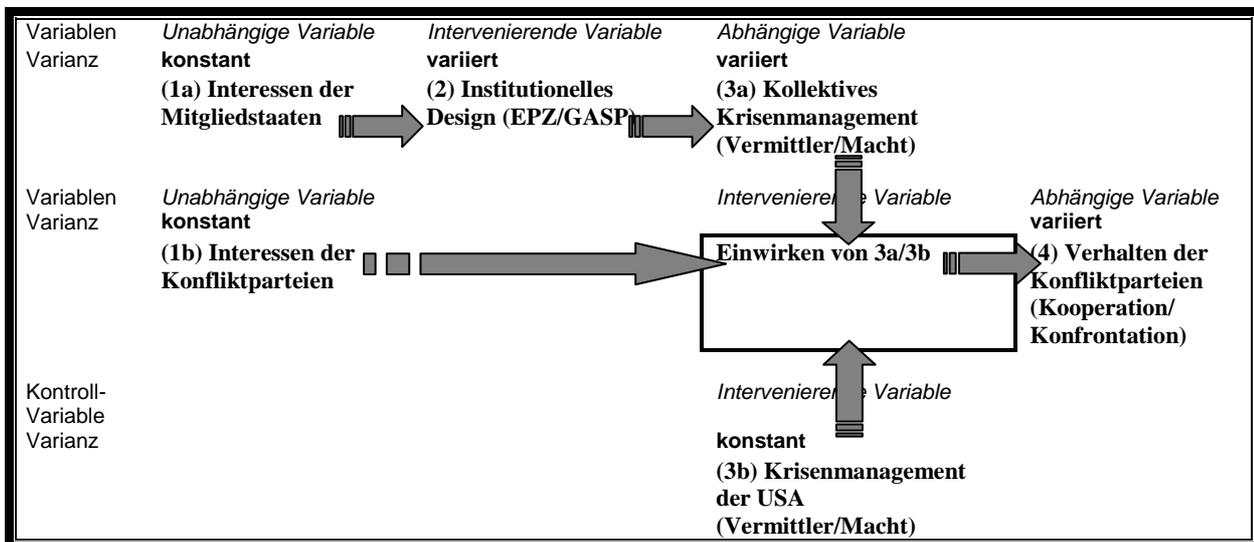
⁷ Monografien einiger Entscheidungsträger: Owen 1995a, Wynaendts 1993, Libal 1997, Ahrens 2007, Genscher 1997, Baker 1995, Sarinic 1999, Pejanovic 2002, Christopher 1998 und Miles Raguz 2005.

⁸ Die Liste der befragten Konfliktparteien und EPZ/GASP-Akteure befindet sich im Anhang als ANNEX I.

2 THEORETISCHER ANSATZ

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist die theoretisch informierte Analyse des EPZ/GASP-Krisenmanagements im Bosnienkonflikt 1991-1994. Die vorliegende Arbeit ist theoretisch informiert, da sie im Gegensatz zu bestehenden einzelnen oder auch vergleichender Analysen auf Einsichten der Konfliktliteratur und Institutionenanalyse aufbaut, um mögliche Kausalmechanismen für das effektive Krisenmanagement eines internationalen Regimes zu gewinnen. Dies ermöglicht Schlussfolgerungen über die Effektivität einzelner institutioneller Elemente anstatt einer einfachen Korrelation zwischen möglicherweise redundanten Maßnahmen des Regimes als Ganzem und einem Wandel im Verhalten der Konfliktparteien. Die im Folgenden vorgestellten Elemente des rationalistischen Institutionalismus und der Konflikttheorie dienen also in erster Linie der Generierung von empirisch messbaren Indikatoren für die Wirkung von Institutionen, die schließlich auch den Vergleich beider Fälle erlauben. Der gleichzeitige Fokus auf die Binnen- und Außenwirkung der EPZ/GASP erlaubt ein genaueres Urteil über die Intensität der Wirkung von Institutionen.

(1) Tabelle: Kausalkette zur Effektivität europäischen Krisenmanagements



Der zentralen Fragestellung der Arbeit „Wird europäisches Krisenmanagement durch einen steigenden Institutionalisierungsgrad im Fall Bosnien effektiver?“ liegt, wie in der Grafik dargestellt, eine mehrgliedrige Kausalkette zugrunde. Institutionen sind zunächst intervenierende Variablen (2), die die Effektivität des gemeinsamen Krisenmanagements dadurch erhöhen, dass sie die Kooperation ihrer Mitgliedstaaten (3a) verbessern. Die Fallauswahl ermöglicht, dass andere Variablen, wie beispielsweise die Konfliktstrukturen (1b) und die Interessen der

Mitgliedstaaten (1a), konstant gehalten werden und so die Chance besteht, die Binnen- und Außenwirkung der Institutionen zu untersuchen. In der vorliegenden Arbeit bleibt also zu klären, ob eine Variation im institutionellen Rahmen (2) zu einer Änderung des Verhaltens der Mitgliedstaaten (3a) und damit letztlich auch zu einem kooperativen Verhalten der Konfliktparteien (4) führte. Eine Kontrolle dieses Wirkungspfades erfolgt durch eine Analyse der US-Politik (3b).

Im Folgenden werden zunächst Mechanismen zur Evaluierung der Außenwirkung der EPZ/GASP vorgestellt, welche Elemente des kollektiven Krisenmanagements (3a) das Potential entwickeln können auf das Verhalten der Konfliktparteien (4) Einfluss zu nehmen. Ausgehend von zwei möglichen Konfliktstrukturen werden zwei mögliche Krisenmanagement-Typen, externe Vermittlung und externe Macht, präsentiert. Mit Blick auf die Binnenwirkung von EPZ/GASP werden fünf Mechanismen diskutiert, die den potentiellen Einfluss einzelner institutioneller Merkmale (2) auf das gemeinsame Krisenmanagement (3a) erklären.

2.1 Externe Vermittlung: Neutrale und glaubwürdige Hilfen

Das Modell *Vermittler* baut auf James Fearons rationalistischem *bargaining model* (Fearon 1995) auf, welches besagt, dass ein Krieg *ex post ineffizient* ist, doch aufgrund fehlender Informationen, die zur Erreichung eines Kompromisses als Kriegsalternative notwendig sind, dennoch ausbrechen kann.⁹ Ein solcher Ausgleich oder Kompromiss ist jedoch schwer zu erreichen.¹⁰ Weil erstens Konfliktparteien oft nur unzureichende Informationen über die Stärke ihres Gegners haben und es für sie deswegen schwierig ist, einen ihre jeweilige Verhandlungsmacht widerspiegelnden Kompromiss zu erzielen. Oft fehlen elementare und verlässliche Informationen über die Entschlossenheit der gegnerischen Führung und deren wirtschaftliche, diplomatische und militärischen Kapazitäten. Zweitens können die Konfliktparteien nicht davon ausgehen, dass ihr jeweiliger Gegner den Kompromiss in Zukunft einhalten wird und nicht die nächstbeste Gelegenheit - wie beispielsweise einen Truppenrückzug - dazu nutzt, um durch einen Überraschungsangriff einen Vorteil zu erzielen.¹¹

⁹ Vgl. Fearon 1995: 380.

¹⁰ Vgl. Fearon 1995: 381, 400+2.

¹¹ Vgl. Fearon 1995: 405.

Insbesondere dieses zweite Problem, das so genannte *Commitment*-Problem, identifiziert Fearon als zentrales Kooperationshindernis zwischen Konfliktparteien.¹² Dabei handelt es sich um eine Situation, in welcher einer oder mehrere Akteure kurzfristige Anreize zur Nichteinhaltung haben.¹³ Auf dieser Grundlage kann keiner der Konfliktparteien dem jeweiligen Gegner die zukünftige Einhaltung eines Abkommens erlauben, welches ihren Kompromiss absichern könnte. Laut Fearon besteht das *Commitment*-Problem, was nur durch Garantien einer dritten Partei gelöst werden kann:

„Without some third party capable of guaranteeing agreements, state A may not be able to commit itself to future policy behaviour that makes B prefer not to attack at some point (...) the declining state attacks not because it fears being attacked in the future but because it fears the peace it will have to accept after the rival has grown stronger“ (Fearon 1995: 405).

Daraus folgt, dass ein externer Vermittler Informationen über jeweilige Machtkapazitäten und insbesondere Garantien zur Einhaltung eines Abkommens bereitstellen muss, um den Konfliktparteien zur Beilegung des Konfliktes zu verhelfen. Solche Maßnahmen sind allerdings nur wirksam, wenn beide Konfliktparteien die bereitgestellten Informationen auch als richtig akzeptieren können. Dies ist der Fall, wenn der externe Vermittler neutral ist, d.h., wenn die Konfliktparteien davon ausgehen können, dass der Vermittler selbst kein Interesse daran hat, die Informationen zugunsten der einen oder anderen Partei zu verfälschen. Darüber hinaus muss eine Garantie für die Einhaltung eines Abkommens auch glaubwürdig sein, denn nur wenn der externe Vermittler auch tatsächlich in der Lage ist, den Gegner beispielsweise von kurzfristigen Überraschungsangriffen während eines Truppenrückzugs abzuhalten, kann das *Commitment*-Problem tatsächlich gelöst werden.

2.1.1 Unsicherheit und Neutralität

Darauf aufbauend zeigt Virginia Page Fortna (2004), dass eine wichtige Funktion von Friedensvermittlern die Reduzierung von Unsicherheiten über Verhaltensweisen, Intentionen und Kapazitäten zwischen den Konfliktparteien ist.¹⁴ Je geringer der Informationsstand über den Gegner, desto geringer ist die Chance, dass die Gegner *ex ante* einen ihre jeweilige Macht widerspiegelnden Kompromiss erzielen, und desto höher ist die Gefahr von riskanten Versuchen, Informationen über die Intentionen, die Entschlossenheit und die militärischen Fähigkeiten des Gegners zu generieren.¹⁵

¹² Vgl. Fearon 1995: 406.

¹³ Vgl. Fearon 1995: 381.

¹⁴ Vgl. Page Fortna 2004: 343.

¹⁵ Vgl. Fearon 1995: 405.

Konfliktparteien sind alleine nicht in der Lage, diese Informationen zu generieren, da sie immer davon ausgehen müssen, dass der Gegner die Informationen zu ihren Ungunsten verfälscht. Ein Vermittler kann den Parteien beim Informationsaustausch behilflich sein. Insbesondere beim Vermitteln eines Friedensabkommens ergeben sich für den externen Akteur mehrere Möglichkeiten, den Informationsstand der Konfliktparteien zu verbessern.¹⁶ Der Vermittler muss darauf achten, dass im Abkommen zur Sicherung eines Kompromisses klare und präzise Angaben zu Ort, Zeit, Territorien, Umfang von Truppenreduzierungen usw. festgeschrieben werden. Diese präzisen und unzweideutigen Angaben verhindern, dass eine Konfliktpartei z.B. versuchen könnte, eine Waffenstillstandslinie zu verschieben. Klare Verhaltensregeln für die Konfliktparteien für die Zeit nach dem Friedensschluss helfen dabei herauszufinden, wann eine Verletzung des Abkommens vorliegt oder nicht und helfen somit dabei, neue Missverständnisse und neue Spannungen zu verhindern und so den Frieden zu stabilisieren.¹⁷

Darüber hinaus können Überprüfungs- und Überwachungsmechanismen, die vom externen Akteur durchgeführt werden, die Befürchtungen über heimliche Angriffsvorbereitungen und andere Vertragsverletzungen u.a. dadurch abmildern, dass der potentiell Geschädigte Zeit zur Vorbereitung einer angemessenen Gegenreaktion bekommt. Außerdem kann eine externe Überprüfung helfen zu bestimmen, wer der Aggressor ist und wer dagegen angegriffen wurde und somit dazu beitragen, dass mögliche Bestrafungen durch den externen Akteur oder gar durch die internationale Gemeinschaft den Richtigen treffen und im Allgemeinen die Einhaltung des Kompromisses dadurch wieder attraktiver erscheint.

Wichtig ist jedoch, dass die Konfliktparteien davon ausgehen können, dass der externe Akteur die Informationen nicht zugunsten des Gegners verfälscht. Der externe Akteur muss mit Blick auf Überwachungs- und Überprüfungstätigkeiten unbedingt neutral wirken. Nur eine neutrale Informationsstelle kann in diesem Fall eben auch die Gegenreaktion der angegriffenen Seite als legitim oder illegitim im Sinne des Friedensabkommens erklären.¹⁸ *Das bedeutet, dass mit zunehmender Neutralität eines Vermittlers die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Konfliktparteien ein kooperatives Verhalten annehmen und dementsprechend das Krisenmanagement effektiver wird.*

¹⁶ Vgl. Page Fortna 2004: 30, 43-4.

¹⁷ Vgl. Fearon 1998: 123 und Walter 1997.

¹⁸ Vgl. Page Fortna 2004: 26, 189, 366.

2.1.2 Das Commitment-Problem und Glaubwürdigkeit

Das *Commitment*-Problem, welches Konfliktparteien trotz Bemühungen um einen Kompromiss in eine Auseinandersetzung führen kann, ist laut Fearon (1995: 123) abzumildern oder aufzulösen, wenn Garantien für die Einhaltung eines formalisierten Kompromisses (Abkommen) an einen Vermittler delegiert werden. Walter (1997) erklärt genauer, warum Implementierungsgarantien eines Friedensabkommens von außen kommen müssen: In einer Krisen- oder Kriegssituation gibt es nicht das nötige Maß an Vertrauen zwischen Konfliktparteien.¹⁹ Diese trauen sich deswegen nicht abzurüsten, ihre Truppen zu demobilisieren usw. Denn solange unklar ist, ob der Gegner tatsächlich sein Wort hält und zum Kompromiss steht, werden Kriegsparteien immer zumindest eine defensive Militärkapazität bereithalten wollen.²⁰ Dies führt dann allerdings dazu, dass auch der Gegner Kapazitäten aufrechterhalten will und sich ein neues Problem, das Sicherheitsdilemma, stellt, weil der vermeidliche Sicherheitsgewinn des einen zu einem neuen Anreiz für den anderen führt aufzurüsten. Die Kriegs- und Eskalationsgefahr kann deswegen bei fehlenden Implementierungsgarantien durch einen Dritten auch nach einem Abkommen wieder steigen.

Laut Page Fortna (2004) kann Hilfe von außen starke Anreize zum Friedensschluss und dessen Einhaltung setzen, wenn Garantien für die Bestrafung potentieller Verletzungen des Friedensabkommens an einen externen Akteur delegiert werden. Damit diese Garantie jedoch auch den notwendigen Effekt hat, muss sie unbedingt glaubwürdig sein. Ein externer Akteur muss beispielsweise den Willen haben und über die Kapazitäten verfügen, um in einer solchen Lage entsprechende Bestrafungen im Falle von Verletzungen des Abkommens durchzuführen.²¹ So können z.B. Friedenstruppen den Status quo gegen den Willen des Vertragsverletzers wieder herstellen oder der externe Vertragsgarant schaltet z.B. den UN-Sicherheitsrat ein, der den Vertragverletzer sanktioniert:

„Commitment by a third party to guarantee the peace serves as a deterrent, again by raising the cost of non-compliance. An external guarantor takes on some of the responsibilities for retaliation in the event of defection. The presence of peacekeeping troops interposed between forces may also serve as a physical and reputational buffer to ensure the cease-fire” (Page Fortna 2004: 343).

Vermittler sind in den Augen der Konfliktparteien ebenfalls glaubwürdig, wenn sie als *trustee* bei Tauschgeschäften, wie beispielsweise dem Austausch von Territorien und Gefangenen, für

¹⁹ Vgl. Walter 1997.

²⁰ Vgl. Page Fortna 2004: 343.

²¹ Vgl. Page Fortna 2004: 343.

deren Einhaltung bürgen.²² Wichtig ist, dass das *Commitment*-Problem nur überwunden werden kann, wenn die Konfliktparteien davon ausgehen können, dass im Notfall vom externen Akteur all diese Maßnahmen tatsächlich durchgeführt werden. Nur dann sind externen Garantien glaubwürdig. *Daraus folgt, dass mit zunehmender Glaubwürdigkeit eines Vermittlers, die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Konfliktparteien ein kooperativeres Verhalten annehmen und dementsprechend das Krisenmanagement effektiver wird.*

2.2 Externe Macht: Glaubwürdige Zwangsdiplomatie und Belohnungen

Wie im Einleitungsteil dieser Arbeit bereits angedeutet, muss davon ausgegangen werden, dass Krieg nicht nur das Ergebnis verhinderter Kompromisse ist, sondern auch das Resultat von schlicht inkompatiblen Interessen der Konfliktparteien. Das bedeutet nichts anderes, als dass ein Andauern des Konfliktes für mindestens eine Konfliktpartei lohnender erscheint als das Erreichen eines ihrer jeweiligen Macht widerspiegelnden Kompromisses. Um in einer solchen Lage einen Konflikt beizulegen, hilft nur eine massive Investition von außen in Form von Zwang oder einer umfangreichen Belohnung, die für alle Beteiligten die Fortführung eines Konfliktes teurer macht als einen Friedensschluss. Diese von außen vorgenommene Zwangsausübung muss laut Alexander George (1991) nicht rein militärischer Natur sein, sondern kann auch belohnende Elemente beinhalten:

„In employing coercive diplomacy, which may already include non-military sanctions, one gives the adversary an opportunity to stop or back off before one resorts to military operations (...) a strategy of coercive diplomacy can use positive inducements and assurances as well as punitive threats to influence an adversary” (George 1991: 6+10).

Im Folgenden werden einige Möglichkeiten der externen Zwangsausübung vorgestellt und beschrieben, welche Elemente deren Glaubwürdigkeit potentiell steigern können.²³ Der Fokus liegt insbesondere auf solchen Mechanismen, die der EPZ/GASP im Untersuchungszeitraum zur Verfügung standen.

²² Vgl. Martin 1992: 145 und Martin 1993: 407.

²³ Schimmelfennig hat mit Blick auf die Konditionalität in den EU-Außenbeziehungen einen Mechanismus eingeführt, welcher demjenigen von George ähnelt, jedoch Krisenmanagement in politisch und militärisch intensiven Konflikten ausschließt: *„The first mechanism of EU impact is based on the direct, sanctioning impact of the EU on the target government and subsumes the intergovernmental channel of external incentives, the compulsory impact, and the compliance mode of governance. In relations with non-member states, this mechanism underlies the EU’s strategy of conditionality” (Schimmelfennig 2007: 7).*

Grundsätzlich geht es bei der Einflussmöglichkeit *externe Macht* darum, für Konfliktparteien die Kosten für das Weiterkämpfen von außen deutlich spürbar zu erhöhen.²⁴ Die Neutralität einer externen Macht ist dazu nicht notwendig, sondern vielmehr hinderlich. Wichtig für deren Wirksamkeit ist vielmehr, dass die Drohung mit Bestrafung, oder auch das Angebot zu belohnen in den Augen der Konfliktparteien glaubwürdig ist. Glaubwürdigkeit entsteht dann, wenn die Konfliktparteien davon ausgehen müssen, dass der externe Akteur im Falle eines andauernden Konflikts auch tatsächlich willens und in der Lage ist, beispielsweise Gütertransporte zu blockieren, Konten einzufrieren, Reisebeschränkungen aufzuerlegen usw. Insgesamt lassen sich fünf zentrale Faktoren in der Literatur identifizieren, die die Glaubwürdigkeit von Androhungen wie potentiellen Belohnungen einer externen Macht steigern.

Ob die Drohung z.B. mit einer kostenintensiven Wirtschaftssanktion oder auch einer Militärintervention in den Augen der anvisierten Konfliktpartei glaubwürdig ist, hängt laut George von einer *klaren Botschaft* ab, die bestenfalls ein Ultimatum beinhaltet und direkt kommuniziert wird.²⁵ Zweitens ist die *Höhe der enforcement costs*, also der Investitionen seitens des externen Akteurs elementar, um Drohungen und Angeboten Glaubwürdigkeit zu verleihen.²⁶ An der Bereitstellung wirtschaftlicher und militärischer Kapazitäten durch den externen Akteur kann die Konfliktpartei Rückschlüsse auf die Entschlossenheit ziehen. Drittens ist *Parteinahme für eine Seite* im Konflikt eine weitere Möglichkeit, die Glaubwürdigkeit von Drohungen und auch Angeboten weiter zu erhöhen. Vincent Auger (1999) hat anhand von statistischen Untersuchungen zudem aufgezeigt, dass eine externe Parteinahme für die Regierung im Fall eines Konfliktes mit Rebellen die Erfolgchancen einer Drohgebärde deutlich erhöht.²⁷

Es entstehen jedoch enorme Probleme bei der Schaffung und Aufrechterhaltung von glaubwürdigen Drohungen und Versprechen, wenn es sich bei dem externen Akteur um eine Koalition von Staaten handelt.²⁸ Im Fall einer Staatenkoalition wie der EPZ/GASP steigt die Wahrscheinlichkeit, dass einige Mitglieder der Koalition sich zum einen nicht auf solche Maßnahmen einigen können, die ihre Volkswirtschaften unterschiedlich belasten und zum anderen einer der Partner unilateral aus der Koalition ausschert bzw. von einer gemeinsam beschlossenen Maßnahme Abstand nimmt, weil er die Situation beispielsweise durch heimliche

²⁴ Vgl. Regan 1996: 341.

²⁵ Vgl. George 1991: 7-10 und Freedman 1998: 24f.

²⁶ Vgl. Freedman 1998: 30.

²⁷ Vgl. Auger 1999.

²⁸ Siehe die Untersuchungen von Lisa Martin (1992) bezüglich der EG-Sanktionen gegen Argentinien im Kontext des Falkland-Krieges mit Großbritannien.

Lieferungen und überproportionale Gewinne ausnutzen will. Aus diesen Gründen kann die Glaubwürdigkeit von Drohungen einer Staatengruppe, d.h. deren Beschluss und deren Umsetzung, durch institutionelle Regeln erhöht bzw. aufrechterhalten werden und somit die Effektivität gemeinsamen Krisenmanagements steigern.

2.3 Der Einfluss des institutionellen Designs der EPZ/GASP

Wie dargestellt, ist die Effektivität des Krisenmanagements zum einen von der Neutralität eines externen Akteurs und zum anderen von dessen Fähigkeit zur Formulierung glaubwürdiger Garantien, Drohungen und Angebote abhängig. Wird ein Krisenmanagement vom Typ Vermittlung gewählt, so ist für die Erreichung und Absicherung eines Kompromisses zwischen den Konfliktparteien erstens eine neutrale Informationspolitik zur Reduzierung der Unsicherheit und zweitens eine glaubwürdige Umsetzungsgarantie zur Überwindung des *Commitment*-Problems unerlässlich. Entscheiden sich externe Akteure für ein Krisenmanagement vom Typ externe Machtausübung, so ist für das Erreichen einer Beilegung des Konfliktes eine hohe Glaubwürdigkeit bei der Schaffung von Drohungen und Angeboten unverzichtbar. Handelt es sich bei dem externen Akteur wie im Fall der EPZ/GASP um eine Gruppe von Staaten, so ist die Schaffung und Aufrechterhaltung eines effektiven Krisenmanagement beider Typen zusätzlich von institutionellen Regelungen abhängig, da diese Staaten trotz des gemeinsamen Interesses an einem effektiven Krisenmanagement auf Probleme kollektiven Handelns stoßen können, die Neutralität und Glaubwürdigkeit unterminieren.

2.3.1 Institutionelles Design und Neutralität

Im Folgenden wird nun ein Mechanismus zur Aufrechterhaltung und Steigerung der Neutralität kollektiven Krisenmanagements präsentiert, der auf die Reduzierung der Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedstaaten abzielt.

Die Vermittlung von Kompromissen zwischen Konfliktparteien ist, wie bereits weiter oben dargestellt, wesentlich davon abhängig, dass der Vermittler von den Konfliktparteien als neutral wahrgenommen wird. Innerhalb einer Staatengruppe lässt sich jedoch äußerst selten eine Situation finden, in der alle Mitglieder gleichermaßen der Meinung sind, dass neutral vermittelt werden soll und nicht vielmehr für einen der Kontrahenten Partei ergriffen werden soll. Es ist davon auszugehen, dass die Mitglieder unterschiedliche Beziehungen zu den Konfliktparteien

haben. Selten haben sie identische Interessen mit Blick auf spezifische Konfliktparteien. Und es kann angenommen werden, dass dies einer der Gründe ist, warum Mehrheitsabstimmungen in Sicherheitsfragen von allen Akteuren kategorisch abgelehnt werden. Aus theoretischer Sicht jedoch ist es von enormer Bedeutung für die Aufrechterhaltung und Stärkung der Neutralität des gemeinsamen Krisenmanagements, dass im Prozess der Entscheidungsfindung (Agenda Setting, Entscheidungsfindung und Umsetzung) Regeln gelten, die die Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedstaaten überwinden. Ähnlich wie im Fall der Überwindung von Blockademöglichkeiten, kann die Verhandlungsmacht Einzelner durch Entscheidungsregeln jenseits der Einstimmigkeit reduziert werden. *Deswegen kann angenommen werden, dass je stärker die Entscheidungsprozeduren die Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedstaaten ausgleichen, desto höher die Neutralität des kollektiven Akteurs ist.*

EPZ und GASP verfügen laut ihrem Regelwerk über unterschiedliche Möglichkeiten zur Reduzierung der Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedstaaten. Grundsätzlich glich das Initiativrecht der Präsidentschaft im Rahmen der EPZ die Verhandlungsmacht einzelner Staaten auf der Ebene der Außenminister und der politischen Direktoren aus.²⁹ Zudem war es laut Vertrag verboten, nationale Maßnahmen gegen bereits beschlossene gemeinsame Politiken zu unternehmen, und es bestand die Pflicht, im Fall von geplanten nationalen Abweichungen die anderen Mitgliedstaaten im Rat vorab zu konsultieren.³⁰ Als Entscheidungsmodus wurde ein Konsens gesucht, was gegenüber der formalen Anwendung der Einstimmigkeit zumindest geringfügig die Verhandlungsmacht einzelner reduzierte und somit potentiell etwas ausgleichen konnte.

Mit der GASP wurde das operative Krisenmanagement etwas mehr gegenüber der Verhandlungsmacht einzelner Mitglieder entlastet, weil der Europäische Rat mit der Leitlinienkompetenz Grundsatzentscheidungen fällte, die danach potentiell im Kern auf Außenministerebene nicht mehr verhandelbar waren.³¹ Zudem wurden *outside options* starker Mitgliedstaaten gewissermaßen durch die Einbindung und Zulassung von nationalen Sofortmaßnahmen legalisiert und mit einer Unterrichtungspflicht abgemildert.³² Bei Verfahrens- und Durchführungsentscheidungen wurde die Möglichkeit der Entscheidung mit qualifizierter

²⁹ Vgl. Titel III, Artikel 30, 10c EEA.

³⁰ Vgl. Titel III, Artikel 30, 2c und 2b EEA.

³¹ Vgl. Titel V, Artikel J.8, 1 EUV.

³² Vgl. Titel V, Artikel J.3, 7 EUV.

Mehrheit (QMV) formal eingeführt und dadurch das Gewicht einzelner Staaten weiter zurückgedrängt.³³

2.3.2 Institutionelles Design und Glaubwürdigkeit

Im Folgenden werden vier institutionelle Mechanismen vorgestellt, die die Glaubwürdigkeit eines kollektiven Krisenmanagers steigern können. Nach einer Kurzdarstellung des Mechanismus wird jeweils auf das Vorhandensein des Mechanismus im Regelwerk von EPZ und GASP eingegangen. Der Reihe nach wird das *Pooling von Transaktionskosten*, *transparente Entscheidungsfindung*, *ex post Monitoring* und die *Überwindung von Blockademöglichkeiten durch Entscheidungsregeln* diskutiert.

2.3.2.1 Pooling von Transaktionskosten

Die Glaubwürdigkeit eines kollektiven Akteurs wie die EPZ/GASP, also die Erwartung des gemeinsamen Handelns einer Gruppe von Staaten, kann *ex ante* durch mangelnde Mobilisierung und *ex post* durch unilaterales Ausscheren aus dem Kollektiv unterminiert werden. Je größer eine Gruppe von Staaten ist, desto schwieriger ist deren Mobilisierung.³⁴ Eine jede Mobilisierung zum kollektiven Handeln bringt fixe Transaktionskosten für einzelne Staaten mit sich.³⁵ Dies kann zu einer Situation führen, in der die Fixkosten für einen oder mehrere Staaten schlichtweg zu hoch sind, um kollektives Handeln lohnend zu machen. Das *Poolen von Transaktionskosten* kann dies verhindern und damit die Glaubwürdigkeit zum kollektiven Eingreifen stärken. *Deswegen kann davon ausgegangen werden, dass das Poolen von Transaktionskosten die Glaubwürdigkeit eines kollektiven Akteurs sowohl in seiner Rolle als Vermittler als auch die der externen Macht erhöht.*

Im Regelwerk der EPZ und auch der GASP sind mehrere Mechanismen identifizierbar, die dabei helfen, Transaktionskosten zu poolen. Bereits die EPZ wies eine relativ hohe Dichte an regelmäßigen Treffen verschiedener Gremien auf. Unter Leitung der Präsidentschaft trafen sich die Außenminister monatlich, ebenso das Politische Komitee, bestehend aus den politischen Direktoren der nationalen Außenministerien.³⁶ Auf einfacher Beamtenebene trafen sich zudem thematische und geographische Arbeitsgruppen sowie die Korrespondentengruppe, wodurch eine

³³ Vgl. Titel V, Artikel J.8, 2 und J.3, 3 sowie Artikel 228a EUV.

³⁴ Vgl. Olson 1965.

³⁵ Vgl. Keohane 1983: 156, Keohane 1984: 89-92 und Martin 1992: 174.

³⁶ Vgl. Titel III, Artikel 30, 3a, 3b, 10c und 10b EEA.

permanente Mobilisierung gegeben war.³⁷ Initiativ konnte die Präsidentschaft wie auch das Politische Komitee werden. Transaktionskosten wurden auch dadurch reduziert, dass einzelne Mitgliedstaaten die Pflicht hatten, in anderen internationalen Gremien, wie dem UN-Sicherheitsrat, die im Kontext von EPZ-Sitzungen getroffenen gemeinsamen Positionen zu vertreten.³⁸ Schließlich kommunizierten die Mitgliedstaaten, die Präsidentschaft sowie ad hoc eingesetzte Sondergesandte mit dem internen COREU-Nachrichtensystem, was den Informationsaustausch erleichterte. Die Anbindung der außenpolitischen Organe der EPZ an den Rat war jedoch grundsätzlich problematisch, denn nur unregelmäßig konnten die Außenminister mit dem Allgemeinen Rat zusammen tagen und ihren Anliegen mehr Gewicht geben.

Die GASP brachte 1993 eine deutliche Transaktionskostenreduktion gegenüber der EPZ durch den einheitlichen institutionellen Rahmen mit der EG.³⁹ Der Außenministerrat sowie alle anderen EPZ-Gremien wurden Teil des Rates. Das ehemalige EPZ-Sekretariat wurde ins Ratssekretariat eingegliedert und personell aufgestockt. Die Arbeitsgruppen wurden in ihrer Aufteilung weitgehend beibehalten. Neue Kosten durch Doppelungen schaffte dagegen die unklare Kompetenzverteilung zwischen dem Politischen Komitee und Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER). Die Ständigen Vertreter schufen als Gegengewicht zu den politischen Direktoren im Politischen Komitee die so genannten *CFSP Counsellors*, um nicht aus fachlichen Gründen den politischen Direktoren untergeordnet zu werden. Auch die Rolle der Kommission war 1993 noch ungeklärt, die sich alsbald ebenfalls auf Eigeninitiative eine eigene Abteilung (DG1A) für Außen- und Sicherheitspolitik schuf. Auf höchster Ebene wurde dagegen eine klare Hierarchie eingeführt.⁴⁰

Oberster Leitliniengeber wurde der Europäische Rat, was den Außenministerrat entlastete.⁴¹ Eine große Innovation der GASP war die rechtliche Bindung sowie die inhaltliche Definition von *Gemeinsamen Standpunkten* und insbesondere der neuen *Gemeinsamen Aktion*, was eine immer wieder kehrende Debatte über Formate und unklare Rechtsgrundlagen der Maßnahmen im Rahmen der EPZ abschaffte.⁴² Wie operative Krisenmanagement-Maßnahmen zu finanzieren seien, überließ auch die GASP Ad-Hoc-Verhandlungen des Rates mit der Kommission.

³⁷ Vgl. Regelsberger 1994.

³⁸ Vgl. Titel III, Artikel 30, 7a EEA.

³⁹ Vgl. Titel I, Artikel C EUV.

⁴⁰ Die Details der Änderungen durch die Einführung der GASP sind bei Regelsberger 1994 nachzulesen.

⁴¹ Vgl. Titel V, Artikel J.8.1 EUV.

⁴² Vgl. Titel V, Artikel J.3.1-4 EUV.

2.3.2.2 Transparente Entscheidungsfindung

Neben der Reduktion von Transaktionskosten können institutionelle Mechanismen zweitens die Kommunikation des kollektiven Akteurs mit den Konfliktparteien verbessern. Die Glaubwürdigkeit des kollektiven Krisenmanagements ist, wie oben bereits geschildert, auch wesentlich davon abhängig, ob die mit bestimmten Maßnahmen verbundene Botschaft von den Konfliktparteien zweifelsfrei verstanden wird. Klare Prozeduren zur Entscheidungsfindung können *noise*, also fehlerhafte Signale des Krisenmanagers reduzieren.⁴³ *Deswegen kann davon ausgegangen werden, dass eine transparente Entscheidungsfindung die Glaubwürdigkeit eines kollektiven Akteurs erhöht.*

Im Regelwerk der EPZ und auch der GASP sind mehrere Mechanismen identifizierbar, die dabei helfen gemeinsame Positionen für Außenstehende transparent zu machen. Im Kontext der EPZ repräsentiert die Präsidentschaft die gemeinsamen Politiken zusammen mit der kommenden und ehemaligen Präsidentschaft als Troika, was eine kohärentere Außendarstellung unterstützt und die nach außen sichtbaren Unterschiede zwischen den Präsidentschaften reduziert.⁴⁴ Eine interne Konsultationsphase vor gemeinsamen Entscheidungen war im Kontext der EPZ zudem Pflicht und sollte *noise* einzelner Mitgliedstaaten unterbinden.⁴⁵ Laut EPZ-Regelwerk hatten sich die Mitgliedstaaten zudem grundsätzlich dazu verpflichtet, einmal gemeinsam getroffene Entscheidungen zu respektieren.⁴⁶ Allerdings gab es keinerlei formale Handhabe oder gar Sanktionsmöglichkeit, sollte ein Mitgliedstaat gemeinsame Positionen verletzen.

Mit der Schaffung des einheitlichen Rahmens durch das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages waren zusätzliche Voraussetzungen geschaffen, dass sämtliche Gremien die gleiche Position nach außen vertraten. Eine wichtige Neuerung hierbei war darüber hinaus auch die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates, der deutlich nach außen sichtbar und mit höchster politischer Autorität der Staats – und Regierungschefs die strategische Ausrichtung der GASP-Aktionen vorgab. Durch die Überführung von nur vage definierten gemeinsamen Aktionen der EPZ in die Rechtsinstrumente *Gemeinsame Aktionen*, *Gemeinsame Positionen* und *Gemeinsame Erklärungen* erfolgte durch die GASP ein enormer Gewinn an Transparenz. Die neuen Rechtsinstrumente zwangen die Mitgliedstaaten im Prozess der Entscheidungsfindung, die Ziele,

⁴³ Vgl. Martin 1993: 413.

⁴⁴ Vgl. Titel III, Artikel 30, 5 EEA.

⁴⁵ Vgl. Titel III, Artikel 30, 2b EEA.

⁴⁶ Vgl. Titel III, Artikel 30, 2c und 2b EEA.

Mittel und Zeitpläne formal festzulegen und zu veröffentlichen.⁴⁷ Potentiell wurde *noise* auch dadurch entschärft, dass einzelne Mitgliedstaaten formal das Recht hatten, bei Problemen mit einer Gemeinsamen Aktion zunächst intern den Rat zu befassen.

2.3.2.3 Ex post Monitoring

Falls Interessen der Mitgliedstaaten mit Blick auf eine gemeinsame Krisenmanagement-Politik nur teilweise übereinstimmen, so besteht auch die Gefahr, dass einzelne Mitglieder aus der gemeinsam vereinbarten Politik unilateral ausscheren und damit deren Glaubwürdigkeit unterminieren. Im Fall der Verhängung von Wirtschaftssanktionen werden die Mitgliedstaaten z.B. ganz unterschiedlich betroffen, weil sie meistens unterschiedliche Handelsbeziehungen zum Zielland haben. Zum Beispiel wurden im Kontext der EG-Sanktionen gegen Serbien und Montenegro die Handelsstraßen blockiert, d.h. die Autobahn zwischen Zagreb und Belgrad sowie die Donauschifffahrt gesperrt. Dadurch wurden die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Österreich auf der einen Seite und Griechenland und Türkei auf der anderen Seite besonders hart getroffen, weil die Transportwege unterbrochen waren. Italiens Handel wurde massiv durch die Blockade der Adria eingeschränkt. Die Volkswirtschaften der anderen acht Mitgliedsstaaten mussten dagegen nur wenige bis gar keine Einbußen durch die gemeinsame Sanktionspolitik hinnehmen.

Wenn die Anzahl derer hoch genug ist, die ihren nationalen Unternehmen einen Sanktionsbruch erlauben, dann gibt es keine rationalen Gründe mehr für die anderen Mitglieder, die hohen Kosten ohne Aussicht auf die erwünschte Wirkung beim Zielland weiter zu tragen.⁴⁸ Gerade weil eine kollektive Selbsteinschränkung ein unilaterales Ausscheren, sei es von seiten eines Staates oder eines Privatunternehmens noch attraktiver macht, weil die zu erwartenden Gewinne steigen, ist eine ex post Monitoring der Durchführung gemeinsamer Politiken unerlässlich.⁴⁹ Dadurch kann unilaterales Ausscheren aus einer Koalition aufgespürt und gegebenenfalls kollektiv bestraft werden. *Deswegen kann davon ausgegangen werden, dass mit einem starken ex post Monitoring die Glaubwürdigkeit eines kollektiven Akteurs erhöht werden kann.*

⁴⁷ Vgl. Titel V, Artikel J.3.1. EUV.

⁴⁸ Vgl. Drezner 2000: 23.

⁴⁹ Vgl. Martin 1993.

Hauptverantwortlich für die Kontinuität und damit die Einhaltung gemeinsam vereinbarter EPZ-Politiken war, jenseits wechselnder Präsidenschaften, das Politische Komitee.⁵⁰ Die operativen Details von Umsetzungen gemeinsamer EPZ-Politiken überwachte das Expertengremium des Politischen Komitees, die Korrespondentengruppe.⁵¹ Zudem diente das interne Nachrichtensystem COREU als Mittel für die Präsidenschaft, die anderen Mitglieder über bei Verhandlungen eingenommene Positionen zu informieren. Auch Sondergesandte erstatteten via COREU Bericht über ihre Tätigkeiten, die so für die Mitgliedstaaten zumindest in Teilen kontrollierbar wurden. Allerdings war im Rahmen der EPZ weder die Berichterstattung der Präsidenschaft noch der Sondergesandten und auch nicht die des Politischen Komitees obligatorisch und regelmäßig.

Im Rahmen der GASP verschob sich die Hierarchie für die Überwachung gemeinsamer Politiken nach oben. Nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages war der Ministerrat *Allgemeines und Außenbeziehungen* (GAERC) für die Einhaltung gemeinsam vereinbarter *Grundsätze* zuständig.⁵² Das Politische Komitee war laut Vertrag für die Kontrolle gemeinsam vereinbarter *Politiken* zuständig und die Korrespondentengruppe weiterhin für die *operativen Details*.⁵³ Allerdings gab es weiterhin kein de facto Monitoring aller drei Gremien. Deswegen setzte der GAERC in Absprache mit der UN beispielsweise für die außerordentlich scharfen Sanktionen gegen Serbien und Montenegro mit dem SAMCOM ein ad hoc Überwachungssystem ein, welches insbesondere Verstöße italienischer und griechischer Akteure registrierte.⁵⁴

2.3.2.4 Überwindung von Blockademöglichkeiten

Glaubwürdigkeit von Vermittlung und Machtausübung wird zudem gefördert, wenn zeitnah gemeinsame Reaktionen möglich sind. Im Fall einer Staatenkoalition lässt sich die Reaktionsgeschwindigkeit dadurch erhöhen, dass die Blockademöglichkeiten für einzelne Mitgliedstaaten reduziert werden. Aus theoretischer Sicht ist die Entscheidungsregel der Einstimmigkeit am wenigsten förderlich für eine gemeinsame Krisenreaktion. Die Konsensregel erhöht bereits die Chancen auf eine Zunahme an kollektiven Entscheidungen, während eine Mehrheitsabstimmung einen deutlichen Fortschritt bedeutet.⁵⁵ *Es kann davon ausgegangen*

⁵⁰ Vgl. Titel III, Artikel 30, 10c EEA.

⁵¹ Vgl. Titel III, Artikel 30, 10e EEA.

⁵² Vgl. Titel V, Artikel J.1.4 EUV.

⁵³ Vgl. Titel V, Artikel J.8.5 EUV.

⁵⁴ Vgl. US Department of State 1995 und Napolitano 1995.

⁵⁵ Vgl. Jupille 1999, Golub 1999 und Meunier 2000.

werden, dass die Abnahme von Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten in der Entscheidungsfindung die Glaubwürdigkeit eines kollektiven Akteurs erhöht.

Sowohl im Regelwerk der EPZ als auch der GASP lassen sich einige wenige Elemente identifizieren, die potentiell die Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten einschränken. Im Kontext der EPZ gab es einige Regelungen, die Blockaden verhindern und Einigungen erleichtern sollten. Laut Vertragstext sollte Konsens gegenüber der Einstimmigkeit bevorzugt werden.⁵⁶ Zudem wurden die Hürden für Blockaden oder Änderungen bereits beschlossener gemeinsamer Maßnahmen dadurch hoch gehängt, dass mindestens drei Mitgliedstaaten sich zusammentun mussten, um eine Befassung des Politischen Komitees oder im Extremfall der Außenminister zu erreichen.⁵⁷ Die standardmäßige Konsultationsphase vor jeder Konsensentscheidung sollte schließlich genug Platz bieten, um möglichen Widerstand vorab zu reduzieren und weitere Blockaden nach der Annahme einer Maßnahme überflüssig zu machen.⁵⁸

Das Regelwerk der GASP weist mehrere Mechanismen auf, die über die Konsensregel hinausgehend Blockademöglichkeiten abbauen können. Zunächst sollte laut Vertragstext grundsätzlich auf Einstimmigkeit verzichtet werden, wenn sich eine Mehrheit für die Annahme einer Maßnahme abzeichnete.⁵⁹ Außerdem konnten die Mitglieder einstimmig entscheiden, dass bei einer bestimmten Maßnahme in der Durchführungsphase Folgeabstimmungen mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung (QMV) angenommen werden können.⁶⁰ Sogar die Kommission erhielt das Recht, für eine Durchführungsbestimmung im Rahmen der GASP, die sie z.B. im Fall von Wirtschaftssanktionen betraf, einen Antrag auf Abstimmung mit QMV zu stellen.⁶¹

⁵⁶ Vgl. Titel III, Artikel 30, 3c EEA.

⁵⁷ Vgl. Titel III, Artikel 30, 10d EEA.

⁵⁸ Vgl. Titel III, Artikel 30, 2b EEA.

⁵⁹ In Maastricht wurde diesbezüglich eine Zusatzklärung „Zu den Abstimmungen im Bereich der GASP“ angenommen.

⁶⁰ Vgl. Titel V, Artikel J.3.2 EUV.

⁶¹ Vgl. Artikel 228a EUV.

3 DER BOSNIENKONFLIKT IM REGIONALEN KONTEXT

Im Folgenden sollen in Kurzform einige wichtige Strukturelemente des Bosnienkonfliktes vorgestellt werden, die für beide Fallstudien gleichermaßen zutreffen und aus pragmatischen Gründen vorab dargelegt werden. Ein weiterer Grund für diese kurze Einführung ist die Tatsache, dass mehrere elementare Aspekte, die anschließend vorgestellt werden, nicht dem entspricht, was als *conventional wisdom* über den Konflikt gilt. Das wichtigste Strukturelement des Bosnienkonfliktes ist die Tatsache, dass es sich bei dem Konflikt nicht in erster Linie um einen ethnisch motivierten Bürgerkrieg – also einen innerbosnischen Konflikt - gehandelt hat. Anhand der Vorstellung der *drei Lager* des Bosnienkonfliktes wird eine andere Definition der Konfliktstruktur präsentiert. Zudem werden für die danach folgenden zwei Fallstudien vorab die Konfliktparteien, ihre Interessen und Kapazitäten bestimmt.

In den folgenden drei Unterkapiteln werden die drei Parteien des Bosnienkonfliktes als *bosnisches*, *serbisches* und *kroatisches Lager* dargestellt. In groben Linien wird dabei erklärt, wer die Entscheidungsträger der jeweiligen Lager waren, worin die Hauptinteressen der Lager bestanden, welche Groß-Strategien die Lager zur Erreichung ihrer Ziele einsetzten und welche Mittel ihnen dafür zur Verfügung standen.

3.1 Das bosnische Lager

Das *bosnische Lager* wurde durch die Partei der (mehrheitlich muslimischen) Bosniaken, der *Partei der Demokratischen Aktion* (Stranka Demokratske Akcije), der SDA, dominiert. Die Partei wurde erst im März 1990 gegründet und gewann bei den Wahlen am 18. November und 2. Dezember 1990 33,3% der Stimmen und somit 86 der 240 Sitze des bosnischen Parlaments.⁶² In Bosnien verstanden sich laut Zensus von 1991 43,7% der etwa 4 Millionen Bürger als *Muslimen*.⁶³ Die SDA stellte im siebenköpfigen Regierungspräsidium mit Alija Izetbegovic den Vorsitzenden, der zugleich Staatschef war. Weiteres Präsidiumsmitglied der SDA war Fikret Abdic.⁶⁴ Die SDA stellte im Vergleich zu den anderen beiden Parteien der Regierungskoalition

⁶² Vgl. Burg/Shoup 1999: 47 und Calic 1995: 85f.

⁶³ Vgl. Burg/Shoup 1999: 27.

⁶⁴ Vgl. Burg/Shoup 1999: 51f.

die meisten der 21 Minister, darunter die Ressorts Außen und Inneres, die an Haris Silajdzic und Alija Delimustafic gingen.⁶⁵

Zum *bosnischen Lager* gehörte bis Februar 1992 auch die Mehrheit der Mitglieder und Wähler der Partei der bosnischen Kroaten, der Kroatischen Demokratischen Partei von Bosnien-Herzegowina (*Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine*), der HDZ BH. Unter dem Vorsitz von Stjepan Kljuic vertrat die HDZ BH, wie die SDA, die Position, dass die Verfassung von 1974, die Bosnien mit einem zentralistischen und republikanischen Regierungssystem versah, beibehalten werden sollte.⁶⁶ Beide Parteien waren gegen mehr Rechte für nationale Gruppen, die in der Verfassung als die drei „*constituent nations*“ (Muslime, Serben und Kroaten) beschrieben wurden, wie gegen Pläne, die Landesgrenzen zu verändern. Izetbegovic und Teilen der SDA wurde von verschiedenen Seiten unterstellt, Bosnien zu einer islamischen Republik transformieren zu wollen. Dahingehende Initiativen zu Verfassungsänderungen sind zumindest in den beiden historischen Sequenzen, die hier untersucht werden, nicht im Ansatz feststellbar. Wegen elementarer Übereinstimmungen werden sowohl SDA und HDZ BH, als auch die meisten der Oppositionsparteien (Kommunisten und Sozialisten) als Teil des bosnischen Lagers zusammengefasst.

Das bosnische Lager zeichnete sich weiterhin dadurch aus, dass es sehr starken Wert darauf legte, dass im Sinne der Verfassung von 1974 auch unter den schwierigsten politischen und militärischen Umständen eine multiethnische Regierung ohne Unterbrechung zustande kam. Sowohl in der ersten, wie auch der zweiten Fallstudie war die siebenköpfige Präsidentschaft, wie von der Verfassung festgelegt, mit zwei Muslimen, zwei Kroaten und zwei Serben besetzt.⁶⁷ Das bosnische Lager verfügte bis zum Februar 1992 über eindeutige Mehrheiten sowohl innerhalb der Präsidentschaft als auch im Parlament. In der Präsidentschaft gehörten die beiden Mitglieder der SDA, die beiden Mitglieder der HDZ BH und das Mitglied (Ejup Ganic), welches mit einem Sitz die „*Jugoslawen*“ vertrat, zum bosnischen Lager. Im Parlament kontrollierte das bosnische Lager etwa 132 der 240 Sitze.

So stark das bosnische Lager innerhalb der beiden wichtigsten demokratischen Institutionen war, so schwach war es mit Hinblick auf polizeiliche und vor allen Dingen militärische Kapazitäten.

⁶⁵ Vgl. Tanjug 30.1.1991 und BBC 2.2.1991.

⁶⁶ Vgl. Burg/Shoup 1999: 66f.

⁶⁷ Vgl. Pejanovic 2002.

Als Teilrepublik verfügte Bosnien nicht über eine eigene Armee und die in allen Teilrepubliken existierende Bürgermiliz, *Territorial Defence* (TO), war bereits in den Gemeinden mit muslimisch oder kroatischer Mehrheit ab 1990 von der jugoslawischen Volksarmee (JNA) entwaffnet worden.⁶⁸ Anfang 1991 gründete die SDA eine Parteimiliz, die *Patriotic League*, die etwa 30- 40 000 Mitglieder ein Jahr später beim Ausbruch des Krieges hatte. Die *Patriotic League* hatte in etwa 103 Gemeinden Einheiten stationiert. In Sarajewo waren etwa 10 000 verfügbar.⁶⁹ Das große Problem der SDA-Miliz war die Bewaffnung. Nicht jedes Mitglied der Miliz verfügte über eine Waffe und wegen des UN und EG-Waffenembargos konnten ab September 1991 nur zu hohen Preisen Waffen beschafft werden. Die Analysten der C.I.A gehen davon aus, dass die Miliz zu Kriegsbeginn einzig über kleine und leichte Waffen verfügte. Ihre Hauptquelle dafür war die bosnische Polizei.⁷⁰ Militärisch gesehen war das bosnische Lager 1991 und bis Anfang 1992 gewissermaßen wehrlos. In diesem Kontext sind auch die vehementen, seit September 1991, immer wieder vorgebrachten Appelle Izetbegovics an die internationale Gemeinschaft zu verstehen, sofort UN-Truppen in Bosnien zu stationieren, um als Schutz zu wirken, da er über fast keine militärischen Kapazitäten verfügte.⁷¹

In der zweiten Fallstudie ist die militärische Situation des bosnischen Lagers eine andere. Nachdem das bosnische Lager 18 Monaten lang hohe Verluste an Kämpfern, Zivilisten und Territorium durch einen Zweifrontenkrieg gegen das kroatische und serbische Lager hingenommen hatte, erwuchs aus der *Patriotic League* eine schlagkräftige Armee, die bosnische Armee (*Armija Republika Bosna i Hercegovina*), ARBiH. Die ARBiH verfügte 1993 über 260 000 hochmotivierte und gut organisierte Soldaten. Am 8. Juli 1993 hatte Izetbegovic den sehr begabten Rasim Delic als neuen Oberkommandierenden ernannt. Unter Delic setzte die ARBiH aufgrund ihrer überlegenen Personalstärke auf einen offensiven Abnutzungskrieg. Die ARBiH verfügte zwar immer noch nicht über eine ausreichende Bewaffnung, insbesondere fehlten schwere Waffen, doch ihre Militärstrategie und das Training hatten sie der Situation ideal angepasst. Laut C.I.A-Analysten bestand ein weiteres vorteilhaftes Merkmal der ARBiH darin, dass sie über eine sehr gut funktionierende politische-militärische Befehlskette verfügte, die ohne Unterbrechung von der Präsidentschaft bis zur einzelnen Kampfgruppe reichte.⁷² Ein

⁶⁸ Vgl. C.I.A. 2002: 125.

⁶⁹ Vgl. C.I.A. 2002: 131-3.

⁷⁰ Vgl. C.I.A. 2002: 131.

⁷¹ Der Sonderbeauftragte der niederländischen Präsidentschaft für Jugoslawien, Henry Wynaendts, dokumentiert in seinem Buch, wie Izetbegovic ihn ab Herbst 1991 mehrere Male darum bat für die Stationierung europäischer Beobachter und UN-Truppen zu sorgen (Wynaendts 1993: 11+149).

⁷² Vgl. C.I.A. 2002: 223.

weiteres wichtiges Merkmal war die multiethnische Ausrichtung der ARBiH. Im starken Gegensatz zu den militärischen Kräften ihrer Gegner kämpften bosnische Kroaten und bosnische Serben solidarisch an der Seite bosnischer Muslime, die natürlich die große Mehrheit der Truppen ausmachten. Delics Stellvertreter, Jovan Divjak, war Serbe und ein Karriereoffizier der JNA gewesen, der die Verteidigung Sarajewos gegen die Truppen von General Mladic vom serbischen Lager organisierte. In der Posavina waren ganze Einheiten der Kroatenmiliz HVO zur ARBiH übergelaufen, als die Führung des kroatischen Lagers im April 1993 den Angriff auf das bosnische Lager befahl. Diese HVO-Einheiten hatten sich als Ganzes in die bosnische Armee eingegliedert und kämpften dort bis Kriegsende in erster Linie gegen die Kräfte des serbischen Lagers.⁷³

3.2 Das serbische Lager

Das *serbische Lager* wurde vom serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic angeführt: Es bestand aus einer umfangreichen Akteursgruppe, die in Kroatien die serbische demokratische Partei (*Srpska Demokratska Stranka*), SDS, und in Bosnien die gleichlautende SDS BH umfasste. Die bosnische SDS BH wurde im Juli 1990 nach dem Muster der kroatischen SDS gegründet und aufgebaut.⁷⁴ Die beiden Parteigründer Radovan Karadzic und Momcilo Krajisnik hatten in den 80er Jahren wegen Beitrags im Gefängnis gesessen.⁷⁵ Die beiden anderen wichtigen Parteiführer waren die Vorstandsmitglieder, die Professoren Nikola Koljevic und Biljana Plavsic. Der SDS BH gelang innerhalb kürzester Zeit die Mehrheit der serbischstämmigen Wähler in Bosnien für sich zu gewinnen. Laut Zensus von 1991 waren 31,4% der Bosnier ethnische Serben. Bei den Wahlen Ende 1990 bekam die SDS BH 29,6% der Stimmen und war mit 70 Sitzen zweitstärkste Fraktion im Parlament. Im Staatspräsidium stellte die SDS BH mit Koljevic und Plavsic zwei Mitglieder. Krajisnik dagegen wurde Parlamentspräsident.

Die offiziellen Ziele, die Parteiprogrammatik der SDS BH war zunächst unklar, nicht schriftlich festgehalten und sollte in groben Zügen die Interessen der Serben vertreten. De facto war die SDS BH jedoch wie ihre kroatische Zwillingschwester zum Zweck einer großserbischen

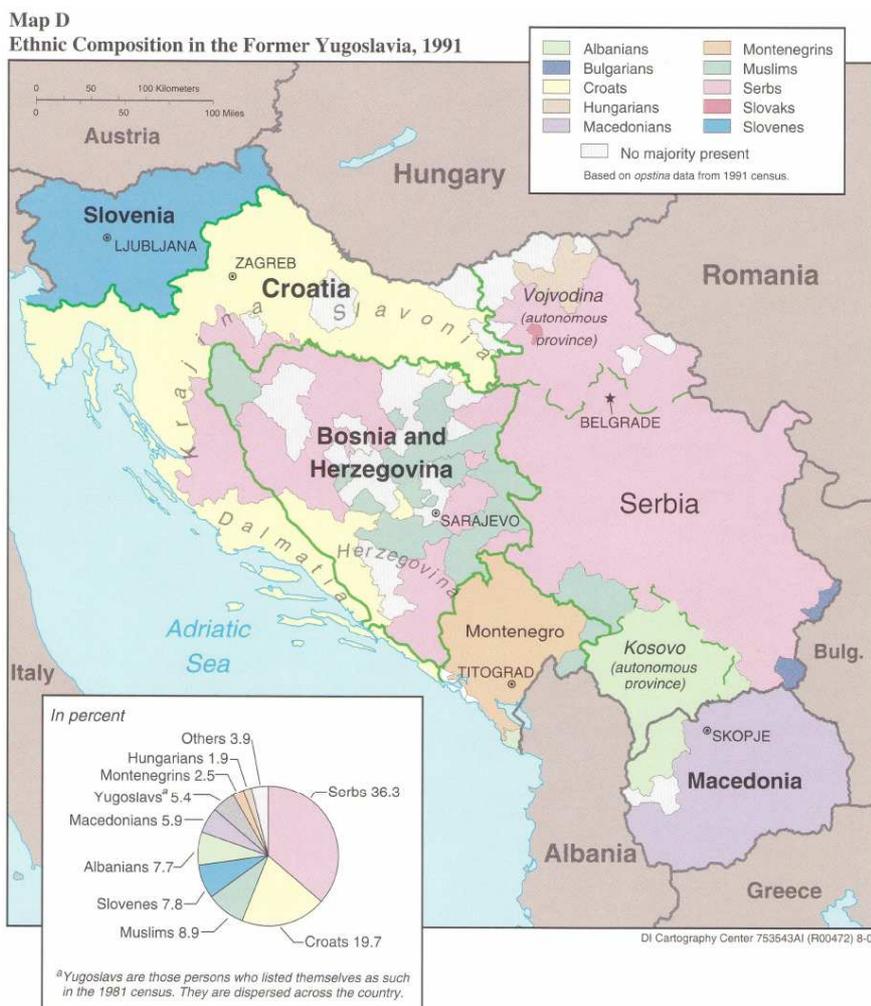
⁷³ Folgende HVO-Einheiten waren während des Konfliktes mit dem kroatischen Lager loyal gegenüber dem bosnischen Lager geblieben: In Sarajewo die King Tvtrko Brigade, die 101st HVO Brigade, Teil von 5. Korps ARBiH, in der Posavina die 107th Gradanac, 108th Brcko and 115th Zrinski Brigades, die als multiethnische Brigaden der ARBiH funktionierten, dann die 111th HVO Brigade in Zepce, die 110th Usora HVO Brigade in Tesanj, Teil 2. Korps ARBiH (C.I.A. 2002: 201-2).

⁷⁴ Vgl. Judah 2000: 196.

⁷⁵ Vgl. Judah 2000: 165.

Agenda von Milosevic und seinen Beratern ins Leben gerufen worden.⁷⁶ Auf die Details dieser großserbischen Zielsetzung wird hier nicht näher eingegangen. Sie ist in der Anklageschrift des ICTY gegen Milosevic und Karadzic und in vielen Publikationen ausführlich dargestellt. Entscheidend ist, dass es dem serbischen Lager darum ging, im weitesten Sinne als serbische Siedlungsgebiete definierte Territorien in Kroatien und Bosnien unter politische und militärische Kontrolle zu bekommen, um sie zu einem territorial zusammenhängenden Gebilde mit Serbien und Montenegro zu vereinen. Ein Blick auf die Karte der Siedlungsgebiete der verschiedenen Volksgruppen vor Ausbruch des Krieges in Kroatien und Bosnien lässt erkennen, dass das serbische Lager etwa ein Drittel Kroatiens und etwa zwei Drittel Bosniens beanspruchte.

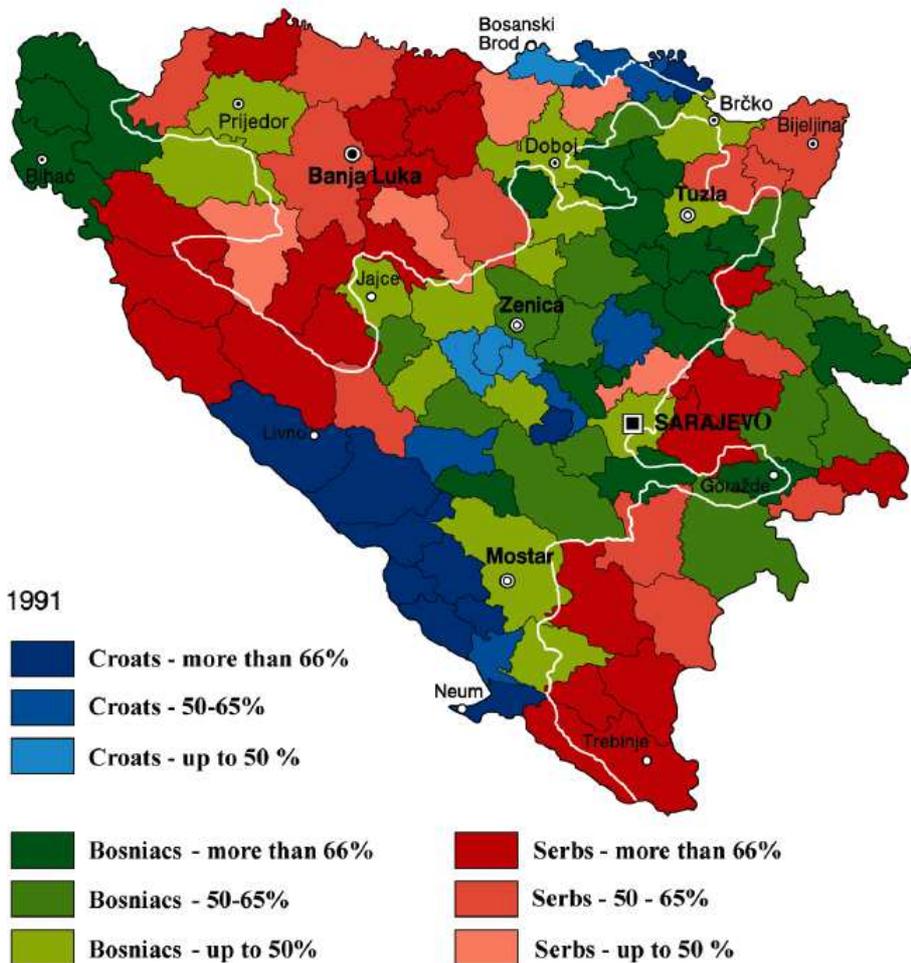
(2) Karte: Siedlungsgebiete ethnischer Gruppen in Jugoslawien laut Zensus von 1991⁷⁷



⁷⁶ Der Jugoslawienexperte James Gow beschreibt die Strategie Milosevics mit Blick auf Bosnien und die SDS BH unter der Leitung von Karadzic als vergleichbar mit Hitlers Strategie 1938 bezüglich der Tschechoslowakei, den Sudetendeutschen und deren Anführer Händlein. Für Gow verhielten sich insbesondere Frankreich und Großbritannien darüber hinaus wie beim Münchener Abkommen 1939 (Gow 1997: 83).

⁷⁷ Quelle: C.I.A. 2002.

(3) Karte: Ethnische Mehrheiten auf Gemeindeebene in Bosnien laut Zensus 1991⁷⁸



Entscheidende Voraussetzungen für die Realisierbarkeit dieser massiven Ausweitung des Einflussgebietes der Teilrepubliken Serbien und Montenegro war die Kontrolle über die jugoslawischen Bundesorgane, die Gründung der Satellitenparteien SDS und SDS BH und die polizeiliche und militärische Organisation ihrer Mitglieder. Die politische Großstrategie zur Ausdehnung des Herrschaftsbereichs des serbischen Lagers bestand sowohl in Kroatien als auch Bosnien darin, dass nach der Gründung der Parteien SDS und SDS BH diese damit begannen, einen ethnisch exklusiven Staat aufzubauen. Territorien wurden als *Serbian Autonomous Regions* (SAOs) ausgerufen und gleichzeitig ein serbisches Parlament und eine serbische Einparteienregierung aufgebaut.⁷⁹ Im Moment der formalen Sezession wurde aus diesen

⁷⁸ Quelle: Office of the High Representative in BiH (www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/AHAA-6KRLHT?OpenDocument).

⁷⁹ Der Leiter der europäischen Beobachtermission ECMM, Geert Ahrens, erkannte bereits im Herbst 1991 einen Zusammenhang zwischen den SOAs in Bosnien und Kroatien: „*The pattern of these SAOs showed the intention of*

Elementen in Kroatien die *Republika Srpska Krajina* (RSK) und in Bosnien die *Republika Srpska* (RS). RSK wie RS kündigten noch während der Gründungszeremonie an, mit Serbien und Montenegro eine Konföderation gründen zu wollen. Das Gebiet der RSK war identisch mit den UNPAs, die ab Januar 1992 eingerichtet wurden. Der Vorteil des mehrstufigen Prozesses zur Schaffung eines „Großserbiens“ lag darin, dass die politischen Führer in Belgrad, Knin, und Pale sich zumindest ansatzweise auf das Selbstbestimmungsrecht in der UN-Charta berufen konnten und der Vorwurf eines klassischen zwischenstaatlichen Aggressionskrieges von ihren Gegnern in Kroatien und Bosnien und der internationalen Gemeinschaft nicht so einfach zu beweisen war.

(4) United Nations Protected Areas (UNPAs) in Kroatien 1991-1992⁸⁰



Die Voraussetzung für die Durchführung der Expansionspläne des serbischen Lagers in Kroatien in Bosnien war die Kontrolle über die wichtigsten Bundesorgane jugoslawische Präsidentschaft und jugoslawische Volksarmee (JNA). Ab Frühsommer 1991 wurden diese Teil des serbischen Lagers, was weitreichende Folgen auch für die militärischen Kapazitäten des serbischen Lagers hatte. Im Mai 1991 war es der Gruppe um den Präsidenten der Teilrepublik Serbien, Slobodan Milosevic gelungen, die Wahl des Kroaten Stipe Mesic, einem Getreuen des Präsidenten der Teilrepublik Kroatien, Franjo Tudjman, zum Vorsitzenden des föderalen Präsidiiums durch einen

establishing a land bridge between Serb majority areas in western Bosnia (and the Croatian Krajina) and such areas in the east as well as Serbia proper“ (Ahrens 2007: 203). Vgl. auch Jovan Divjak in Magas/Zanic 2001: 153.

⁸⁰ Quelle: C.I.A. 2002.

mit der jugoslawischen Verfassung nicht vereinbaren Schachzug zu verhindern. Diese Blockade war de jure und de facto ein zunächst gewaltfreier Putsch des serbischen Lagers auf Bundesebene.⁸¹

Als Slowenien und Kroatien im Juni 1991 ihre Unabhängigkeit von Jugoslawien erklärten, war das Staatspräsidium ohne Vorsitz führungslos und Milosevics Komplize, der jugoslawische Verteidigungsminister Kadijevic, gab im Namen des nicht autorisierten Premiers Ante Markovic der Volksarmee am 25. Juni den Befehl zum Vorgehen gegen die slowenischen und kroatischen Bürgermilizen und Polizeikräfte.⁸² Ein solcher Befehl konnte laut Verfassung nur vom Vorsitzenden des Staatspräsidiums erteilt werden. Mit der Annahme des Befehls stellte sich die Führung der Volksarmee (JNA) unter die Leitung des serbischen Lagers. Es kam auf allen Ebenen der JNA zu massenhaften Desertationen. Als Ergebnis blieben in erster Linie serbisch stämmige Offiziere und Soldaten zurück.

Im Folgenden wird auf die umfangreichen militärischen Kapazitäten des serbischen Lagers mit Blick auf den Bosnienkonflikt eingegangen, die sich in erster Linie auf die JNA stützten, die noch 1991 zur fünftgrößten Armee der Welt gezählt wurde. Kurz vor Ausbruch des Krieges in Bosnien hatte die JNA etwa 100-110 000 Soldaten, 500 Panzer, 400 Stück Artillerie (über 100 mm), 48 Raketenwerfer, 350 Mörser und etwa 120 Kampfbomber, 40 Kampfhubschrauber allein für den Konflikt in Bosnien zur Verfügung.⁸³ Seit Sommer 1991 hatte die Führung der JNA auf Befehl von Milosevic zusammen mit dem jugoslawischen Geheimdienst (KOS) und dem Innenministerium der Teilrepublik Serbien (SDB) den so genannten *RAM-Plan* umgesetzt, der Ende Dezember 1991 in seiner ersten Phase ausgeführt war und am 20. März 1992 in seiner zweiten Phase.⁸⁴ Die erste Phase des RAM-Plans bestand darin, alle in Bosnien geborenen

⁸¹ Die Europäische Gemeinschaft kritisierte den Putsch des serbischen Lagers innerhalb der jugoslawischen Präsidentschaft zum ersten Mal in einer öffentlichen Erklärung fünf Monate nach dem Ereignis am 5. Oktober 1991: „*The Yugoslav collective Federal Presidency (...) is taking over certain tasks which constitutionally are within the competence of the Federal Parliament. They reject the seizure of the Presidency by Montenegro and Serbia (...) the Community and its Member States condemn this illegal action against the Constitution of Yugoslavia and the Charter of Paris*“ (Trifunovska 1994: 351).

⁸² Die Abläufe am 25. Juni 1991 sind von Silber und Little mit Originalbelegen detailliert rekonstruiert worden (Silber/Little 1997: 154f). Vgl. auch die Aussagen Ante Markovics vor dem ICTY (Markovic/ICTY 23.10.2003: 28054).

⁸³ Vgl. C.I.A. 2002: 129f.

⁸⁴ Vgl. C.I.A. 2002: 128-30 und Judah 2000: 170. Vor dem ICTY haben verschiedene Akteure die Existenz des RAM-Plans bestätigt. Besonders relevant hierbei ist ein mitgeschnittenes Telefonat zwischen Milosevic und Karadzic vom Sommer 1991, was in die Hände von Izetbegovic und Kljuic (Kljuic/ICTY 26.6.2006: 3846) gelangte. Auch der jugoslawische Premier Ante Markovic bestätigte die frühe Kenntnis des RAM-Plans (Markovic/ICTY 23.10.2003:28029). Ein Mitschnitt eines Telefonats zwischen Milosevic und Karadzic über den RAM-Plan vom Juli 1991 befindet sich im Anhang als ANNEX II.

serbischen Soldaten der JNA nach Bosnien zu verlegen, so dass im Moment des Kriegsausbruchs die in Bosnien stationierte JNA ohne Verzögerung als Armee der bosnischen Serben (VRS) umdeklariert wurde und sofort agieren konnte.⁸⁵ Die zweite Phase bestand in der Aufstellung, Ausbildung und Ausrüstung einer serbischen Bürgermiliz durch die Bewaffnung der Mitglieder der SDS BH und dem gleichzeitigen Aufbau einer serbischen Polizei bestehend aus Mitgliedern der SDS BH. Ende März 1992 waren etwa 90 000 Mitglieder der SDS BH als Bürgermiliz bewaffnet und etwa 15 000 als Polizisten.⁸⁶

Der im Frühjahr begonnene Kroatienkrieg zwischen der SDS und der JNA sowie der kroatischen Polizei und Bürgermiliz auf der anderen Seite hatte ein klares Muster beim Vorgehen des serbischen Lagers erkennen lassen. Die Besetzung von Gebieten durch die Kräfte des serbischen Lagers folgte einer immer gleich bleibenden Militärstrategie: Zunächst wurde von bewaffneten Kräften der SDS ein Zwischenfall mit kroatischen Kräften provoziert, dann griffen serbische Schockgruppen aus Serbien und Montenegro, besonders kampferfahrene und radikalisierte Einheiten (*Arkans Serbian Volunteer Guard* und *Seseljs White Eagles* oder *Chetniks*) ein und eliminierten oder vertrieben die kroatischen Kräfte und schließlich sicherte die JNA mit schwerem Gerät den Geländegewinn gegen Rückeroberungsversuche der kroatischen Seite. Die als Polizei oder Miliz bewaffneten Parteimitglieder der SDS vertrieben danach zusammen mit den Schocktruppen serbischer und montenegrinischer Herkunft die verbliebenen Kroaten oder andere, die nicht serbischer Abstammung waren. Jenseits von rassistischen und nationalistischen Motiven lassen sich die ethnischen Vertreibungen und Morde auch aus einer rein militärischen Logik erklären. Insbesondere in Bosnien war fast kein Stück Land, welches das serbische Lager eroberte, ethnisch homogen und ausschließlich serbisch besiedelt. Den Kräften des serbischen Lagers gelang zwar gerade in den ersten Monaten des Bosnienkonfliktes eine rasend schnelle Besetzung von etwa 70% des Gesamtterritoriums, doch die „Sicherung“ des gewonnenen Territoriums überforderte die etwa 200 000 Soldaten des serbischen Lagers, weil das Personal nicht dafür reichte, flächendeckend das Gebiet zu kontrollieren, die Herrschaft zu konsolidieren und gleichzeitig an der Front zwei Gegner zu bekämpfen. Deswegen bestand auch die militärische Kalkulation darin, möglichst alle zu vertreiben oder zu ermorden, die potentiell der Besatzungsmacht in den Rücken fallen konnten.

⁸⁵ Der Milosevic-Getreue Jovic hatte die Strategie Anfang 1991 schriftlich festgehalten (C.I.A. 2002: 128).

⁸⁶ Die C.I.A. zitiert ebenso wie die Anklage des ICTY ein vom JNA-Kommandeur, General Kukanjac, in Bosnien an den JNA-Generalstab übermitteltes Schreiben vom 20. März 1991, welches genau über den Abschluss der Waffenverteilung berichtet (C.I.A. 2002: 128f und Cenic/ICTY 27.3.2006: 22252). Bereits am 25. Dezember 1991 war jedoch der RAM-Plan weitgehend umgesetzt, wie ein JNA-Bericht belegt (C.I.A. 2002: 128). Der Bericht Kukanjacs befindet sich im Anhang als ANNEX III.

Dass das serbische Lager sich militärisch überschätzt hatte, als es in kurzer Folge einen Feldzug in Kroatien und Bosnien begann, lässt sich an der zweiten Fallstudie besonders deutlich ablesen. Das serbische Lager verfügte zwar über die ehemalige JNA und viele bewaffnete SDS-Mitglieder, doch es war sehr unflexibel und konnte keine größeren Einheiten zwischen Kroatien und Bosnien verlegen, um jeweils massive Offensiven zu starten. Immer hätte die Gefahr bestanden, in dem einen Konflikt etwas zu gewinnen, was im zweiten sogleich verloren ginge. Ab 1993 gelang es den Kräften des serbischen Lagers, obwohl von der Ausrüstung immer noch weit überlegen, nur noch unter großen Verlusten, die 1000 Kilometer lange Front in Bosnien zu stabilisieren. Es fehlten überall Truppen, um die Geländegewinne abzusichern.⁸⁷ 1993 und 1994 begann das serbische Lager deswegen mit der Zwangsrekrutierung von Flüchtlingen und der Aufstellung von Fraueneinheiten.⁸⁸ Darüber hinaus wurde der Artillerieeinsatz immer massiver.

3.3 Das kroatische Lager

Das *kroatische Lager* wurde vom Präsidenten Kroatiens Franjo Tudjman angeführt. Zu Beginn des Bosnienkonfliktes bis zum Februar 1992 bestand das kroatische Lager in erster Linie aus Politikern, Militärs und Geheimdienstleuten der Republik Kroatien, namentlich dem in der bosnischen Herzegowina geborenen kroatischen Verteidigungsminister Gojko Susak, dem kroatische Geheimdienstchef Josip Manolic, Tudjmans Kabinettschef Hrvoje Sarinic und dem Generalsekretär der Kroatischen Demokratischen Partei (HDZ), Stipe Mesic. Diese Akteure hatten die HDZ in Kroatien gegründet und das Land in die Unabhängigkeit geführt.

Mit Blick auf Bosnien gelang der HDZ im August 1990, eine Tochterpartei mit dem Namen Kroatische Demokratische Partei Bosnien-Herzegowinas (*Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine*) zu gründen. Innerhalb der HDZ BH setzte sich jedoch schnell mit großer Mehrheit eine Strömung unter der Führung von Stjepan Kljuic durch, die die Einheit Bosniens auch gegen den Willen Tudjmans bewahren wollte.⁸⁹ Die pro-bosnischen Mitglieder der HDZ BH stammten in erster Linie aus dem urbanen und besonders multiethnisch besiedelten Gebieten Zentralbosniens, Sarajewos und der Posavina. Dagegen war bis Februar 1992 die Fraktion der radikalen und separatistischen Mitgliedern HDZ BH unter der Leitung von Mate Boban eine

⁸⁷ Vgl. C.I.A. 2002: 222.

⁸⁸ Belege hierfür können im dritten Abschnitt der zweiten Fallstudie nachgelesen werden.

⁸⁹ Vgl. Burg/Shoup 1999: 66f.

Minderheit. Diese Gruppe befolgte direkt die Anweisungen Tujmans und stammte in erster Linie aus der ländlichen und ethnisch weitgehend homogen besiedelten Herzegowina.

In den Wahlen gelang der HDZ BH unter der Führung des moderaten Stjepan Kljuic ein grandioser Wahlerfolg. Mit 18,7% der Stimmen und 45 Sitzen im Parlament hatte die HDZ BH mehr Stimmen bekommen als ethnische Kroaten in Bosnien lebten. Diese stellten laut Zensus von 1991 17,3% der Gesamtbevölkerung.⁹⁰ Die Wahlerfolge der beiden moderaten Politiker der HDZ BH, Stjepan Kljuic und Franjo Boras, die die beiden für Mitglieder der „kroatischen Nation“ reservierten Sitze im Staatspräsidium erhielten, zeigten zudem, dass die HDZ BH für ihren pro-bosnischen Kurs gewählt worden war und nicht wegen vermeidlich kroatisch-nationalistischer Programmatik. In der ersten Fallstudie wird dargestellt, wie der radikale Flügel unter Boban im Februar 1992 Kljuic und die moderate und pro-bosnische Spitze der HDZ BH auf Tujmans Geheiß hin mit undemokratischen Mitteln verdrängte.⁹¹

Das kroatische Lager verfolgte ähnliche Ziele mit ähnlichen Mitteln wie das serbische Lager. Durch die Veröffentlichung der Protokolle von 1991-1994 des kroatischen *Council for Defence and National Security*, Aussagen vor dem ICTY sowie de facto Geständnissen von Manolic und Sarinic wurde eindeutig belegt, dass Tujman und alle oben genannten Akteure des kroatischen Lagers 1991-1994 den Plan verfolgten, Kroatien um weite Teile Bosniens zu erweitern.⁹² Als Zieldimension für die territoriale Expansion Kroatiens diente die *Banovia*, die 1939 für 18 Monate existiert hatte und Herzegowina, Zentralbosnien, aber auch Nordbosnien umfasste. Die 1991 vom kroatischen Parlament angenommene Verfassung bezog sich explizit auf die Grenzen der *Banovia* von 1939.⁹³ Bei der internen Sitzung des *Supreme State Council* am 8. Juli 1991 machte Tujman deutlich, dass die Außengrenzen Bosniens unbedingt geändert werden müssten:

„Also, gentlemen, if we opt for Croatia's independence, either within an alliance or total independence, Croatia's borders such as they are today are absurd. They are impossible in the sense of administration and trade let alone as regards any kind of protection of these borders of Croatia. Therefore, from our point of view, no less than the Serbians. There is the problem of - there is a need find an essential solution to the problem. Isn't that so? Because the establishment of Bosnia, the borders of Bosnia-Herzegovina after World War II, are historically absurd“ (Kljuic/ICTY 26.6.2006: 4287).

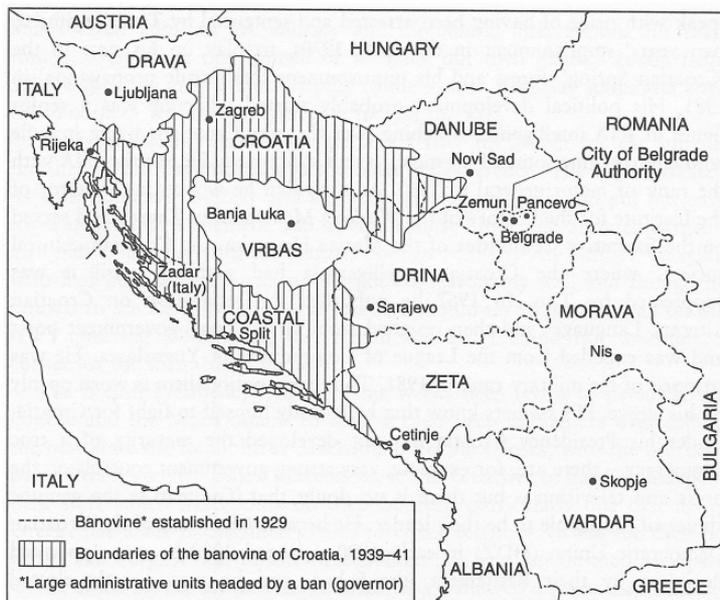
⁹⁰ Vgl. Burg/Shoup 1999: 27 und Calic 1995: 85.

⁹¹ Siehe hierzu Abschnitt 2 der ersten Fallstudie.

⁹² Vgl. Sarinic 1999 und Abschnitt 1 der ersten Fallstudie.

⁹³ Vgl. Punkt 2 des Abkommens vom 7.5.1992 in Graz zwischen dem Präsidenten der Republika Srpska, Radvan Karadzic, und dem Präsidenten der Hrzeg Bosna, Mate Boban. Punkt zwei nennt explizit die *Banovina* von 1939. Das Abkommen befindet sich im Anhang als ANNEX IV.

(5) Kroatische Banovia von 1939⁹⁴



Das kroatische Lager verfolgte - wie das serbische - die Strategie des Aufbaus eines ethnisch exklusiven Satellitenstaates im Nachbarland, der die Herzegowina und Zentralbosnien umfassen und der sich dann zu einem späteren, politisch günstigen Moment dem Mutterland formal anschließen sollte. Dort, wo radikale Mitglieder der HDZ BH die Oberhand hatten, wurden ebenfalls vom bosnischen Staat autonome kroatische Territorien ausgerufen und ein ethnisch exklusiver kroatischer Einparteienstaat, die *Herceg Bosna*, aufgebaut. In der ersten Fallstudie ist die *Herceg Bosna* noch ein selbsterklärtes Gebiet autonomer kroatischer Gemeinden. In der zweiten Fallstudie ist die *Herceg Bosna* weiterentwickelt zur Republik der bosnischen Kroaten.

Das kroatische Verteidigungsministerium bewaffnete die Mitglieder der HDZ BH und das kroatische Innenministerium baute parallel ab Sommer 1991 eine kroatische Polizei in Bosnien auf. Die militärischen und polizeilichen Kapazitäten waren allerdings sehr viel bescheidener als die des serbischen Lagers. Die C.I.A.-Analysten schätzen die Miliz der HDZ BH, die *Hrvatska Vijeće Odbrane* (HVO), auf 15-20 000 Kräfte. Laut C.I.A. und dem ICTY gibt es keinen Zweifel daran, dass die HVO lediglich ein Arm der regulären kroatischen Armee (HV) war. Sie wurde vom HV-General Janko Bobetko geführt und stand unter dem direkten Kommando Tudjmans:

„The HV-HVO relationship went well beyond the deployment of allied HV units fighting alongside HVO forces in Bosnia. Not only were HV and HVO forces operating under a joint command but the HVO Main Staff was itself an HV forward post, established on 16 April in Grude at Tudjman’s direction” (C.I.A. 2002: 134).

⁹⁴ Quelle: Owen 1995a: 73.

Von Beginn an waren die meisten Offiziere und Soldaten der HVO de facto umdeklarierte HV-Kräfte und zum Teil in Bosnien geborene Kroaten, die als „*Freiwillige*“ zurück in ihre Heimat geschickt wurden. Als die HVO im April 1993 die bosnische Armee angriff, um die territorialen Ziele des kroatischen Lagers durchzusetzen, wurde sie durch zusätzliche HV-Einheiten unterstützt. Die zweite Fallstudie beschreibt eine Lage, in welcher sich die militärische Situation der personell unterlegenen, jedoch waffentechnisch besser ausgerüsteten HVO als immer schwieriger entwickelte und sich die HVO gerade in Zentralbosnien und dem Neretva-Tal einer totalen Niederlage nähert: Das veranlasste Tudjman, die HVO mit geschätzten weiteren 20 000 HV-Soldaten zu verstärken und seinen besten Offizier, HV-General Roso nach Bosnien zu schicken, um eine Kriegswende herbeizuführen.⁹⁵

3.4 Gemeinsame Regierung und die Übereinkunft von Karadjordjevo

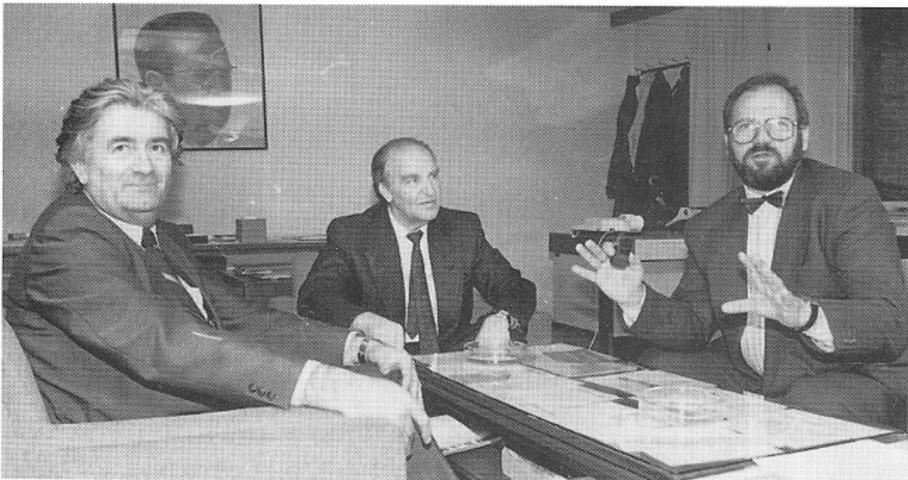
Neben den drei Lagern sind zwei weitere Strukturelemente von Bedeutung: Zum einen das Zustandekommen der Regierungskoalition von SDA, HDZ BH und SDS BH und zum anderen die geheime Zusammenarbeit zwischen dem serbischen und kroatischen Lager in Folge der Übereinkunft von Karadjordjevo am 26. März 1991.

Es mag zunächst unerklärlich erscheinen, dass das bosnische Lager, also die SDA und die HDZ BH, nach den Wahlen Ende 1990 mit der SDS BH Gespräche über die Bildung einer gemeinsamen Dreiparteienregierung aufnahmen. Zu diesem Zeitpunkt begann zwar das serbische Lager mit den Kriegsvorbereitungen, doch der Krieg in Kroatien war noch nicht ausgebrochen und die politische Lage noch nicht entsprechend angespannt. Dies lag daran, dass Ende 1990 und Anfang 1991 die SDS BH noch keine Gebiete in Bosnien als autonom erklärte oder sich Milizen zeigte. Vielmehr hatten alle drei neuen „*nationalen*“ Parteien SDA, HDZ BH und SDS BH eine starke Gemeinsamkeit, mit der sie alle die Wahlen gegen die „*alten*“ jugoslawischen Parteien gewonnen hatten: Die Überwindung des sozialistischen Modells. Da sie keine genauen Programme und Forderungen im Wahlkampf aufgestellt hatten, gab es auch keine besonderen inhaltlichen Hindernisse für eine gemeinsame Regierungsbildung, die am 30. Januar 1991 abgeschlossen war und formal bis zum 6. April 1992 hielt.⁹⁶

⁹⁵ Weitere Details und Belege in den Abschnitten 2 und 3 der zweiten Fallstudie. Vgl. C.I.A. 2002: 226f und ICTY 31.3.2003: 27+64.

⁹⁶ Vgl. Tanjug 30.1.1991 und BBC 2.2.1991.

(6) Foto: Gemeinsame Regierung in Bosnien 1991 – Karadzic, Izetbegovic und Kljuic⁹⁷



Ein zweiter Grund für eine gemeinsame Regierung war, dass ausschließlich die Kandidaten der drei nationalen Parteien es vermocht hatten, bei den Wahlen zum Staatspräsidium die sieben Sitze zu besetzen. Damit waren sie bereits automatisch aufgrund ihres Erfolges Alleinherrscher über die, neben Parlament und Regierung, wichtigste Institution im Land.

Ein letztes und wichtiges Strukturelement ist die versuchte Zusammenarbeit zwischen dem serbischen und kroatischen Lager, um zu verhindern, dass bei der Aufteilung Bosniens beide Lager in eine weitere militärische Auseinandersetzung gerieten. Die so genannte Übereinkunft von Karadjordjevo war lange sagemumwoben und wurde sowohl von Tudjman als auch Milosevic dementiert. Nach Tudjmans Tod veröffentlichte jedoch ein Beteiligter, Tudjmans Kabinettschef Sarinic, ein Buch, in dem er das Geheimgespräch sowie weitere geheime Folgetreffen detailgenau beschreibt.⁹⁸ Und auch weitere enge Gefolgsleute Tudjmans, wie Geheimdienstchef Manolic und HDZ-Generalsekretär Mesic erklärten vor Gericht (ICTY), vom Treffen und dessen Inhalt gewusst zu haben.⁹⁹ Das Abkommen von Karadjordjevo war für Tudjman und Milosevic innen- und außenpolitisch äußerst riskant, weil die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den serbischen und kroatischen Kräften in Kroatien etwa zeitgleich begannen und die Mehrheit der Bevölkerung und insbesondere die eigene Wählerschaft von beiden Präsidenten bereits gegeneinander aufgehetzt worden war.

⁹⁷ Quelle: Judah 2000.

⁹⁸ Vgl. Sarinic 1999.

⁹⁹ Vgl. Tudjmans Kabinettschef Hrvoje Sarinic (Sarinic 1999 und Sarinic/ICTY 21.1.2004), Tudjmans Geheimdienstchef Josip Manolic (Manolic/ICTY 3.7.2006: 4275), der Vorsitzende der HDZ Stipe Mesic (Mesic/ICTY 16.3.1998) der Premierminister der Bundesrepublik Jugoslawien Markovic (Markovic/ICTY 23.10.2003).

Außenpolitisch war die bilaterale Geheimkooperation deswegen riskant, weil Tudjman viel investiert hatte, um der Unabhängigkeit Kroatiens Legitimität zu verleihen ebenso wie Milosevic in das vermeindliche Selbstbestimmungsrecht der kroatischen Serben. Wäre publik geworden, dass sowohl Kroatien als auch Serbien eine klassische expansionistische und kriegstreiberische Politik mit Blick auf einen schwachen, aber noch stabilen Nachbarstaat hegten, wären wohl die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft, aber auch der eigenen Wählerschaft und der Opposition in beiden Ländern bereits im Frühjahr 1991 sehr viel schärfer gewesen.

Die Übereinkunft von Karadjordjevo hatte den Zweck, trotz des beginnenden Krieges eine einvernehmliche und möglichst konfliktarme Teilung Bosniens zu realisieren. Eine gemeinsame Bosnienpolitik sollte verhindern, dass man mit militärischen Mitteln und hohen Kosten über die Verteilung des bosnischen Territoriums entschied. In Karadjordjevo vereinbarten die beiden Präsidenten deswegen die Einsetzung von geheimen Expertenkommissionen, die einen neuen Grenzverlauf am Verhandlungstisch klären sollten, wie Geheimdienstchef Manolic später zugab:

„(Tudjman) went on to elaborate and said what was implied by that agreement of principle, but of course the developments were also taken into consideration, not just the meeting, and that was the establishment of the commission on both sides, on the Serb side and on the Croatian side, and also a commission which was set up to look at the problems that would arise in a division of that kind and to possibly create a map which would be acceptable to both sides (...) The commission was made up of Bilandzic, Sokol, and two other men. They were all prominent public figures in Croatian political life at the time, and in a way they were close to President Tudjman and his politics and policies, so that he appointed that commission with full confidence and trust that they would work in the interests of Croatia and work parallel with the commission that Milosevic was to establish in Serbia, and I think that commission did its work (...) I cannot recall them all now, but you have - the names were published on the Serb side. It was Mrs. Avramov, it was Mihajlovic, and two others. Four people were appointed by Milosevic to the Serb commission. But if you make an effort, you will find this in the literature and the books, because the commissions were made public” (Manolic/ICTY 3.7.2006: 4280+5).

Ein zweiter Grund für diese riskante Kooperation beider Lager war die Tatsache, dass sie damit rechnen mussten, dass sich zumindest die muslimische Bevölkerung Bosniens gegen eine solche Teilung zur Wehr setzen würde. Sollte es beiden Lagern jedoch gelingen, jeweils die serbische und kroatische Bevölkerung zu steuern, hätte man innerhalb Bosniens eine knappe Mehrheit und konnte damit seine Expansionspläne auch innerbosnisch demokratisch legitimieren. Die Kalkulation von Karadjordjevo und den Folgetreffen in Graz am 26. Februar 1992 und 7. Mai 1992, verschiedenen Geheimgesprächen 1993 in Belgrad und gemeinsamen Vorschlägen und bilateralen Abkommen 1993-1994 ging davon aus, dass, wenn beide Lager von vornherein militärische Konflikte ausschließen würden, ihre militärischen Aktivitäten harmonisiert würden und die jeweiligen Bevölkerungsteile mobilisieren und steuern könnten, sich die innenpolitischen

und internationalen Kosten der Teilung Bosniens in Grenzen halten würden.¹⁰⁰ In den beiden Fallstudien wird an mehreren Stellen aufgezeigt, wie beide Lager versuchen, die Übereinkunft von Karadjordjevo politisch und auch militärisch zu realisieren.

(7) Foto: Geheimgespräch von Tudjman und Milosevic in Karadjordjevo am 26. März 1991¹⁰¹



¹⁰⁰ In Abschnitt 2 der zweiten Fallstudie wird auf die militärische Kooperation beider Lager in Bosnien eingegangen.

¹⁰¹ Quelle: Sarinic 1999.

4 ERSTER FALL: EG/EPZ-KRISENMANAGEMENT 1991-1992

Die erste Studie zum Krisenmanagement der EG/EPZ in Bosnien ist in vier Zeitabschnitte (T1-4) eingeteilt. Diese vier Unterkapitel resultieren aus vier besonders markanten Verhaltensänderungen der Konfliktparteien. Der erste Zeitabschnitt (T1) ist gewissermaßen eine Vorphase, in welcher europäisches und auch amerikanisches Krisenmanagement nur marginal in Erscheinung treten, in der sich jedoch der Bosnienkonflikt verschärft. Der zweite Zeitabschnitt (T2) ist dagegen von Versuchen der Konfliktparteien gekennzeichnet, eine kooperative Lösung zu finden. Die dritte Phase (T3) ist eine Phase zwischen Kooperation und Konflikt, nachdem zwei der drei Parteien vom Abkommen Abstand nehmen, jenseits des Verhandlungstisches mit militärischen Mitteln nach einer Lösung gesucht wird und schließlich dennoch ein neues Abkommen von allen drei Parteien angenommen wird. In der letzten Phase (T4) kann jedoch auch dieses neue Abkommen nicht verhindern, dass zwei der drei Parteien sich für eine militärische Durchsetzung ihrer politischen Ziele entscheiden. Besonders erklärungsbedürftig ist in diesem ersten Fall die Annahme von kooperativen Strategien in der zweiten Phase und die Entscheidung für eine militärische Strategie in der vierten trotz des EPZ-Krisenmanagements.

4.1 Oktober 1991-Januar 1992 (T1): Ein zweidimensionaler Konflikt verschärft sich

Der erste Zeitabschnitt beginnt mit dem ersten formalen Schritt des bosnischen Parlamentes auf dem Weg zur Unabhängigkeit der Teilrepublik von der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ). Im Kontext des Parlamentsbeschlusses Mitte Oktober 1991 verschärft sich ein bis dato schwelender Konflikt um die Unabhängigkeit sowie die innere Ordnung Bosniens. Der Zeitabschnitt endet an dem Tag, an dem die Konfliktparteien mit einer kooperativeren Verhandlungsphase beginnen.

4.1.1 Zwei fast unlösbare Konflikte und ein möglicher Kompromiss

Zwischen den drei Konfliktparteien waren im Zeitabschnitt die äußere Verfasstheit, d.h. die Unabhängigkeitsmodalitäten, und die innere Verfasstheit, d.h. die zukünftige Staatsform, umstritten. Die Konfliktstruktur ist im Folgenden deswegen in zwei Unterkapitel geteilt.

4.1.1.1 Äußere Verfasstheit: Unabhängigkeit vs. Verbleib in der BRJ

Anfang Oktober 1991 wurden die Vertreter aller Teilrepubliken der BRJ während der Jugoslawienkonferenz in Den Haag von den Vertretern der EG gefragt, ob sie ihr Land in die Unabhängigkeit führen wollen.¹⁰² Wenige Tage später initiierten zwei der drei Parteien der bosnischen Regierungskoalition eine Debatte über Unabhängigkeit im Parlament.¹⁰³ Am 14. Oktober 1991 brachte das bosnische Lager, d.h. die Fraktionen von SDA und HDZ BH, einen Resolutionsentwurf ein, der mittelfristig „Souveränität“ für Bosnien forderte. Mit Rücksicht auf die stark ablehnende Meinung des Koalitionspartners, der Partei der bosnischen Serben SDS BH, verzichteten jedoch SDA/HDZ BH auf die Forderung nach sofortiger Unabhängigkeit.

Das oberste Ziel des Souveränitätsmemorandums war laut Präsident Alija Izetbegovic, die Nachbarländer Serbien und Kroatien zur Aufgabe der Einmischung in die inneren Angelegenheiten Bosniens aufzufordern.¹⁰⁴ Gemeint war in erster Linie die Nutzung bosnischen Territoriums durch die jugoslawische Volksarmee (JNA) bei Angriffen auf Kroatien sowie Gegenmaßnahmen der kroatischen Seite, die sich ebenfalls auf das bosnische Territorium ausdehnten bzw. die Teile der kroatischen Bevölkerung Bosniens involvierten. Zudem reagierte der bosnische Präsident auf die Bestrebungen einiger mehrheitlich kroatisch und serbisch besiedelter Gemeinden nach einer immer größeren Autonomie gegenüber dem Zentralstaat. Izetbegovic sah darin die ersten Anzeichen darauf, dass die Präsidenten der Nachbarländer, Tudjman und Milosevic, gewillt waren, ihren Teilungsplan für Bosnien in die Tat umzusetzen. Am 12. Juni 1991 hatten Tudjman und Milosevic beim Gipfel der Präsidenten der Teilrepubliken in Split, Izetbegovic mit ihren Teilungsplänen für Bosnien offen konfrontiert.¹⁰⁵

Der Präsident der SDS BH, Radovan Karadzic, verstand das Memorandum jedoch als Auftakt zur Konfrontation und drohte zum ersten Mal offen mit Krieg um Bosnien. Karadzic drohte für den Fall, dass die vom bosnischen Lager dominierte gemeinsame Regierung die Unabhängigkeit unilateral durchsetzen wolle mit gewaltsamen Auseinandersetzungen. Er machte deutlich, dass in diesem Fall sehr hohe menschliche Verluste auf das bosnische Lager zukommen würden, weil es

¹⁰² Siehe Unterkapitel 4.1.2. zur EPZ. Vgl. Bennett 1995: 185.

¹⁰³ Die SDA hatte unter Führung ihres Vorsitzenden, Präsident Izetbegovic, bereits im Januar und Mai 1991 versucht, eine Resolution zur Frage der bosnischen Souveränität ins Parlament einzubringen. Sie war allerdings auch am Widerstand ihrer eigenen Abgeordneten gescheitert. Zeitungsberichte dazu in Oslobodjenje 31.1.1991 und Oslobodjenje 18.5.1991 sowie Burg/Shoup 1999: 71.

¹⁰⁴ Vgl. Aussagen Izetbegovics in Radio Sarajevo 16.10.1991 und BBC 18.10.1991.

¹⁰⁵ Vgl. Silber/Little 1997: 148.

weder über eine Armee noch über Waffen für die Bürgermiliz verfüge, die die jugoslawische Bundesarmee (JNA) auf Anweisung Milosevics bereits eingesammelt hatte:

„You want to take Bosnia-Herzegovina down the same highway of hell and suffering that Slovenia and Croatia are travelling. Do you think that you will not lead Bosnia-Herzegovina into hell, and do not think that you will not perhaps make the Muslim people disappear, because the Muslims cannot defend themselves if there is war?“ (C.I.A. 2003b: 123)

Als die Mehrheit der Abgeordneten unter der Führung von SDA und HDZ BH die Resolution trotz Kriegsdrohung annahm, begann die SDS BH mit der Gründung exklusiv serbischer Institutionen. Die Abgeordneten der SDS BH verließen das Parlament und gründeten in Banja Luka ein *serbisches Parlament*.¹⁰⁶ Vergeblich versuchte die Mehrheit von SDA/HDZ BH, die Abgeordneten mit einem weitgehenden Kompromissangebot zur Rückkehr zu bewegen. Die am 17. Oktober 1991 im bosnischen Parlament verabschiedete Resolution unterstrich, dass Bosnien in der BRJ bleiben würde, wenn Kroatien und Slowenien dies auch täten und wenn durch eine Reform der BRJ den Teilrepubliken mehr Eigenständigkeit erlaubt würde.¹⁰⁷

Das *serbische Parlament* in Banja Luka blieb jedoch auf Konfrontationskurs und beschloss am 24. Oktober 1991, dass im Fall der Unabhängigkeit Bosniens die serbischen Siedlungsgebiete in der Bundesrepublik Jugoslawien, d.h. de facto bei Serbien und Montenegro, verbleiben würden.¹⁰⁸ Somit waren die beiden für die SDS BH akzeptablen Politikoptionen der Verbleib Bosniens in Jugoslawien oder die Teilung Bosniens nach ethnischen Kriterien. Um ihre Entschlossenheit zur Durchführung dieser Strategie zu untermauern, führte die SDS BH am 9. und 10. November 1991 ein Referendum in den Gemeinden durch, wo sie die Mehrheit im Gemeinderat stellten, und die bereits im September 1991 von der SDS BH als *Serbian Autonomous Regions* (SAOs) proklamiert worden waren. Laut Karadzic stimmten 100% der befragten Serben für den Verbleib ihrer Gebiete in Jugoslawien.¹⁰⁹

Der Konflikt um die Unabhängigkeit verschärfte sich schlagartig am 16. Dezember 1991, als die EG überraschenderweise mit ihrer Prinzipienklärung zur Anerkennungspolitik allen Teilrepubliken sieben Tage Zeit gab, ein Anerkennungsgesuch nach Brüssel zu schicken. Damit waren alle drei bosnischen Konfliktparteien unter einem enormen Zeitdruck geraten, denn sie mussten endgültige Entscheidungen treffen.

¹⁰⁶ Der Außenminister Bosniens, Haris Silajdzic, machte nach der Abstimmung deutlich, dass er die Aussage Radovan Karadzics als ernstzunehmende Gefahr wahrnahm: „I am afraid the war may spread here. We are trying everything we can do to avoid violent conflict“ (The Times 16.10.1991).

¹⁰⁷ Vgl. Aussagen Izetbegovics am 17.10.1991 (Tanjug 17.10.1991 und BBC 23.10.1991).

¹⁰⁸ Vgl. Tanjug 24.10.1991 und BBC 28.10.1991.

¹⁰⁹ Vgl. Croatian Radio 11.11.1991 und BBC 14.11.1991.

Im Rahmen der Verfassungsorgane der Teilrepublik konnte sich das bosnische Lager schnell mit seinem Unabhängigkeitskurs durchsetzen. Am 20. Dezember 1991 gelangen Präsident Izetbegovic zwei Abstimmungserfolge im neunköpfigen Staatspräsidium, dem höchsten bosnischen Exekutivorgan: Er bekam zunächst gegen die Stimmen der beiden Präsidiumsmitglieder der SDS BH Koljevic und Plavsic eine Mehrheit für seine Wiederwahl und ebenfalls sieben Stimmen für die Versendung des Anerkennungsgesuchs nach Brüssel.¹¹⁰ Der Vorsitzende der serbische Partei SDS BH, Karadzic, erklärte daraufhin vor der Presse, er sei sicher, dass die EG die Bedingungen für eine baldige Anerkennung Bosniens nicht erfüllt sehe.¹¹¹

Die Gegenreaktion des serbischen Lagers bestand erneut darin, seine Teilungs-Absichten glaubwürdiger zu machen. Einen Tag nach der Abstimmung in der bosnischen Präsidentschaft drohte das serbische Parlament in Banja Luka damit, dass man eine serbische Republik in Bosnien ausrufen werde, falls das bosnische Lager nicht das Annerkennungsgesuch bis zum 14. Januar 1992 zurückziehe.¹¹² Um die Teilungsabsicht zu untermauern, ernannte das Parlament in Banja Luka bereits einen serbischen Ministerrat (Tanjug 21.12.1991 und BBC 23.12.1991).

Das bosnische Lager verstand die Forderung des serbischen Lagers als glaubwürdige Kriegsdrohung. Der bosnische Präsident Izetbegovic schickte zeitgleich mit dem Absenden des Gesuchs um Anerkennung eine dringende Bitte um sofortige Stationierung von UN-Blauhelmen an den UN-Generalsekretär.¹¹³ Zudem versuchte das bosnische Lager eine kooperative Lösung mit dem serbischen zu erreichen. Izetbegovic reizte die Frist der EG zur Einreichung der Anerkennungsgesuche bis zum letzten Moment aus, um den Dreiparteiengesprächen über eine mögliche Verfassungsreform eine Chance zu geben. Darüber hinaus erklärte er öffentlich, dass er die Reform der Bundesrepublik Jugoslawien gegenüber der Unabhängigkeit der Teilrepubliken bevorzugt habe, diese aber mit der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens gescheitert sei und ihm deshalb keine Wahl bleibe.¹¹⁴

Am 9. Januar 1991, zwei Tage bevor die EG-Schiedskommission unter dem Verfassungsrechtler Badinter ihre Empfehlung zum Annerkennungsgesuch Bosniens abgeben sollte, rief das serbische Parlament in Banja Luka die *Republika Srpska* (RS) aus, verschob die Umsetzung der

¹¹⁰ Vgl. Radio Belgrad 20.12.1991 und BBC 23.12.1991 sowie Radio Sarajewo 20.12.1991 und BBC 23.12.1993.

¹¹¹ Vgl. Tanjug 25.12.1991 und BBC 30.12.1991.

¹¹² Vgl. BBC 23.12.1991 und BBC 23.12.1991.

¹¹³ Vgl. NYT 23.12.1991 und The Times 24.12.1991.

¹¹⁴ Vgl. Tanjug 22.12.1991 und BBC 24.12.1991.

unilateralen Sezession jedoch bis zum 15. Januar 1992, dem Tag, an dem die EPZ-Außenminister ihre Anerkennungsentscheidungen bekannt geben wollten. In der Resolution, die die RS ausrief, gab das serbische Lager, dem bosnischen Lager, dem kroatischen, aber auch der EG noch sechs Tage Zeit, um die Anerkennung zu stoppen.¹¹⁵

Die Badinter-Kommission entschied am 11. Januar 1992 im Sinne des serbischen Lagers, dass Bosnien nicht unmittelbar anerkannt werden könne. Die EG-Experten argumentierten, dass die das Anerkennungsgesuch der bosnischen Regierung nicht ausreichend demokratisch legitimiert sei und forderten deswegen ein landesweites Referendum.¹¹⁶ Damit wurde der Konflikt um die Unabhängigkeit zum Streit um das Referendum, denn eine Verschiebung oder gar Annullierung des Referendums hätte zur Folge gehabt, dass die EG das Land aufgrund ihrer eigenen Bedingungen nicht hätte anerkennen können.

Karadzic versuchte zunächst das Referendum durch einen serbischen Boykott zu entwerten, indem er erklärte, dass die bosnischen Serben nicht teilnehmen würden, weil sie bereits im November in einem von der SDS BH organisierten „*serbischen Plebiszit*“ darüber abgestimmt hätten und sich für den Verbleib in Jugoslawien entschieden hätten.¹¹⁷ Zusätzlich droht Karadzic mit einer gewaltsamen Sezession serbischer Gebiete in Bosnien, sollte vor der Anerkennung nicht eine einvernehmliche ethnische Teilung zwischen den drei Volksgruppen beschlossen werden.¹¹⁸ Der serbisch-stämmige Kommandeur des größten Standortes der Volksarmee (JNA) in Banja Luka, Vladimir Vukovic, unterfütterte diese Drohung, indem er öffentlich erklärte, dass die JNA einzig ein Referendum akzeptieren könne, welches die Frage stelle, ob ein „*souveränes Bosnien-Herzegowina in Jugoslawien*“ (Tanjug 17.1.1992 und BBC 18.1.1992) verbleibe. Zwei Tage später schaltet sich mit dem föderalen Parlament in Belgrad ein zweites jugoslawisches Bundesorgan ein und erklärte, dass das Referendum grundsätzlich verfassungswidrig sei.¹¹⁹

¹¹⁵ Vgl. Radio Sarajevo 9.1.1992 und BBC 11.1.1992.

¹¹⁶ Details zur Badinter-Entscheidung folgen im Unterkapitel zur EG.

¹¹⁷ Vgl. Tanjug 16.1.1992 und BBC 18.1.1992.

¹¹⁸ Vgl. Pressemeldungen: „*Radovan Karadzic, head of the Serbian Democratic Party, said that Serbs would secede – by force, if necessary – if the Muslim and Croat majority took the republic out of Yugoslavia. In an interview, Karadzic showed a reporter what he called legitimate Serbian borders, zigzagging his finger all over an ethnic map of Bosnia-Herzegovina. If the republic left Yugoslavia, he said, the three communities would have to split up. Otherwise, he said, ‘we will lose hundreds of thousands dead, several hundred towns destroyed and still end up with the same thing’*“ (AP 15.1.1992).

¹¹⁹ Vgl. Tanjug 22.1.1992 und BBC 24.1.1992.

Neben der Unterfütterung der Kriegdrohungen bearbeitete das serbische Lager das kroatische Lager. Unter der Leitung von Karadzic und dem Parlamentspräsident Momcilo Krajisnik (SDS BH) versuchte das serbische Lager im bosnischen Parlament mit Hilfe der ebenfalls separatistischen und radikalen Gruppierung innerhalb der HDZ BH um Mate Boban, die Entscheidung zur Festlegung von Referendumstermin und Referendumsfrage zu verhindern. Zusammen mit Boban versuchte Karadzic eine Mehrheit des bosnischen Parlaments gegen das Referendum zu organisieren. Karadzic forderte zunächst während der Parlamentsdebatte am 24. Januar 1992, dass die Frage des Referendums vor den *Council for Equality Among the Nations* zur Entscheidung gebracht werden sollte.¹²⁰ Dieser Rat der Volksgruppen, den die bosnische Verfassung von 1974 erwähnte, war nie gegründet worden und wenn eine Mehrheit des Parlaments seiner Gründung zugestimmt hätte, wäre das Referendum vom Tisch, denn es war unter den gegebenen Umständen nicht ersichtlich, wie sich die drei Lager auf die Verfahren, Zuständigkeiten und Personalentscheidungen für dieses Gremium hätten einigen können.

Doch wie bereits am 20. Dezember 1991 während der Abstimmung des Präsidiums konnte das bosnische Lager auch im Parlament eindeutige Mehrheiten für die Unabhängigkeit organisieren. Das von Karadzic geforderte Gremium bekam keine Mehrheit und nach einer fünfzehnstündigen Debatte entschied eine Mehrheit der Abgeordneten bestehend aus SDA, HDZ BH und den multiethnischen Parteien (Sozialisten und Kommunisten), dass ein landesweites Referendum zur Unabhängigkeit zwischen dem 28. Februar und dem 1. März 1992 abgehalten werden sollte.¹²¹

Im ersten Zeitabschnitt war das serbische Lager in der Frage der Unabhängigkeit Bosniens drei Mal an demokratischen Mehrheiten in der Teilrepublik gescheitert. Die Interessen des aus den Parteien SDA und HDZ BH zusammen geschlossen bosnischen Lagers waren in der Frage der äußeren Verfasstheit mit denen des serbischen Lagers weitgehend inkompatibel. Das kroatische Lager trat Ende des Zeitabschnitts nur marginal zur Unterstützung des serbischen Lagers in Erscheinung. Die Konfliktstruktur bezüglich der äußeren Verfasstheit Bosniens war im Zeitabschnitt für sich gesehen ohne Aussicht auf einen Kompromiss.

4.1.1.2 Konfliktgegenstand innere Verfasstheit: Einheitsstaat vs. drei ethnische Kleinstaaten

Direkt verknüpft mit dem Streit um Bosniens Unabhängigkeit entstand ab Spätsommer 1991 ein politischer Konflikt über die Änderung der inneren Ordnung. Kennzeichnend für diesen Konflikt

¹²⁰ Vgl. Oslobodjenje 26.1.1992.

¹²¹ Vgl. Croatian Radio 25.1.1992 und BBC 27.1.1992, Oslobodjenje 26.1.1992 und Burg/Shoup 1999105f.

war, dass die politische Auseinandersetzung im Parlament und innerhalb der Regierung in der Hauptstadt Sarajewo, den praktischen Schritten vielerorts hinterherhinkte. Auf Gemeindeebene waren bereits ab September 1991 autonome serbische Gebiete (SAOs) ausgerufen worden. Im Herbst 1991 von der SDS BH kam es gegen den Willen der Führung der HDZ BH auch zur Gründung von ersten autonomen kroatischen Gemeinden in der Herzegowina, wo Mate Boban, der Anführer des radikalen nationalistischen Flügels innerhalb der HDZ HB, eine starke Anhängerschaft hatte. Der Konflikt zwischen Karadzic und Boban, sowie auf der anderen Seite Izetbegovic und die moderate Spitze der HDZ BH unter Stjepan Kljuic transformierte sich.

Obwohl das bosnische Lager die Idee einer ethnischen Teilung ablehnte, setzten SDA und HDZ BH genauso wie die SDS BH ab Sommer 1991 Parteiausschüsse ein, die herausfinden sollten, mit welchen Gemeinden jeweils kroatisch, serbisch oder muslimisch dominierte Kantone, oder noch schwächer, Regionen, gebildet werden könnten.¹²² Laut Kljuic sollte die Arbeit der Ausschüsse die Positionen der drei Regierungsparteien harmonisieren. Für SDA sowie HDZ BH war jedoch ausschließlich eine Änderung der Verwaltungsgrenzen im Rahmen einer Dezentralisierung vorstellbar. Die Ziehung staatlicher Grenzen innerhalb der bosnischen Republik war dagegen inakzeptabel.¹²³

Aus Sicht des serbischen Lagers war die Bildung ethnischer Kantone mit staatlichen Attributen jedoch bereits ein Kompromiss zur Forderung dreier souveräner Kleinstaaten. Karadzic sah die Bildung dreier ethnischer Kleinstaaten in einer losen bosnischen Konföderation unter dem Stichwort Kantonisierung als einzige Alternative zum Verbleib in der BRJ oder aber einen Krieg, wie er am 6. November 1991 gegenüber der Agentur Tanjug offen erklärte:

„The transforming of the republic into a confederation would be the best solution, since it would satisfy both peoples who wish to stay in Yugoslavia and those who opt for a sovereign Bosnia (...) even a total division of the three peoples in Bosnia-Herzegovina was better than a civil war” (Tanjug 6.11.1991 und BBC 8.11.1991).

¹²² In den vor Gericht in Den Haag (ICTY) ausgewerteten Protokollen des Vorstandes der HDZ BH wird am 18. September und am 8. Oktober 1991 auf die Arbeit der eigenen Kantonisierungs-Kommission verwiesen (Kljuic/ICTY 26.6.2006). Dass auch die SDA eine solche Kommission gebildet hatte, bestätigte das ehemalige Mitglied dieser Kommission, Mirsad Ceman, im Interview (2. Dezember 2008, Sarajewo).

¹²³ Vgl die Aussage Kljuics in Den Haag: *„The commissions for cantonisation, the Serbs had such a commission in the SDS BH, and the Muslims in the SDA. These were commissions composed of eminent experts, including demographers and historians. They were supposed to sit down and then the commissions were supposed to harmonise their positions and see what belong to whom. This cantonisation was not supposed to divide Bosnia-Herzegovina but to create a new administrative organisation (...) However, this work never finished” (Kljuic/ICTY 26.6.2006: 3901).*

Der bosnische Präsident Izetbegovic hielt dagegen mit der Unterstützung von SDA und HDZ BH zunächst am bestehenden multiethnischen Einheitsstaat fest.¹²⁴ Das bosnische Lager wusste zu diesem Zeitpunkt eine Mehrheit im Staatspräsidium und Parlament hinter sich. Die Mehrheiten waren komfortabel, weil der Vorstand und die meisten Mitglieder der HDZ BH dem moderaten Kurs ihres Vorsitzenden Klujuic folgten. Klujuic war ein eindeutiger Verfechter der Beibehaltung des multiethnischen Einheitsstaates. Beim Treffen der bosnischen und kroatischen HDZ am 16. Juni 1991 in Zagreb hatte Klujuic sich im Beisein Tudjmans offen für die Beibehaltung eines „*integralen und souveränen Bosnien-Herzegowina*“ (Klujuic/ICTY 26.6.2006: 3959) ausgesprochen und die Pläne von der „*Vereinigung aller kroatischen Gebiete in der BRJ*“ (Klujuic/ICTY 26.6.2006: 3951) als „*unrealistisch*“ abgelehnt.¹²⁵

Mit dieser Position war Klujuic zunehmend in Konflikt mit der kroatischen Mutterpartei HDZ und ihrem Vorsitzenden Tudjman geraten. Tudjman, aber auch der bosnische Regionalpolitiker Boban, vertraten mit Blick auf die innere Verfasstheit Bosniens eine Politik, die nahezu identisch mit derjenigen des serbischen Lagers war. Tudjman und Boban forderten parteiintern bereits während der HDZ-Sitzung im Juni 1991 die Errichtung eines kroatischen Kleinstaats in Bosnien, der mit Kroatien vereint werden sollte.¹²⁶ Nachdem das serbische Lager bereits ein serbisches Parlament für die SAOs gegründet hatte, proklamierte das Boban-Lager in der zweiten Novemberhälfte 1991 gegen den ausdrücklichen Willen Klujuics und des Koalitionspartners SDA zwei Gebiete als autonome kroatische Territorien nach dem Muster der serbischen SAOs.¹²⁷

Für Klujuic und das gesamte bosnische Lager war dies ein provokanter Schritt, der die HDZ BH zu spalten drohte. Klujuic versuchte jedoch die Separatisten in der eigenen Partei wieder einzufangen, anstatt sie auszustoßen, wohlwissend, dass sie die Unterstützung Tudjmans hatten. Gleichzeitig versuchte Klujuic den Koalitionspartner SDA zu beschwichtigen, indem er erklärte, dass diese Gebiete nur dann umgesetzt würden, wenn die Unabhängigkeit nicht gelänge.¹²⁸

¹²⁴ Vgl. Radio Sarajewo 20.11.1991 und BBC 25.11.1991.

¹²⁵ Vor dem ICTY sagte Klujuic über das Treffen am 16. Juni 1991 aus: „*We discussed three alternative solutions – first a confederation of Yugoslavia, second an integral Bosnia which had two points: A) if there was a division of territory, that the Croats and Muslim Bosniaks should go together with Croatia; and B), if there was this general division of Bosnia, that every entity should take its part (...) I was in favour of an integral, sovereign Bosnia-Herzegovina*“ (Klujuic/ICTY 26.6.2006: 3959).

¹²⁶ Vgl. Klujuic: „*At all these meetings the idea was already present about the unification of all Croatian lands into one state. This was not unusual (...) but in spite of this it was not realistic*“ (Klujuic/ICTY 26.6.2006: 3951).

¹²⁷ Die Gebiete lagen in der Herzegowina und dem Sava-Tal (Burg/Shoup 1999: 73).

¹²⁸ Vgl. Tanjug 19.11.91 und BBC 21.11.1991.

Während der kroatische Präsident Tudjman nicht öffentlich Position zu den autonomen kroatischen Gebieten bezog, setzte sich die Regierung der Teilrepublik Serbien auch auf internationaler Ebene für eine Abspaltung der serbischen Siedlungsgebiete in Bosnien ein. Am 18. November 1991 stellte die serbische Regierung eine formale Anfrage an die Badinter-Kommission, dem gemeinsamen Gremium von EG und der Internationalen Jugoslawienkonferenz (ICY). Darin fragte sie, ob Serben in Bosnien und Kroatien nicht das Recht auf Selbstbestimmung und Sezession, d.h. auch zur Änderungen der Grenzen zwischen Serbien und Kroatien sowie Serbien und Bosnien hätten.¹²⁹ Ohne jedoch die Antwort der Kommission abzuwarten, entschied das serbisch dominierte Staatspräsidium der BRJ, dass in beiden Ländern eine Sezession ethnischer Gruppen laut jugoslawischer Verfassung legal sei.¹³⁰

Anfang Dezember 1991 bekam das serbische Lager ein positives Signal der EG/EPZ mit Blick auf seinen Kompromissvorschlag zur Errichtung von Kantonen. Unter der Leitung des Präsidiumsmitglieds Nikola Koljevic reiste eine Delegation der SDS BH nach Paris, um sich mit dem EPZ-Sonderbeauftragten für Jugoslawien, dem Niederländer Henry Wynaendts, zu treffen. Koljevic erklärte danach vor der Presse, dass Wynaendts die Forderung der SDS BH nach Verhandlungen zwischen SDS BH, SDA und HDZ BH zur Bildung von ethnischen Kantonen in Bosnien unterstütze und die „services“ und „assurances“ der EG/EPZ dafür angeboten habe.¹³¹

Doch SDA und HDZ BH waren zu solchen Verhandlungen nur unter der Voraussetzung bereit, wenn die SDS BH einige Vorbedingungen erfüllen würde. Für die Kroatenpartei HDZ BH forderte ihr Vorsitzender Kljuic, dass die SDS BH zunächst ihre Abgeordneten in das bosnische Parlament zurückschicken solle, die militärischen Vorbereitungen unterlassen müsse und die gewählte Regierung Bosniens zu respektieren habe.¹³² Izetbegovic wiederum machte klar, dass die Souveränität Bosniens nicht verhandelbar sei und er lediglich bereit sei, neue Verwaltungsgrenzen zu verhandeln. Darüber hinaus forderte der SDA-Sprecher Pelidija, dass

¹²⁹ Vgl. Trifunovska 1994: 475+7.

¹³⁰ Vgl. Trifunovska 1994: 477.

¹³¹ Wynaendts verschweigt in seinem Buch zur Chronik der jugoslawischen Krise dieses Treffen mit der Delegation der SDS BH (Wynaendts 1993). Tanjug berichtete am 7. Dezember 1991: „Nikola Koljevic said today that (...) Wynaendts had supported the Serbian Democratic Party's initiative for talks among Muslims, Serbs and Croats on the future of Bosnia-Herzegovina and Yugoslavia (...) According to Koljevic, Wynaendts gave assurances to the delegation that the EC would offer its services in dealing with the crisis in Bosnia-Herzegovina and that it would not impose any solution, he added“ (Tanjug 7.12.1991 und BBC 10.1.1991).

¹³² Vgl. Tanjug 10.12.1991 und BBC 12.12.1991.

parallel zu den Dreiparteiengesprächen ebenfalls ein parlamentarisches Verfahren benötigt werde.¹³³ Alle diese Vorbedingungen lehnte Karadzic jedoch umgehend ab.¹³⁴

Koljevic (SDS BH) versuchte daraufhin die Allianz zwischen SDA und HDZ BH durch eine direkte Einbeziehung Tudjmans zu beenden, um so in Präsidentschaft und Parlament eine demokratische Mehrheit für die ethnische Kantonisierung in Form von drei Kleinstaaten zu erreichen. Nach einem Treffen mit Tudjman, erklärte Koljevic, dass sich die SDS BH mit dem kroatischen Präsidenten einig darüber sei, dass Bosnien „regionalisiert“ werden müsse.¹³⁵ Und in der Tat begann Tudjman daraufhin sich für die Bildung eines kroatischen Kleinstaates in Bosnien verstärkt einzusetzen. Er machte dies nicht nur gegenüber den Vertretern der EG, sondern auch Kljuic immer energischer deutlich.¹³⁶ Dieser bestätigte später vor Gericht, dass Tudjman ihn im Dezember 1991 unter Druck setzte und zur Allianz mit dem serbischen Lager zwecks Realisierung dreier ethnischer Kleinstaaten in Bosnien gedrängt habe.¹³⁷

Nach der Entscheidung über das Anerkennungsgesuch am 20. Dezember 1991 und der Drohung des serbischen Parlaments vom 21. Dezember 1991, die *Republika Srpska* (RS) bis spätestens zum 15. Januar 1992 auszurufen, war es innerhalb kürzester Zeit zu Dreiparteiengesprächen über die Bildung ethnischer Kantone gekommen. Am 22. Dezember 1991 begannen die Gespräche ohne Vorbedingungen, die auf Drängen der SDA hinter verschlossenen Türen stattfanden. Während dieser Verhandlungen zeigte sich laut Izetbegovic, dass das serbische Lager nicht verhandeln wollte, sondern vom bosnischen Lager erwartete, dass seine Forderungen mit Blick auf Staatsform und Territorium bedingungslos erfüllt würden. Aus Sicht des serbischen Lagers war dies die einzige Alternative zum Krieg. Laut Kljuic forderte Karadzic etwa dreißig Gemeinden, die laut Zensus vom selben Jahr keine serbische Bevölkerungsmehrheit hatten. Die Gebietsaufteilung bzw. die Karte die Karadzic als unverhandelbar vorlegte, ließ zudem laut Kljuic erkennen, dass die *Republika Srpska* (RS) nicht nur ein territorial zusammenhängendes Gebild werden sollte, sondern auch die bereits eroberte *Republika Srpska Krajina* (RSK) in

¹³³ Vgl. Tanjug 11.12.1991 und BBC 13.12.1991.

¹³⁴ Vgl. Karadzic Radio Belgrade 12.12.1991 und BBC 16.12.1991.

¹³⁵ Vgl. Radio Belgrade 14.1.1992 und BBC 16.1.1992 und Koljevic im Interview mit Tim Judah (Judah 2000: 201).

¹³⁶ Auch gegenüber dem Gesandten der EG, Wynaendts und Lord Carrington, erklärte Tudjman am 18. Dezember 1991 in Graz seine Position: Die einzige „realistische Chance“ (Wynaendts 1993: 152) Bosniens läge in der Teilung zwischen Serben und Kroaten, wobei den Muslimen ein Mini-Staat in Form eines erweiterten Sarajewos gelassen werden sollte.

¹³⁷ Vgl. Kljuic/ICTY 26.6.2006: 4100.

Kroatien an das serbische Mutterland anbinden sollte.¹³⁸ Izetbegovic und Kljuic lehnten Karadzics Vorschlag ausdrücklich ab und die Dreiparteiengespräche zur Kantonisierung waren somit nach drei Tagen gescheitert.

Um diese dreißig nicht-serbischen Gemeinden in den serbischen Kanton oder vielmehr den Kleinstaat *Republika Srpska* zu integrieren, hatte die SDS BH bereits ein detailliertes Verfahren erarbeitet für den Fall, dass eine Verhandlungslösung in ihrem Sinne scheitern würde. Das so genannte *Variant A/B*-Dokument war vom Vorstand der SDS BH am 19. Dezember 1991 kurz vor Beginn der Dreiparteiengespräche angenommen worden und beschrieb in detail, wie in einer koordinierten Aktion sowohl die gewählten Gemeinderäte dieser ca. dreissig Gemeinden als auch die örtliche bosnische Polizei durch bewaffnete Mitglieder der SDS BH neutralisiert werden sollten.¹³⁹

Tudjman war mit dem Ausgang der Dreiparteiengespräche äußerst unzufrieden. Am 27. Dezember 1991 kam es bei einer vertraulichen Sitzung des *Council for Defence and National Security* in Zagreb zum offenen Konflikt zwischen Kljuic und Tudjman über die innere Verfasstheit Bosniens. Im vom ICTY veröffentlichten geheimen Protokoll lässt sich minutiös nachlesen, dass Tudjman nicht nur den radikalen Boban als zukünftigen Führer der bosnischen Kroaten favorisierte, sondern auch im Sinne der Übereinkunft von Karadjordjevo die enge Zusammenarbeit mit Milosevic und Karadzic bei der Aufteilung Bosniens suchte. Kljuic lehnte laut Protokoll die Zusammenarbeit mit dem serbischen Lager gegenüber Tudjman mit dem Argument ab, dass mit Karadzic und Milosevic keine strategische Kooperation möglich sei, weil diese mittelfristig auch mehrheitlich kroatische Gebiete in Bosnien beanspruchen würden.¹⁴⁰

Auf Anweisung Tudjmans versuchte Boban ab Mitte Januar 1992, die HDZ BH für die Errichtung eines kroatischen Kleinstaates in Bosnien sowie für eine enge Zusammenarbeit mit

¹³⁸ Vgl. Kljuic: „*The Serbs wanted territories even in areas where they amounted to only 5 per cent of the population. So one can see from this that they never seriously wanted there to be a new administrative structure of Bosnia and Herzegovina created through cantonisation but, rather, used proposals for cantonisation to express their territorial ambitions*” (Kljuic/ICTY 26.6.2006: 3953).

¹³⁹ Das Dokument befindet sich im Anhang als ANNEX V.

¹⁴⁰ Das Protokoll der Sitzung des *Council for Defence and National Security*: „*The president says: ‘No, it is about partition.’ And Stjepan Kljuic says: ‘No, no. Those sons-of-bitches won’t commit, they will not come out and say, ‘Let us divide it, and you get this, we get that (...) in my assessment we would accept cantonisation if one of the cantons comprised Livno, half of Kupres, Bugojno, Travnik, Gornji Vakuf. These are areas where we have an absolute majority. But when it comes down to geographic maps, they will not accept it because there must be a logic to cantons and communications or geophysical position and so on and so forth*” (Kljuic/ICTY 26.6.2006: 3953).

dem serbischen Lager zu gewinnen.¹⁴¹ Boban begann Gespräche mit der SDS BH über die Zuordnung einzelner Gemeinden, die von beiden Seiten Ende Dezember 1991 reklamiert worden waren. Zudem gelang es Boban, eine Vorstandssitzung der HDZ BH ohne Kljuic abzuhalten, womit eine Demontierung des moderaten Vorsitzenden und der Beginn eines Richtungswechsels an die Mitglieder der HDZ BH signalisiert werden sollte. Karadzic und Koljevic erwiderten die kooperativen Signale Bobans und versuchten in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, Kroaten und Serben würden ab sofort in Bosnien gleiche Ziele bezüglich der Kantonisierung und der Unabhängigkeit verfolgen.¹⁴²

Während der Sitzung des bosnischen Parlaments am 24. Januar 1992 sollte laut Antrag der Mehrheit im Regierungspräsidium die Referendumsfrage samt Termin festgelegt werden. Karadzic und der serbische Parlamentspräsident Krajisnik (SDS BH) versuchten den Konflikt um die Kantone für sich zu entscheiden und setzten dabei auf einen Umschwung innerhalb der HDZ BH, der ihnen eine parlamentarische Mehrheit versprach. So schlug Parlamentspräsident Krajisnik (SDS BH) vor, dass zuerst eine Abstimmung über die Bildung von ethnischen Kantonen erfolgen sollte, bevor Referendumsfrage- und termin festgelegt werden sollten. Doch die Mehrheit der Abgeordneten der HDZ BH folgten Kljuic, und nicht Boban und Krajisnik scheiterte mit der Änderung der Tagesordnung.¹⁴³

Danach entwickelte sich eine fünfzehnstündige Debatte über eine mögliche *Kantonisierung* Bosniens.¹⁴⁴ Laut der bosnischen Tageszeitung *Oslobodjenje* gelang schließlich eine grundsätzliche Einigung über eine nicht genau definierte Regionalisierung. Als Karadzic dann jedoch die Regionalisierung durch eine sofortige Annahme eines verfassungsändernden Gesetzes in die bosnische Verfassung festschreiben wollte, weigerten sich SDA und eine Mehrheit der HDZ BH, weil sie dies als Blankocheque interpretierten.¹⁴⁵

¹⁴¹ Bestätigt durch Zeugen der Anklage vor dem ICTY: Stipe Mesic, Stjepan Kljuic und Josip Manolic. Auch im Interview am 2.12.2008 in Sarajewo bestätigte Kljuic Tudjmans damalige Initiative.

¹⁴² Vgl. Karadzic: „*There was discussion in the SDS BH headquarters today about the recent talks between representatives of this party and the HDZ. Positively assessing the first steps in the direction of settling Serb-Croat relations in Bosnia*” (Radio Belgrade 16.1.1992 und BBC 18.1.1992). Zu Koljevic vgl. Tanjug 16.1.1992 und BBC 18.1.1992.

¹⁴³ Vgl. Pressemeldung: „*The Serbian deputies wanted a debate first on regionalisation or cantonisation of the republic, and only then that a referendum be organised at which the people, in thus reorganised regions, would decide where and with whom they would want to live*” (Tanjug 25.01.1992 und BBC 27.01.1992).

¹⁴⁴ Vgl. Burg/Shoup 1999: 23f.

¹⁴⁵ Vgl. *Oslobodjenje*: „*It seemed that a solution was near. Especially in the midnight hours, when the vice president (of the SDA) Muhamed Cengic suggested that a proposal for the regionalisation of the republic be worked out first and then that the referendum take place within a specified period of time, (a proposal) to which the head of the SDS BH Radovan Karadzic, who at one point found himself on the podium with Cengic, agreed (...) Only after Radovan*

Das bosnische Lager verfolgte mit dem serbischen, aber auch dem kroatischen unvereinbare institutionelle und territoriale Ziele bezüglich der inneren Verfasstheit Bosniens. Es wollte den multiethnischen Einheitsstaat beibehalten und konnte sich im Rahmen einer Verfassungsreform lediglich eine sehr begrenzte Dezentralisierung im Sinne der partiellen Stärkung der bereits existierenden Regionen vorstellen. Das serbische sowie das kroatische Lager wollten Bosnien in drei ethnische Kleinstaaten aufteilen, die maximal in einem losen Staatenbund zusammenhängen würden. Die Vorstellungen des serbischen Lagers waren insbesondere deswegen nicht kompromissfähig, weil Anspruch auf etwa dreißig nicht-serbische Gemeinden erhoben wurde.

4.1.1.3 Zusammenfassung: Konfliktverschärfung durch das serbische und kroatische Lager

Im ersten Zeitabschnitt konnten zwei Konfliktgegenstände zwischen dem bosnischen Lager, dem serbischen und kroatischen Lager identifiziert werden. Die Konflikte um die innere wie auch äußere Verfasstheit Bosniens sind für sich genommen als inkompatible Interessenkonstellationen zu qualifizieren. Mit Blick auf beide Konflikte drohte das serbische Lager glaubwürdig mit einem gewaltsamen Konfliktaustrag. Doch schien ein Kompromiss im Zeitabschnitt durch eine spezifische Verknüpfung möglich, die das serbische Lager, unterstützt vom kroatischen, als einzige kooperative und friedliche Lösung vorschlug: Eine strikte zeitliche Abfolge zwischen der Bearbeitung beider Konflikte, wobei zuerst die innere Verfasstheit im Sinne des serbischen und kroatischen Lagers durch eine Verfassungsreform umgesetzt werden musste und danach die internationale Anerkennung der Außengrenzen erfolgen konnte, so wie es das bosnische Lager einforderte.

Die Konfliktparteien versuchten im Zeitabschnitt zweimal diese Kompromiss-Regelung ohne Hilfe von außen zu erreichen. Doch zwei *Commitment*-Probleme verhinderten eine kooperative Lösung. Dem bosnischen Lager fehlten Garantien dafür, dass das serbische Lager nicht die Verfassungsreform dafür nutzen würde, um das Land de facto von innen zu teilen und dabei etwa ein Fünftel der Gemeinden des Landes unter seine Kontrolle zu bringen, die laut Zensus keine serbischen Mehrheiten aufwiesen. Das serbische und das kroatische Lager wiederum befürchteten, dass das bosnische Lager gegen die Abmachung bezüglich der zeitlichen Abfolge verstoßen würde, um vor einer Verfassungsreform nicht nur die internationale Anerkennung der

Karadzic had requested that the commitment (obaveza) to regionalization be defined by a new constitutional act (first regionalization, then referendum) did the President of the Party of Democratic Action Alija Izetbegovic refuse any kind of conditions being placed on the referendum (...) at that moment it was clear that the hope for a favourable outcome of the talks (...) was over" (Burg/Shoup 1999: 199).

Außengrenzen, sondern auch die Zementierung des republikanischen Einheitsstaates durchzusetzen.

Um den Kompromiss zu erreichen und zu stabilisieren, muss sich ein externer Krisenmanager als Vermittler einschalten und insbesondere folgende Hilfestellungen geben: Erstens eine sehr präzise Übereinkunft vermitteln, die zum einen der Reichweite der Verfassungsreform klare institutionelle und territoriale Grenzen setzt und zum anderen einen expliziten Zeitrahmen für Reform und Anerkennung festlegt. Zweitens muss eine sehr umfangreiche Investition in Implementierungsgarantien, insbesondere für die Umsetzung der Verfassungsreform angeboten werden, damit es im Kontext der Umsetzung einer möglichen Vereinbarung, insbesondere mit Blick auf die territoriale Neuordnung, nicht zum Kriegsausbruch kommt.

4.1.2 Die Bosnienpolitik der EPZ als Nebenprodukt europäischer Jugoslawienpolitik

Ein europäisches Krisenmanagement im Bosnienkonflikt kann im Zeitabschnitt nicht festgestellt werden. Vielmehr trafen europäische Maßnahmen Bosnien als Nebenprodukt europäischer Jugoslawienpolitik. Die EG/EPZ versuchte in erster Linie die Krisen um Slowenien und Kroatien zu lösen. Das europäische Krisenmanagement bestand zunächst aus dem Versuch, die Unabhängigkeitserklärungen Kroatiens und Sloweniens einzufrieren und rückgängig zu machen. Die EG/EPZ folgte zunächst der Strategie, eine „*gesamtjugoslawische Lösung*“, also eine Reform der BRJ zu realisieren, um die kroatische und slowenische Sezession zu revidieren. Das von der niederländischen Präsidentschaft am 7. Juli 1991 vermittelte Abkommen von Brioni hatte den Regierungen von Slowenien und Kroatien trotz des sich ausweitenden Kriegs in Kroatien ein dreimonatiges Aussetzen aller Bemühungen um internationale Anerkennung abgerungen. Um in diesem Zeitraum eine Lösung zu finden, wurde eine der EPZ angegliederte *International Conference on Yugoslavia (ICY)* unter Leitung von Lord Carrington mit der ausdrücklichen Zustimmung der jugoslawischen Regierung gegründet.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Die ICY sollte ab dem 27. August 1991 anhand von *conference mediation* Krisenmanagement realisieren und wurde von Lord Carrington geleitet, der von drei Arbeitsgruppen unterstützt wurde. Inhaltlich war die ICY von einer Ad-Hoc-Arbeitsgruppe (Jugoslawien) nationaler Experten ab Anfang August 1991 vorbereitet worden, die von der niederländischen Ratspräsidentschaft im Rahmen der EPZ gegründet worden war. Innerhalb der ICY wurden drei Arbeitsgruppen zu den Themen Wirtschaft, Menschenrechte und Minderheiten und Institutionen sowie eine Schiedskommission unter der Leitung des französischen Verfassungsrichters Robert Badinter gegründet. Die Arbeitsgruppe Wirtschaft wurde vom belgischen Kommissionsbeamten Jean Durieux, die Arbeitsgruppe Menschenrechte und Wirtschaft vom deutschen Diplomaten Geert-Hinrich Ahrens und die Arbeitsgruppe Institutionen vom Briten Brian Crowe und später Henry Darwin geleitet (Ahrens 2007: 44).

Der direkte Kontakt zwischen ICY und EG/EPZ wurde durch den niederländischen *Conference coordinator* Henri Wynaendts, gleichzeitig der Sonderbeauftragte der niederländischen Präsidentschaft für Jugoslawien, sichergestellt. Kennzeichnend für die ICY war, dass außer Ahrens und Peter Hall keiner der Beteiligten Kenntnisse über die Region hatte. Zudem war die Zusammenarbeit innerhalb der ICY unregelmäßig, da kein fester Standort für die ICF gewählt worden war und alle Beteiligten ihren normalen Tätigkeiten in nationalen Außenministerien, Gerichten, oder der EG nachgingen.¹⁴⁷ Insbesondere die Schiedskommission arbeitete weitgehend getrennt von den Aktivitäten der drei Arbeitsgruppen. Entscheidungen wurden im Allgemeinen von Carrington, Wynaendts und in manchen Fällen zusammen mit dem niederländischen Außenminister und Ratsvorsitzenden Van den Broek im Konsens getroffen.¹⁴⁸

Als die gesamtjugoslawische Lösung Anfang November 1991 am serbischen Präsidenten Milosevic scheiterte, wurde sie aufgegeben und die niederländische Präsidentschaft begann die Anerkennung der Teilrepubliken vorzubereiten. Die Badinter-Kommission wurde mit der Prüfung der rechtlichen und auch politischen Situation der einzelnen Teilrepubliken beauftragt.

Das zweite Instrument der EG/EPZ, welches bereits ab Sommer 1991 bemüht wurde, war die Sanktions- und eine Art Belohnungspolitik. Diese orientierte sich ab Ende Juni 1991 zunächst an einer gesamtjugoslawischen Ausrichtung: Unterschiedlos wurden nicht nur die jugoslawischen Bundesorgane, sondern auch de facto die sechs Teilrepubliken durch die Einstellung von Wirtschaftshilfen, die Aussetzung des gesamten Handels und ein Waffenembargo bestraft.¹⁴⁹ Erst im November 1991 setzte sich innerhalb der EPZ die Einschätzung durch, dass die Führung der Teilrepublik Serbien unter Mithilfe Montenegros Hauptverursacher der Kriege in Kroatien und Slowenien war.¹⁵⁰ Ab dem 2. Dezember 1991 wurden deswegen wirtschaftliche Positivmaßnahmen zugunsten von Kroatien, Slowenien, Mazedonien und auch Bosnien

¹⁴⁷ Vgl. Ahrens 2007: 46f.

¹⁴⁸ Vgl. Ahrens 2007: 47.

¹⁴⁹ Folgendermaßen wurden die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EG und der BRJ einschließlich der Teilrepubliken eingeschränkt: „*Mit sofortiger Wirkung wurde ein mit der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien bestehendes Kooperationsabkommen, ein Abkommen über EGKS-Erzeugnisse sowie Einfuhrregelungen für Textilwaren, Handelserzeugnisse, Zollpräferenzen zugunsten der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien sowie deren Teilnahme am PHARE-Programm eingestellt*“ (Osteneck 2004: 385). Vgl. Smith 2000: 364-5.

¹⁵⁰ Am 29. November 1991 stellte der Badinter-Ausschuss der ICY mit der Stellungnahme Nr. 1 fest, dass Jugoslawien im Prozess der „*Auflösung*“ (Burg/Shoup 1999: 93) sei und dass die Unabhängigkeit von Kroatien und Slowenien Folge und nicht Ursache der Auflösung wäre. Der ehemalige deutsche Außenminister Genscher betont, dass die niederländische Präsidentschaft Anfang November 1991 bereits die EG-Anerkennungspolitik eingeleitet hatte, nachdem eine Reform der BRJ am serbischen Präsidenten Milosevic gescheiterte war (Interview am 27.5.2009).

erlassen.¹⁵¹ Mitte Januar 1992 kam schließlich auch Montenegro in den Genuss von europäischen Hilfen, wodurch Serbien gänzlich isoliert wurde.¹⁵²

Obwohl die niederländische Ratspräsidentschaft, die zwölf Außenminister sowie die Experten der ICY bereits ab Oktober 1991 nachweisbar und ausreichend über die Teilungspläne von Milosevic, Karadzic, Tudjman und Boban informiert waren, kam es weder von seiten der Präsidentschaft der EPZ, noch im Rahmen der ICY zu einer Vermittlungsinitiative mit Blick auf die krisenhafte Entwicklung in Bosnien.¹⁵³ Insgesamt lassen sich lediglich drei bis vier bosnienspezifische Äußerungen europäischer Entscheidungsträger feststellen, die jedoch nicht als Krisenmanagement-Politik qualifiziert werden können.

4.1.2.1 Äußere Verfasstheit: Anerkennungspolitik orientiert sich am serbischen Lager

Mit dem Konflikt um die äußere Verfasstheit Bosniens hatte sich bis Ende 1991 in der ICY, der EPZ oder anderen europäischen Gremien niemand befasst. Im Kontext einer Plenarsitzung der ICY am 6. Oktober 1991 hatte Lord Carrington unterschiedslos alle Präsidenten der Teilrepubliken gefragt, ob sie die Unabhängigkeit anstrebten. Am 7. Oktober 1991 endete die in Brioni vereinbarte Frist zur Zurückhaltung der slowenischen und kroatischen Anerkennung und Lord Carrington war bis zu diesem Zeitpunkt keinerlei Lösung gelungen.

Nachdem Lord Carringtons Friedensplan Anfang November 1991 am Widerstand Milosevics scheiterte, die militärische Kampagne des serbischen Lagers in Kroatien immer dramatischer wurde, als die kroatische Stadt Vukovar ausradiert wurde und die Brioni-Frist bereits über einen Monat abgelaufen war und die Gefahr bestand, dass einzelne EG-Mitgliedstaaten unilaterale Anerkennungen aussprechen würden, gelangten die EPZ-Außenminister zur Entscheidung vom 16. Dezember 1991.¹⁵⁴

Die Prinzipienklärung zur Anerkennung hatte für den Bosnienkonflikt zwei wichtige Aspekte. Die Frist zur Einreichung von Anerkennungsgesuchen bis zum 23. Dezember 1991 setzte allen drei Konfliktparteien einen sehr kurzen Zeitrahmen von einer Woche zur Erzielung eines Kompromisses. Darüber hinaus erhöhte die von der EG/EPZ vorgesehene Prüfung der Anträge die Unsicherheit auf allen drei Seiten, denn es war nicht absehbar, wie bald unter die politische

¹⁵¹ Vgl. Trifunovska 1994: 425.

¹⁵² Vgl. Trifunovska 1994: 473.

¹⁵³ Vgl. Wynaendts 1993 und Ahrens 2007.

¹⁵⁴ Die Prinzipienklärung vom 16. Dezember 1991 befindet sich im Anhang als ANNEX VI.

Situation jenseits der verfassungsrechtlichen Lage bewerten würde. Zudem erhöhte auch hier die kurze Prüfphase bis zum 11. Januar 1992 den Druck auf die Parteien, sich auf alle Eventualitäten vorzubereiten.¹⁵⁵ Dadurch, dass die Außenminister der EPZ sich nur vier Tage, d.h. bis zum 15. Januar 1992 zur Prüfung der Badinter-Entscheidungen nehmen wollten, wurde der Entscheidungsdruck für die Konfliktparteien nur unwesentlich entschärft.

Die Stellungnahme Nr. 4 der Badinter-Kommission vom 11. Januar 1992 bestätigte, dass in Bosnien formal alle internationalen Normen eingehalten worden waren und dass die aktuelle Verfassung sowie die Gesetze allen Standards zum Schutz von „Nationen“ (Muslime, Serben und Kroaten laut Verfassung von 1974), Minderheiten und Menschenrechten genüge.¹⁵⁶ Dennoch empfahl der ICY-Ausschuss überraschenderweise den Außenministern nicht die sofortige Anerkennung Bosniens, weil die „political realities“ (Trifunovska 1994: 486) im Lande dagegen sprächen. Das juristische Expertenteam verwies hierbei auf den Widerstand der SDS BH gegen die Unabhängigkeit und honorierte damit deren Maßnahmen „outside the institutional framework“ zum Aufbau einer serbischen Republik innerhalb der bosnischen Landesgrenzen. Um dieses Problem endgültig zu klären und eine Anerkennung zu ermöglichen, wurde die bosnische Regierung aufgefordert, ein landesweites und repräsentatives Referendum unter internationaler Beobachtung zur Unabhängigkeit abzuhalten.¹⁵⁷

Am 15. Januar 1992 folgten die EPZ-Außenminister den Badinter-Empfehlungen nur bezüglich Slowenien und Bosnien. Badinter hatte die sofortige Anerkennung Mazedoniens als unbedenklich empfohlen und sich wegen eines fehlenden Minderheitenschutzes in der neuen kroatischen Verfassung gegen die sofortige Anerkennung Kroatiens ausgesprochen. In der EPZ-Erklärung vom 15. Januar 1992 erkannten die Außenminister dennoch Slowenien und Kroatien, nicht aber Bosnien und Mazedonien an. Die zwölf Außenminister forderten von Bosnien und Mazedonien die „Klärung wichtiger Fragen“ (Trifunovska 1994: 497), bevor eine Anerkennung erfolgen könne. Der EPZ-Vorsitz, der portugiesische Außenminister de Deus Pinheiro, erklärte

¹⁵⁵ Vgl. Trifunovska 1994: 431f. Laut ICY-Mitglied Ahrens musste die Badinter-Kommission eine fast unmögliche politische Aufgabe mit sehr begrenzten Mitteln bewältigen: „The five members of the Commission had much less time than high-ranking judges would normally have for decisions of great importance. They only compared the conditions laid down in the EC declaration of 16 December 1991 with the information received from the republics concerned, but they could not verify this information. Legislation referred to by the respective republics was examined only exceptionally, and the implementation of such legislation not at all“ (Ahrens 2007: 49).

¹⁵⁶ Die Stellungnahme Nr. 4 des Badinter-Ausschusses befindet sich im Anhang als ANNEX VII.

¹⁵⁷ Vgl. Trifunovska 1994: 486-8.

acht Tage später vor Journalisten, dass die EPZ mit Blick auf Bosnien das von Badinter empfohlene Referendum zur einzigen Vorbedingung für die Anerkennung machen wolle.¹⁵⁸

Obwohl als neutrale Maßnahme konzipiert, wirkten die ersten beiden Maßnahmen der EPZ/ICY mit Blick auf Bosnien konfliktverschärfend. Die Anfrage von Lord Carrington im Oktober 1991, der Beschluss der EPZ zu den Anerkennungsprinzipien im Dezember 1991 und die Entscheidung der Badinter-Kommission und der EPZ zur Verschiebung der Anerkennung im Januar 1992 erklären den Zeitpunkt neuer Eskalationsschübe in der Auseinandersetzung zwischen den drei Konfliktparteien. Zusammenfassend bewertet war die Anerkennungs politik der EPZ/ICY eindeutig zum Vorteil des serbischen und kroatischen Lagers, denn sowohl die Badinter-Kommission und die EPZ-Außenminister bewerteten die nicht-verfassungskonformen und separatistischen Maßnahmen des serbischen Lagers als gewichtiger, als die auf demokratische Weise zustande gekommenen Entscheidungen von bosnischer Präsidentschaft und Parlament. Zweitens gaben EPZ/ICY dem serbischen und kroatischen Lager mit dem Referendum ein sehr einfaches Mittel an die Hand, um eine international anerkannte Unabhängigkeit der bestehenden Republikgrenzen zu verhindern.

4.1.2.2 Innere Verfasstheit: Akzeptanz der Teilungspläne

Während die ICY unter der Leitung von Lord Carrington bis in den November 1991 hinein versuchte, eine Reform der BRJ gegenüber Milosevic durchzusetzen, wurden die Friedensverhandlungen für den Krieg um die *Republika Srpska Krajine* (RSK) in Kroatien nach viermonatiger Zuständigkeit der EPZ/ICY, die einzig zu einer Zunahme der Kämpfe geführte hatte, von der UN durch deren Sondergesandten Cyrus Vance übernommen.¹⁵⁹

Für den gesamten Zeitabschnitt muss konstatiert werden, dass sich die EPZ/ICY nicht mit dem Problemen der innere Verfasstheit Bosniens, insbesondere dem Aufbau der *Republika Srpska* (RS) und dem Auf- und Umbau serbischer Militär- und Polizeikapazitäten befasste, obwohl die europäische Beobachtermission (ECMM) ab 1. Oktober 1991 Informationen aus Bosnien lieferten, die eindeutig auf Kriegs- und Teilungsvorbereitungen hinwiesen.¹⁶⁰ Zudem hatten

¹⁵⁸ Vgl. „*The European Community is willing to recognise the Yugoslav republic of Bosnia-Herzegovina if a local referendum favours independence, the Portuguese president of the EC Council of Ministers, Joao de Deus Pinheiro, announced yesterday*“ (The Guardian 24.1.1992).

¹⁵⁹ Vgl. Libal 1997: 76.

¹⁶⁰ Vgl. ICY-Mitglied Ahrens: „*In spite of its clear mandate, the Carrington Conference paid little attention to BiH*“ (Ahrens 2007: 202). Zur ECMM und deren Analyse der SAOs etc. siehe auch Ahrens 2007: 203.

Milosevic und Tudjman den EPZ-Außenministern sowie dem Sondergesandten ins Gesicht gesagt, dass sie die Absicht hätten, Bosnien als Staat aufzulösen und unter sich aufzuteilen.¹⁶¹

Im November 1991, als Karadzics und Bobans Anhänger damit begannen, ethnisch exklusive politische Institutionen aufzubauen, Territorien zu reklamieren, und bewaffnete Parteigänger Straßenblockaden errichteten, drängte Präsident Izetbegovic während einer ICY-Verhandlungsrunde Lord Carrington zur Initiierung einer neutralen Vermittlungsmission für den Konflikt in Bosnien. Doch weder bei Carrington noch beim EPZ-Sonderbeauftragten Wynaendts stieß die Idee auf Interesse.¹⁶² Auch beim Treffen mit der deutschen Bundesregierung am 22. November 1991 bekam Izetbegovic keinerlei Unterstützung für eine Vermittlungsmission.¹⁶³

Erst Anfang Dezember 1991 lässt sich eine erste Positionierung der EG/EPZ mit Blick auf die Problematik der inneren Verfasstheit Bosniens verzeichnen, als der EPZ-Sondergesandte Wynaendts in Paris eine Delegation der SDS BH unter Leitung des Präsidiumsmitglieds Koljevics empfing. Wynaendts selbst bewertete die Initiative des serbischen Lagers nicht persönlich. Als Koljevics' Aussage über die Nachrichtenagentur verbreitet wurde, dass die Initiative der SDS BH zur Kantonisierungs-Verhandlungen von der EG/EPZ unterstützt würde und Wynaendts dafür seine Hilfe angeboten habe, dementierte dieser jedoch nicht.¹⁶⁴

Weder Wynaendts noch ICY oder EPZ-Vorsitz setzten ihre Vermittlungszusage in den vier Wochen zwischen Mitte Dezember und Mitte Januar 1992 um. Erst am 6. Januar 1992 schlug Lord Carrington im internen Gespräch mit den EPZ-Außenministern vor, dass man die sich anbahnende Bosnienkrise durch Verhandlungen lösen müsse. Doch wegen der

¹⁶¹ Vgl. Wynaendts: „*Carrington rappela aux Douze que Milosevic avait été très net sur la Bosnie-Herzégovine: si son indépendance avait été reconnue avant qu'un accord entre les trois communautés ait été préalablement conclu, une guerre civile y devenait inévitable*“ (Ahrens 2007: 150). Laut Wynaendts sagte Tudjman am 16. Dezember 1991: „*Et tant à la Bosnie-Herzégovine, la seule solution réaliste réside dans son partage entre Serbes et Croates, laissant un petit Etat musulman autour de Sarajevo*“ (Wynaendts 1993: 152).

¹⁶² Vgl. ICY-Mitglied Ahrens: „*Izetbegovic asked Carrington for 'an additional effort by the EC' and for a 'mission of good will to be headed by a high official,' but still nothing happened*“ (Ahrens 2007: 203).

¹⁶³ Hierzu die Ausführungen zweier deutscher Diplomaten, die bei dem Treffen anwesend waren: „*On 22 November in Bonn, Izetbegovic asked Genscher, in my presence, what the minister would do if he were in the president's place. The German minister remained silent*“ (Ahrens 2007: 202). Genschers politischer Direktor Michael Libal: „*What he Izetbegovic did do was to describe his problems at home (...) The German side did not offer him any advice on how to solve his predicament, neither encouraging independence nor advocating a deal with Belgrade. There was agreement that the borders should not be touched*“ (Libal 1997: 77).

¹⁶⁴ Vgl. Tanjug 7.12.1991 und BBC 10.12.1991.

Anerkennungsentscheidungen ab dem 11. Januar 1992 wurde die ICY bis Anfang Februar 1992 unterbrochen und es folgte kein *follow up*.¹⁶⁵

Die Badinter-Kommission war schließlich auch im Konflikt um die innere Verfasstheit Bosniens das einzige Gremium der EPZ/ICY, welches versuchte, eine Position einzunehmen. Die juristischen Experten machten anhand der Stellungnahme Nr. 4 deutlich, dass sie keinerlei Probleme mit Blick auf eine mögliche Regionalisierung sahen, so wie sie im Anerkennungsgesuch der bosnischen Regierung als mögliche Verfassungsreform geschildert worden war.¹⁶⁶ Allerdings bewertete die Badinter-Kommission den Aufbau der ethnisch exklusiven Institutionen als legitimen Akt. Der Aufbau der *Republika Srpska* wurde als einziger Grund genommen, um ein landesweites Referendum zur Unabhängigkeit einzufordern. Damit hatte die ICY indirekt den Aufbau ethnisch exklusiver Institutionen und die Festlegung von Staatsgrenzen innerhalb Bosniens positiv bewertet und dem Projekt partiell einen Anschein völkerrechtlicher Legitimität verliehen. Andererseits wies die Badinter-Kommission mit der Stellungnahme Nr. 3 darauf hin, dass eine Verschiebung der Grenzen zwischen Serbien und Bosnien und Kroatien sowie Bosnien nicht im Einklang mit nationalen wie internationalen Normen stehe und daher abzulehnen sei.¹⁶⁷ Am 15. Januar 1992 machten sich die EPZ-Außenminister die Position der Badinter-Kommission mit Blick auf Bosnien zueigen.

Damit hatte die bis dato sehr sparsame EPZ/ICY-Politik mit Blick auf die innere Verfasstheit Bosniens ebenfalls Partei für das serbische und kroatische Lager ergriffen. Der Aufbau von ethnisch exklusiver Institutionen, obwohl im Widerspruch zur geltenden bosnischen und jugoslawischen Verfassung, wurde indirekt als legitim gewertet und de facto belohnt. In der Frage der Verschiebung der Außengrenzen zur Realisierung eines Großkroatiens und

¹⁶⁵ Vgl. Wynaendts: „On 6 January 1992, Carrington proposed negotiations on the future of the republic. Yet again it was no speedy follow-up since the recognition issue and the possibility of Carrington’s resignation had led to a temporary paralysis of the Conference (...) Carrington reactivated the Conference only in February 1992“ (Wynaendts 1993: 204).

¹⁶⁶ Vgl. Trifunovska 1994: 486.

¹⁶⁷ Vgl. Stellungnahme Nr. 3 zur Frage der Republik Serbien: „Whatever circumstances, the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of the independence (*uti possiditis juris*) except where the States concerned agree otherwise (...) All external frontiers must be respected in line with the principles stated in the United Nations Charter (...) The boundaries between Croatia and Serbia, between Bosnia and Herzegovina and Serbia, and possibly between other adjacent independent States may not be altered except by agreement freely arrived at. Third – except where otherwise agreed, the former boundaries become frontiers protected by international law (...) Fourth – According to a well established principle of international law the alteration of existing frontiers or boundaries by force is not capable of procuring any legal effect“ (Trifunovska 1994: 474-7).

Großserbiens durch die Aufteilung Bosniens positionierte sich die EPZ/ICY jedoch im Allgemeinen mit Stellungnahme Nr. 3 gegen das serbische und kroatische Lager.

4.1.2.3 Zusammenfassung: Schwache Glaubwürdigkeit und Neutralität des europäischen Krisenmanagements

Die sehr konzeptionlose und fragmentierte Bosnienpolitik der EPZ/ICY bevorzugte im Zeitabschnitt fast ausschließlich das serbischen und im geringeren Umfang auch das kroatische Lager. Die Anerkennungspolitik nahm für das serbische Lager und gegen das bosnische Lager Partei. Die Strategie mit Blick auf die Verfassungsreform war noch nicht weit entwickelt, stärkte im Allgemeine jedoch die Position des serbischen und kroatischen Lagers zur Errichtung ethnischer Kantone. Im Sinne des bosnischen Lagers war diese Politik nur insofern, als dass die EPZ/ICY sich dagegen aussprach, kantonale Grenzen zu internationalen Grenzen zu erheben. Die Sanktionspolitik war dagegen in ihrer Ausrichtung uneindeutig: Das Waffenembargo bestrafte das bosnische und kroatische Lager und senkte die potentiellen Kriegskosten des serbischen Lagers. Ein gewaltsamer Konfliktaustrag wurde deswegen aus Sicht des serbischen Lagers attraktiver. Der Entzug der Wirtschafts- und Handelspräferenzen gegen die Teilrepublik Serbien stand laut EPZ einzig im Zusammenhang mit der Lage in Kroatien.

4.1.3 US-Bosnienpolitik: Punktuelle Ergänzung der EPZ/ICY

Die USA entwickelten im Zeitabschnitt keinerlei nennenswerte Bosnienpolitik. So sind bis Mitte Januar 1992 keine relevanten Maßnahmen der USA zu verzeichnen, außer dass die USA die UN-Sanktionen gegen die BRJ unterstützten und auch bis zur Jahreswende 1991/1992 den Ansatz Carringtons für eine gesamtjugoslawische Lösung guthießen. Erst nach der Prinzipienerklärung der EPZ Mitte Dezember 1991 und dem Waffenstillstand in Kroatien im Januar 1992 sind erste begrenzte diplomatische Aktivitäten bezüglich des Bosnienkonfliktes zu verzeichnen, die in erster Linie auf eine marginale Korrektur des europäischen Krisenmanagements abzielten.

4.1.3.1 Äußere Verfasstheit: Anerkennung abhängig von nicht-bosnischen Faktoren

Nach der „*EPZ-Prinzipienerklärung zur Anerkennungspolitik*“ am 16. Dezember 1992 begannen laut US-Außenminister James Baker ernsthafte interne Diskussionen in Washington über die amerikanische Position zur Anerkennung der Teilrepubliken. Baker wollte prinzipiell alle

Republiken zusammen anerkennen.¹⁶⁸ Besonderen Druck bezüglich einer schnellen Anerkennung bekam die US-Regierung von der Lobby der kroatisch-stämmigen US-Bürger, die bereits im Kongress viele Abgeordnete von einer schnellen Anerkennung Kroatiens überzeugt hatten.¹⁶⁹

US-Außenminister Baker stimmte die Anerkennungspolitik eng mit seinem Stellvertreter Lawrence Eagleburger und dem US-Diplomaten Cyrus Vance ab. Vance war als UN-Sonderbeauftragter damit beschäftigt, einen Waffenstillstand in Kroatien zu vermitteln und durchzusetzen. Im Laufe des Januars 1992 überzeugte Vance seinen Außenminister davon, noch etwa einen Monat mit den Anerkennungen zu warten, weil er bis dahin absehen konnte, ob die Stationierung der UN-Truppen zur Sicherung des Waffenstillstands in Kroatien funktionierte und weil er in der Region keinerlei weitere Spannungen wollte. Grundsätzlich behauptete Vance, dass eine Anerkennung Bosniens Milosevic und Tudjman von ihren Teilungsplänen in Bosnien abhalten würde. Baker überzeugten die Gründe und der vorgeschlagenen Anerkennungstermin Ende Februar 1992. Am 24. Januar 1992 gewann der US-Außenminister für dieses Vorgehen auch die grundsätzliche Unterstützung von Präsident George Bush.¹⁷⁰

Im Unterschied zur EPZ/ICY reagierten die USA auf die vorläufige Ausrufung der *Republika Srpska* am 9. Januar 1992. Der Belgrader US-Botschafter Warren Zimmermann kommunizierte als erster US-Vertreter, dass die USA sich grundsätzlich zur Anerkennung der Teilrepubliken entschlossen hätten. Zimmermann traf Karadzic und Koljevic am Tag der Ausrufung und machte beiden Führern der SDS BH deutlich, dass die Anerkennung von USA und EG unweigerlich kommen werde und das serbische Lager auf Gewalt gegen die Unabhängigkeit verzichten sollten, wollten sie nicht die internationale Isolierung riskieren.¹⁷¹

4.1.3.2 Innere Verfasstheit: Explizite Warnung vor den Teilungsplänen

Auf Anweisung Bakers überbrachte US-Botschafter Zimmermann am 9. Januar 1992 eine scharfe Warnung an das serbische Lager mit Blick auf die Teilungspläne. Zimmermann sprach Koljevic und Karadzic direkt auf das geheime Treffen an, das wenige Tage zuvor mit Tudjman stattgefunden hatte und welches laut Zimmermann den einzigen Zweck gehabt hatte, dass kroatische und serbische Lager mit Blick auf ihre Teilungspläne zu koordinieren. Zimmermann

¹⁶⁸ Vgl. Baker 1995: 639.

¹⁶⁹ Vgl. Baker 1995: 639.

¹⁷⁰ Vgl. Baker 1995: 639.

¹⁷¹ Vgl. Zimmermann 1999: 187.

versuchte Koljevic und Karadzic mit einem Hinweis auf die Vorgeschichte des Zweiten Weltkriegs von der abzulehnenden Radikalität ihrer Strategie zu überzeugen. Auch in dieser Situation drohte der US-Botschafter mit der internationalen Isolation des serbischen Lagers:

„Looking at Koljevic, who had just been conferring with Tadjman about dividing Bosnia between Serbia and Croatia, I asked if he really wanted to be remembered by history as the coauthor of a new Molotov-Ribbentrop pact. I encouraged the two to lead their Serbian community rather than being the most radical elements in it” (Zimmermann 1999: 187-8).

Neben der harschen Kritik an den territorialen Ambitionen des serbischen Lagers kritisierte Zimmermann ebenfalls die institutionellen Pläne. Zimmermann unterstrich in seinem Gespräch mit Koljevic und Karadzic, dass auch der Aufbau der *Republika Srpska* in den USA als ein Versuch bewertet werde, den Frieden in Bosnien und der Region zu untergraben. Zimmermann warnte die beiden bosnischen Politiker davor, mit militärischer Unterstützung aus Serbien und Montenegro die RS durchzusetzen, und drohte euch hier mit der internationalen Isolation der RS sowie Serbiens und Montenegros.¹⁷²

Zudem forderte Zimmermann beide Politiker der SDS BH auf, doch die Realitäten der Demokratie zu akzeptieren mit dem Hinweis, dass ihre Wählerschaft nur 30% der bosnischen Bevölkerung ausmachten und sie damit nicht der Mehrheit der Bosnier ihre Politikziele diktieren könnten. Zimmermann insistierte darauf, dass die SDS BH an dem Referendum teilnehmen solle und auf demokratische Weise ihre Ablehnung ausdrücken müsse. Zudem wies der US-Botschafter darauf hin, dass die Öffentlichkeitsarbeit der SDS BH gegen die Person Izetbegovics und dessen angebliches Ziel eines islamischen Staats in den USA als reiner Rassismus wahrgenommen werde.¹⁷³

Als ein prominenter Vertreter des serbischen Lagers, Borisav Jovic, ein enger Vertrauter Milosevics und Mitglied des (Rest-) jugoslawischen Präsidiums, am 27. Januar 1992 in Washington Bakers Stellvertreter, Lawrence Eagleburger, traf, wurde ihm dieselbe warnende Botschaft bezüglich der Teilungsabsichten mitgeteilt: *„Eagleburger made it clear to him – according to Jovic’s own memoir – that ,the division of Bosnia and Herzegovina is absolutely and totally unacceptable to the USA“* (Burg/Shoup 1999: 100). Damit hatten die USA im Januar

¹⁷² Vgl. Zimmermann: *„Your proclamation on January 9 of a Republika Srpska can only be a threat to your neighbors. A reasonable approach would win Western support, but if you resort to threats and the search for outside help, then you’ll be isolated and marginalized”* (Zimmermann 1999: 187-8).

¹⁷³ Vgl. Zimmermann: *„Why don’t you participate in the referendum on independence and come to terms with the fact that with 30 percent of the population Serbs can’t expect to dictate the outcome? By participating you can at least affect the timing and content of independence. Your branding of Izetbegovic as a dangerous fundamentalist is seen in my country as racism”* (Zimmermann 1999: 187).

1992 auf direkte und unmissverständliche Weise gegen die Pläne des serbischen wie kroatischen Lagers Position bezogen. Allerdings waren die angedrohten Strafen in Form einer internationalen Isolierung relativ kryptisch und vage.

4.1.3.3 Zusammenfassung: Klare und parteiische Botschaften ohne glaubwürdiges Drohpotential

Im Gegensatz zur europäischen Intervention ergriff die US-Diplomatie klar Partei für das bosnische Lager, d.h. für die Mehrheiten innerhalb von Regierung und Parlament mit Blick auf beide Konfliktdimensionen. Die US-Bosnienpolitik war durch die beiden Treffen Zimmermanns und Eagleburgers durch eine klare Botschaft und eine direkte Kommunikation, allerdings nur an die Adresse des serbischen Lagers gekennzeichnet. Das Glaubwürdigkeitsproblem der US-Bosnienpolitik lag darin, dass die *enforcement costs* niedrig bzw. die tatsächliche Bereitschaft zur Bestrafung des kroatischen und serbischen Lagers unklar und schwammig waren. Deswegen ist die Glaubwürdigkeit der Drohung mit internationaler Isolierung nur als mäßig einzustufen, zudem war Serbien bereits in der mit Blick auf die EG-Positivmaßnahmen isoliert.

4.1.4 Zusammenfassung: EG/EPZ-Jugoslawienpolitik verschärfte die Bosnienkrise

Im ersten Zeitabschnitt lässt sich feststellen, dass das europäische Krisenmanagement von EPZ und ICY in erster Linie auf die gesamte Region, d.h. auf den Konflikt zwischen dem serbischen und kroatischen Lager ausgerichtet war und als Nebenprodukt die Krise in Bosnien verschärfte.

Im ersten Zeitabschnitt wurde mit Blick auf Bosnien ein zweidimensionaler Konflikt festgestellt, dessen zwei Dimensionen jeweils eine nahezu inkompatible Interessenkonstellation aufwiesen. Durch die Verknüpfung von innerer und äußerer Verfasstheit, durch eine bestimmte zeitliche Abfolge schien jedoch ein Kompromiss möglich, den die drei Parteien aus eigenem Antrieb zweimal zu erreichen suchten.

Das europäische Krisenmanagement muss mit Blick auf die drei Konfliktgegenstände als externe Macht und nicht neutraler Vermittler charakterisiert werden. Die wenigen EPZ/ICY-Maßnahmen mit Blick auf die Situation in Bosnien sind als pro-serbische Parteinahme jedoch relativ glaubwürdig, weil keine EPZ-Mitgliedstaaten die Entscheidungen unilateral konterkarieren. De facto wirken die EPZ/ICY-Positionen zur Verfassungsreform, zur Anerkennung und zu den Sanktionen deswegen konfliktverschärfend, weil das Lager, welches sich am meisten gewaltbereit und wenigsten verfassungskonform verhält, einseitig belohnt wird. Zweitens nimmt

der Zeitplan der EPZ/ICY zur gesamtjugoslawischen Anerkennungspolitik keinerlei Rücksicht auf die Situation in Bosnien. Der europäische Ansatz lässt sich in dieser Phase damit zusammenfassen, dass als einzige rote Linie gegenüber dem serbischen Lager die Änderung der äußeren Republikgrenzen als inakzeptabel markiert wird.

Die USA ergreifen dagegen Partei für das bosnische Lager und warnen eindrücklich das serbische Lager wegen dessen Konfrontationskurs mit Blick auf beide Konfliktdimensionen. Doch die USA wirken weder direkt auf eine Korrektur der EPZ/ICY-Politik ein noch drohen sie dem serbischen Lager mit konkreten Strafen, was wenig glaubwürdig wirkt.

4.2 Januar-Februar 1992 (T2): Das Lissabon-Abkommen

Der zweite Zeitabschnitt (T2) begann mit tiefgreifenden Veränderungen innerhalb des bosnischen und des kroatischen Lagers: Die Führung der HDZ BH verließ das bosnische Lager und wechselt ins kroatische. Kurz darauf stimmten alle drei Lager einer europäischen Vermittlungsinitiative zu, die laut Lord Carrington die Unabhängigkeit sowie die Verfassung Bosniens zwischen den drei Parteien SDA, HDZ BH und SDS BH verhandeln sollte. Der so genannte *Carrington-Cutileiro-Plan* oder auch *Kantonisierungsplan* wurde ab dem 14. Februar 1992 vom Sondergesandten der portugiesischen Präsidentschaft, Jose Cutileiro, vermittelt und führte bereits am 23. Februar 1992 zum Abkommen von Lissabon über die Prinzipien einer zukünftigen Verfassungsreform.

4.2.1 Konfliktstruktur: Annahme begrenzter kooperativer Strategien

Das Verhalten der Konfliktparteien im zweiten Zeitabschnitt ist gegenüber dem ersten durch die Annahme von kooperativeren Strategien gekennzeichnet. Mit Blick auf die Konfliktstruktur waren weiterhin die äußere wie innere Verfasstheit Bosniens umstritten.

4.2.1.1 Äußere Verfasstheit: Das serbische Lager akzeptiert unter Vorbehalt die Unabhängigkeit
Gegenüber der Situation im ersten Zeitabschnitt gab es zwei maßgebliche Verhaltensänderungen bezüglich des Streits um die Unabhängigkeit. Das serbische Lager änderte seine Strategie, nachdem dem kroatischen gelungen war, die HDZ BH aus dem bosnischen Lager herauszulösen. Nachdem das kroatische Lager die Kontrolle über die HDZ BH übernommen hatte, signalisierte es dem bosnischen Lager, dass von nun an die Unabhängigkeit der Teilung unterordnet würde und seine Zustimmung zur Unabhängigkeit des Landes von nun an einzig durch Konzessionen in der Frage der Teilung zu gewinnen sei. Nachdem klar geworden war, dass das bosnische Lager durch den Umschwung der HDZ BH demokratische Mehrheiten sowohl im Staatspräsidium als auch Parlament wohlmöglich verloren hatte, gab sich auch das serbische Lager bedingt kompromissbereit und gab zu erkennen, unter bestimmten Bedingungen die Unabhängigkeit Bosniens akzeptieren zu können.

Der Umschwung innerhalb der HDZ BH war nur durch einen Personal- und Programmwechsel möglich, der eher einem Putsch als dem Ausdruck parteiinterner Demokratie glich. Auf Weisung Tudjmans wurde der moderate Vorsitzende Kljuic von der Spitze der HDZ BH verdrängt und

durch den nationalistisch-separatistisch orientierten Boban, einem engen Vertrauten Tudjmans ersetzt. Organisiert wurde die personelle und programmatische Umwälzung zum einen vom radikalen Flügel innerhalb der HDZ BH unter Bobans Leitung, zum anderen aber auch vom Generalsekretär der kroatischen Mutterpartei HDZ, Stipe Mesic. Auf Tudjmans Anweisung hin hatte Mesic für den 2. Februar 1992 in Sikori Brijeg einen spontanen Parteitag der HDZ BH einberufen, ohne den Vorsitzenden Kljuic zu konsultieren.¹⁷⁴ Einziges Ziel der Veranstaltung war die Abwahl von Kljuic und das Ausscheren aus dem bosnischen Lager.

Im Detail ging es Tudjman, Mesic und Boban darum, dass vor dem Unabhängigkeitsreferendum Ende Februar 1992 die Allianz mit der SDA aufgekündigt werden musste, damit ein glaubwürdiges Drohpotential zur Erzwingung der Kantonisierung gegenüber dem bosnischen Lager konstruiert werden konnte. Nur wenn es dem kroatischen Lager gelang, die Zustimmung oder Ablehnung der bosnischen Kroaten, d.h. der HDZ BH, beim Referendum zu steuern, würde das bosnischen Lager ernsthaft damit beginnen, sich um seine Mehrheiten zu sorgen und vorab weitgehende Kompromisse in der Frage der ethnischen Teilung des Landes eingehen.

Beim Parteitag in Sikori Brijeg gelang dem kroatischen Lager die Übernahme der HDZ BH. Mesic hatte den Ort im Hinterland der Herzegowina deswegen gewählt, weil die Sicherheitslage bereits so schlecht war, dass viele moderate Mitglieder der HDZ BH nicht ohne größeres Risiko aus Zentralbosnien oder Sarajwo bis dorthin reisen konnten und eine realistische Chance bestand, dass die sehr radikale lokale HDZ BH die Mehrheit beim Parteitag ausmachen würde. Mesic und Boban setzten deswegen zunächst auf eine demokratische Abwahl Kljuics.¹⁷⁵

Doch eine formale Abstimmung über Kljuics Posten wurde während des Parteitages im letzten Moment von Mesic gestoppt, weil Mesic auch in Sikori Brijeg eine Mehrheit von Kljuics Anhängern unter den Versammelten ausgemacht hatte. Erst nachdem örtliche Radikale aus dem Boban-Lager damit begannen, Kljuic wegen seiner Ehe mit einer muslimischen Frau zu beleidigen und den Vorsitzenden bedrohten, bot Kljuic seinen Rücktritt an. Zu einer formalen Abstimmung kam es nicht.¹⁷⁶ Laut eigener Aussagen brach Kljuic auf dem Rückweg nach Sarajwo zusammen. Mehrere Tage rang er wegen einer Vergiftung auf der Intensivstation des

¹⁷⁴ Vgl. Mesic als Zeuge in Den Haag: „I have to say that he (Kljuic) was a tried and true advocate of Bosnia-Herzegovina as one state, and this put him on a collision course with those whose interests was not the same. I was given the role of replacing Mr. Kljuic at the meeting in Sikoro Brijeg” (Mesic/ICTY 16.3.1998: 7113).

¹⁷⁵ Interview mit Kljuic am 2.12.2008 in Sarajewo.

¹⁷⁶ Interview mit Kljuic am 2.12.2008 in Sarajewo und Kljuic/ICTY 26.6.2006.

Krankenhauses von Sarajewo um sein Leben.¹⁷⁷ Als er nach zehn Tagen entlassen wurde, hatte der Boban-Flügel bereits alle relevanten Parteifunktionen übernommen.

Das Boban-Lager hatte nach der Ausschaltung von Kljuic freie Hand und kündigte bereits einen Tag nach dem Parteitag in Sikori Brijeg an, dass die HDZ BH von nun an eine von der SDA abweichende Politik mit Blick auf das Unabhängigkeitsreferendum verfolgen werde. An die Adresse des bosnischen Lagers wurde signalisiert, dass man mit der SDS BH identische Ziele verfolge: Die Durchsetzung ethnischer Kantone sei wichtiger als die Unabhängigkeit.¹⁷⁸

Drei Tage nach Carringtons Reise nach Sarajewo und seiner Ankündigung, dass in Kürze unter Führung der EPZ/ICY Verhandlungen zur Unabhängigkeit sowie zu einer Verfassungsreform stattfinden würden, formalisierte die HDZ BH ihre neue Position. Während eines Treffens des neuen Vorstandes in Livno wurde die so genannte „Livno-Question“ formuliert. Der Kreis um Boban hatte dort am 9. Februar 1992 beschlossen, dass die am 24. Januar 1992 im Parlament beschlossene Referendumsfrage dahingehend umgeändert werden müsse, dass die vorherige Einrichtung ethnischer Kantone beim kommenden Referendum mit abgestimmt werden müsse.¹⁷⁹ Damit hatte die neue Führung der HDZ BH den Vorschlag von Karadzic, den dieser während der Parlamentsdebatte am 26. Januar 1992 formuliert hatte, sich zu Eigen gemacht. Dass die Livno-Frage einzig zur Erzwingung von Konzessionen des bosnischen Lagers entworfen worden war, zeigte sich bereits während der ersten Runde der Verfassungsverhandlungen.

Unter Aufsicht des europäischen Sondergesandten Cutileiro machte der Verhandlungsführer des kroatischen Lagers, Lasic (HDZ BH), am 14. Februar 1992 Izetbegovic in Sarajewo ein Kompromissangebot: Man sei bereit, die Livno-Frage zurückzuziehen und alle bosnischen Kroaten und Parteianhänger zu einem positiven Votum der ursprünglichen Referendumsfrage aufzurufen, wenn vor dem Referendum Ende Februar 1992 im Kontext der Cutileiro-

¹⁷⁷ Laut Kljuic im Interview am 2.12.2008 in Sarajewo.

¹⁷⁸ Der Politiker der HDZ BH aus dem Boban-Lager erklärte am 3. Februar 1992: „*The majority of the people (...) thought that the HDZ must have its own policy and that it must take the initiative (...) We think that referendum cannot be held until some issues are resolved first, that is, until an agreement is reached between the three constituent peoples (...) This means that we are in favour of a sovereign Bosnia but not unconditionally. Without this, I think that Bosnia-Herzegovina will not be a sovereign republic, and neither the Croats nor the Serbs will agree to this*“ (Radio Sarajevo 3.02.1992 und BBC 6.02.1992).

¹⁷⁹ Die Livno-Frage: „*Are you for a sovereign and independent Bosnia-Herzegovina, a state community of the constitutive and sovereign nations – Croatian, Muslim and Serbian – in their ethnic regions (cantons)?*“ (Tanjug 11.2.1992 und BBC 14.2.1992).

Verhandlungen eine grundsätzliche Übereinkunft über die Bildung ethnischer Kantone gelänge.¹⁸⁰ Izetbegovic blieb dem Angebot während der ersten Verhandlungsrunde gegenüber skeptisch. Er warnte davor, dass diese Strategie dazu führen könne, dass das Referendum scheitern könne, und alle Bürger Bosniens sich in Großserbien wiederfinden würden.¹⁸¹ Izetbegovic wusste, dass viele Parteimitglieder der HDZ BH dies weiterhin für die schlechteste aller Lösungen hielten.

Kurz vor der zweiten Verhandlungsrunde reiste Izetbegovic nach Washington. Dem bosnischen Lager blieben nur noch wenige Tage, um sich zu entscheiden, ob in der Frage der inneren Verfasstheit partiell nachgegeben werden sollte, um die internationale Anerkennung der Außengrenzen zu sichern. Doch der stellvertretende US-Außenminister Eagleburger gab Izetbegovic am 19. Februar 1992 keinerlei Garantien dafür, dass zumindest die USA Bosnien aufgrund eines erfolgreichen Referendums sofort anerkennen würden. Eagleburger sprach sich einzig dafür aus, das Referendum nicht zu verschieben.¹⁸²

Dagegen erhielt das bosnische Lager ein positives Signal von seiten des EPZ-Sondergesandten und Verhandlungsleiters. Jose Cutileiro versicherte Izetbegovic, dass die EPZ bereits ein relativ geringes Quorum von 50% beim Referendum für eine Anerkennung als ausreichend erachte.¹⁸³ Da allein 44% der bosnischen Wähler die SDA gewählt hatten und einige andere Wähler der HDZ BH und der Oppositionsparteien höchstwahrscheinlich für die Unabhängigkeit stimmen würden, nahm das niedrige Quorum etwas Druck vom bosnischen Lager, weil es die strategische Bedeutung der Anhängerschaft der HDZ BH als Züglein an der Waage reduzierte.

Doch das bosnische Lager ging während der zweiten Verhandlungsrunde in Lissabon keinerlei Risiko mit Blick auf die äußere Verfasstheit ein, und folgte dem Angebot des kroatischen Lagers und gab in der Frage der inneren Verfasstheit nach. Daraufhin änderte das serbische Lager seine Strategie bezüglich der Unabhängigkeit und erklärte seine Zustimmung zum Entwurf Cutileiros, welcher explizit die Unversehrtheit der bosnischen Außengrenzen und die Unabhängigkeit des Landes festschrieb:

„Bosnia and Herzegovina would, after independence, be an independent state, composed of three constituent (units) (...) Bosnia and Herzegovina would continue to have existing borders and neither the

¹⁸⁰ Vgl. Radio Sarajevo 14.2.1992 und BBC 17.2.1992 und Tanjug 18.2.1992 und BBC 20.2.1992.

¹⁸¹ Vgl. Izetbegovic: „If the referendum fails due to such a stand, this could result in all of us actually ending up in Greater Serbia“ (Radio Sarajevo 14.2.1992 und BBC 17.2.1992).

¹⁸² Vgl. Tanjug 20.2.1992 und BBC 21.2.1992.

¹⁸³ Vgl. Tanjug 22.2.1992 und BBC 25.2.1992.

federal nor the governments of the constituent (units) will encourage or support claims to any part of its territory by neighbouring states” (Trifunovska 1994: 517).

Unklar war in dem Abkommen jedoch weiterhin die zentrale Frage, ob vor der nach der Verfassungsreform die internationale Anerkennung erfolgen sollte.

Noch während der gemeinsamen Pressekonferenz löste das kroatische Lager nach der Konzession des bosnischen Lagers seinen Teil des Tauschgeschäftes ein. Der Delegationsleiter der HDZ BH, Lasic, erklärte unverzüglich nach der Einigung, dass nun die „Kroaten“ in Bosnien beim Referendum wieder für die Unabhängigkeit des Landes stimmen würden.¹⁸⁴ Insbesondere Mesic begann sofort nach Bekanntwerden des Abkommens im Nachbarland bei den bosnischen Kroaten wieder für das Referendum zu werben, so wie Lasic es Izetbegovic versprochen hatte.¹⁸⁵ Allerdings hatte Tudjman laut Aussagen von Mesic große Zweifel daran, ob die vage Beschreibung der Kantone im Abkommen von Lissabon eine ausreichende Versicherung dafür sei, dass das bosnische Lager tatsächlich vor der möglichen internationalen Anerkennung der Einrichtung ethnischer Kantone zugestimmt habe.¹⁸⁶

Dagegen war weniger klar, wieweit das serbische Lager tatsächlich die Unabhängigkeit Bosniens endgültig akzeptiert hatte. Karadzic machte in der Pressekonferenz am 22. Februar 1992 deutlich, dass die „Serben“ in Bosnien am Boykott des Referendums festhalten würden. Die Zustimmung des serbischen Lagers zur Unabhängigkeit schien sich einzig darauf zu beziehen, dass keinerlei Maßnahmen zur Verhinderung des Referendums ergriffen werden würden:

„SDS Chairman Radovan Karadzic explained to the journalists that the Serbs had nothing against the referendum, although as far as the SDS was concerned it had been voted for in the absence of the representatives of the Serbian people and was accordingly illegitimate. ‘For the Serbian people who have already carried out their referendum, said Karadzic, the future Referendum in Bosnia-Herzegovina has the value of knowing what the other two constituent peoples in Bosnia-Herzegovina are thinking’ (Tanjug 22.2.1992 und BBC 25.2.1992).

Damit war für das bosnische Lager auch mit der Annahme des Lissabon-Abkommens und der Zusicherung des kroatischen Lagers nicht vollständig die Gefahr gebannt, dass die Außenminister am 3. März 1992, aufgrund des Boykotts des serbischen Lagers, wie bereits am 15. Januar 1992 die Anerkennung verweigern würden.

¹⁸⁴ Vgl. Lasic: „Miro Lasic, a member of the HDZ delegation, confirmed that the Croats would take part in the referendum and, as he said, vote Yes“ (Tanjug 22.2.1992 und BBC 25.2.1992).

¹⁸⁵ Vgl. Tanjug 22.2.1992 und BBC 25.2.1992.

¹⁸⁶ Vgl. Mesic: „I had a lot of trouble to persuade both Tudjman and HDZ members that, if the Croats did not participate in the referendum, and if the Serbs did not participate in the referendum, the referendum would not succeed and Bosnia-Herzegovina would remain part of Yugoslavia and only after that was that decision changed“ (Mesic/ICTY 16.3.1998: 7183).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Konfliktparteien mit Blick auf die äußere Verfasstheit im zweiten Zeitabschnitt kooperativere Strategien annahmen. Ausschlaggebend hierfür waren der Machtzuwachs des kroatischen Lagers und der dadurch verursachte Verlust demokratischer Mehrheiten für das bosnische Lager. Dennoch war fraglich, ob die Konzession des serbischen Lagers mit Blick auf die Unabhängigkeit weitgehend genug war, um in den Augen des bosnischen Lagers als glaubwürdiger Beitrag zu einem Kompromiss zu gelten. Das Abkommen, welches von allen Beteiligten angenommen worden war, war mit Blick auf den Fahrplan zur international anerkannten Unabhängigkeit zu ungenau, um als glaubwürdiges Bekenntnis des serbischen Lagers zum Respektierung der Außengrenzen zu gelten.

4.2.1.2 Innere Verfasstheit: Das bosnische Lager akzeptiert prinzipiell ethnische Kantone

Der Personal- und Strategiewechsel innerhalb der HDZ BH, der das bosnische Lager kurz vor Beginn der Cutileiro-Verhandlungen und dem Referendum empfindlich schwächte, markierte zwei Verhaltensänderung mit Blick auf die innere Verfasstheit Bosniens. Die Livno-Frage bedeute, dass die HDZ BH vollständig ins kroatische Lager und damit zur Allianz mit dem serbischen Lager in der Frage der ethnischen Teilung übergewechselt war. Damit war die Realisierung von ethnischen Kantonen wichtiger geworden als die Unabhängigkeit des Landes. Die zweite markante Verhaltensänderung betraf das bosnische Lager, dessen Führung bei den von Cutileiro geleiteten Verhandlungen zum ersten Mal auf allgemeiner Ebene der Einrichtung dreier ethnischer Kantone zustimmte.

Die erste Reaktion auf den Livno-Beschluss der HDZ BH kam von der Führung des serbischen Lagers und war äußerst positiv. Karadzic beglückwünschte die „Kroaten“ dafür, dass sie endlich erkannt hätten, dass man zusammen gegen Izetbegovics Staatsverständnis vorgehen müsse, weil beide Volksgruppen sonst zu „Minderheiten“ würden:

„Just as among Serbs, the view has prevailed among (...) Croats that the kind of state proposed by Alija Izetbegovic they would lose the status of a constituent and sovereign people and become an ethnic minority” (Radio Belgrade 10.2.1992 und BBC 13.2.1992).

Auch aus der Hauptstadt der Teilrepublik Serbien bekam das bosnische Lager vor Beginn der Verhandlungen mit Cutileiro direkten Druck. Dem Sprecher von Izetbegovics Partei SDA, Ajanovic, wurde bei einem Besuch in Belgrad am 12. Februar 1992 mitgeteilt, dass Serbien bereit sei, das seit Herbst 1991 verhängte Lebensmittelembargo gegen Bosnien aufzuheben,

wenn die SDA bei den Verhandlungen der Bildung ethnischer Kantone zustimme.¹⁸⁷ Ajanovic machte am selben Tag jedoch deutlich, dass sich die SDA lediglich eine Regionalisierung nach wirtschaftlichen und technologischen Kriterien vorstellen könnte und man eine Aufwertung der „kroatischen Nation“ in Bosnien nur landesweit, d.h. nicht territorial und durch einen eigenen Kanton akzeptieren könne.¹⁸⁸

Während der ersten Verhandlungsrunde präsentierten die Delegationen von SDA, HDZ BH und SDS BH ihre Positionen. Während dieser Präsentationen wurde laut Aussage von Mitgliedern der SDA-Delegation deutlich, dass die SDS BH das Vorhaben verfolgte, die bereits gegründete *Republika Srpska* in ihrer territorialen Ausbreitung (SAOs) und republikanischen Staatsform als serbischen Kanton ohne Abstriche anerkennen zu lassen. Dies wurde von der SDA-Delegation als *Teilung von innen* und somit als inakzeptabel zurückgewiesen.¹⁸⁹

Vor der zweiten Verhandlungsrunde in Lissabon versuchte das kroatische Lager eine Brücke zwischen dem serbischen und bosnischen Lager zu bauen. Der Delegationsleiter der HDZ BH, Lasic, hob in seinen öffentlichen Äußerungen hervor, dass für seine Partei entscheidend sei, dass durch die Verfassungsreform zwischen allen Volksgruppen „Gleichheit“ bzw. ein „gleicher Status“ hergestellt werde und verzichtete auf die Forderung nach der Gründung ethnischer Kleinstaaten.¹⁹⁰ Der SDA-Sprecher Ajanovic nahm die Vorlage deswegen gerne auf und deutete an, dass die SDA ebenfalls für die Gleichheit aller Bürger und Volksgruppen Bosniens sei, ethnisch nationale Kantone jedoch ablehne.¹⁹¹

Die Verfassungsprinzipien, die Cutileiro am 22. Februar 1992 den drei bosnischen Delegationen in Lissabon vorlegte, stellten jedoch die Integrität Bosniens durch die Gründung dreier ethnischer Staaten eher in Frage, als dass sie diese abgesichert hätten.¹⁹² Im vertraulichen Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter Zimmermann erklärte Izetbegovic am 25. Februar 1992, dass auch Cutileiro ihn unter Druck gesetzt habe, damit er der Bildung ethnischer Kantone

¹⁸⁷ Vgl. Radio Belgrade 12.2.1992 und BBC 15.2.1992. Kljuic hatte sich zum Lebensmittelembargo Serbiens am 10. Dezember 1991 geäußert: „In reference to an embargo imposed by the Republic of Serbia on food exports, Kljuic said that under normal transport conditions Bosnia-Herzegovina could obtain foodstuffs, especially wheat, rice and oil, from abroad at much cheaper price“ (Tanjug 10.12.1991 und BBC 12.12.1991).

¹⁸⁸ Vgl. Croatian Radio 12.2.1992 und BBC 15.2.1992.

¹⁸⁹ Vgl. Radio Sarajevo 14.2.1992 und BBC 14.2.1992.

¹⁹⁰ Vgl. Lasic: „Provide for mutual guarantees of equality and equal status“ (Tanjug 18.2.1992 und BBC 20.2.1992).

¹⁹¹ Vgl. Radio Belgrade 18.2.1992 und BBC 21.2.1992.

¹⁹² Das Abkommen von Lissabon befindet sich im Anhang als ANNEX VIII.

zustimmte: „I asked Izetbegovic why he had agreed at Lisbon to compromises that he was now criticizing. He said he had been put under pressure by the other parties, including Cutileiro, and he had to give in” (Zimmermann 1999: 190).

Um die Anerkennung der EG, also die erhoffte Garantie der Unversehrtheit der Außengrenzen nicht zu gefährden, unterschrieb Izetbegovic das Abkommen von Lissabon. Schnell bemühte er sich jedoch an das heimische Publikum zu kommunizieren, dass er in der Frage der Kantone nur wenige Konzessionen an Karadzic und Boban gemacht habe:

„A small, not a big shift had been made (...) this is a concession which we made in the hope that this will allow the talks to continue (...) in view that both the SDS and the HDZ insisted on the formation of national units, we put up no opposition (...) but an independent Bosnia-Herzegovina has always been a condition for any political solution” (Tanjug 22.02.1992 und BBC 25.02.1992).

Doch das Abkommen von Lissabon liest sich wie eine Legalisierung der *Republika Srpska* (RS), d.h. ein Plan zur Schaffung eines souveränen ethnischen Staates, der in einer losen Konföderation mit den anderen beiden ethnischen Staaten das ehemalige Bosnien-Herzegowina bildet.¹⁹³ Während der Pressekonferenz mit Izetbegovic, Lasic und Cutileiro verdeutlichte Karadzic genau diese Lesart und stellte deswegen das Abkommen als großen Erfolg dar:

„Great progress had been made in the sense that it had been accepted that Bosnia-Herzegovina could not be a unitary entity but would be made up of several national constituent units which in our working papers we went so far as to call ‘states’. We Serbs have already done that, whereas the Croats have done it in Western Herzegovina without actually proclaiming it as such. It follows that territories will exist which will be organised in a way wanted by sovereign nations” (Tanjug 22.2.1993 und BBC 25.2.1992).

Die folgenden Elemente des Abkommens verdeutlichen, dass der von Cutileiro vorgelegte Kantonisierungs-Plan fast ausschließlich die Vorstellungen des serbischen und des kroatischen Lagers übernommen hatte und keine Sicherungen gegen die „*Teilung von innen*“ beinhaltete. Auch wenn die Kantone mit Blick auf ihr Verhältnis zur Ebene des Gesamtstaates vage als „*föderal*“ definiert waren, ihre Kompetenzen deswegen begrenzt schienen und eine Einigung auf eine sprachliche Festlegung der Kantone nicht gelang, hatte Cutileiro ihnen weitgehende staatliche Attribute und Befugnisse zugeschrieben.¹⁹⁴ Im Kern ging es um die Gründung dreier

¹⁹³ Karadzic verteidigte am 5. November 2008 in Den Haag in der Vorverhandlung zu seinem Prozess die Schaffung der *Republika Srpska* einzig mit dem Abkommen von Lissabon, welches diese legalisiert habe: „The European Union offered a state unit to us, an entity, a republic in Bosnia-Herzegovina, and everything that was going on and going to happen should be looked at within that context. We never gave up the Lisbon paper (...) We were promised a republic by the European Community, and within the framework of the Cutileiro Plan or, rather, within the frameworks of the conference of Yugoslavia canton Cutileiro, and what we achieved is what we were given and promised and which we accepted as a replacement for stepping down from Yugoslavia” (Karadzic/ICTY 27.10.2009: 553+61).

¹⁹⁴ Aus dem ersten Satz des Lissabon-Abkommens geht hervor, dass eine Einigung auf eine sprachliche Definition nicht gelang: „I. Bosnia and Herzegovina would (...) be composed of three constituent (units), named... The word of these constituent units requires further consideration” (Trifunovska 1994: 517).

ethnischer Staaten und nicht um die Aufwertung der bereits existierenden Regionen oder eine andere Art administrativer Dezentralisierung, so wie man sie im bosnischen Lager befürwortete.

Außer dem ethnischen Prinzip gab es keine weiteren Kriterien, um die drei „units“ zu bestimmen. Der Text des Lissabon-Abkommens beginnt mit „*three constituent (units)*“, die mit der Anzahl der drei großen Volksgruppen korrespondiert. Noch deutlicher wird der Text bezüglich der Ethnisierung, wenn es um die Souveränität geht: „*The three nations, Muslims, Serbs, and Croats (...) would realise their sovereign rights through the Republic of Bosnia and Herzegovina and the constituent (units)*.“ Dies ist der deutlichste Hinweis auf ein formales Recht zur Gründung rein ethnisch definierter Staaten, da die Souveränität Bosniens nicht nur beim Gesamtstaat, sondern eben auch den Volksgruppen liegt. Diese Souveränität der ethnischen Gruppen ist besonders weitgehend mit Blick auf legislative Befugnisse: Die „*ethnic units*“ dürfen laut Lissabon-Abkommen sich in der zu gründenden zweiten Kammer mit einer Zweidrittelmehrheit mit allen Gesetzen befassen, die mehr als einen Kanton betreffen. Dies hätte realistischlicherweise auf fast alle Gesetzesvorhaben zugetroffen.¹⁹⁵

Das Lissabon-Abkommen übergab den ethnischen Kantonen die Zuständigkeit für Wirtschaft, Bildung, Soziales, Kultur, Infrastruktur, Umweltpolitik und Polizei. Selbst die Schaffung einer ethnischen Armee, einer „*national guard*“ auf der Ebene der Einheiten, wird unter Punkt D.3. zugestanden. Karadzic erklärte zuletzt im Dezember 2008 vor dem ICTY, dass das Lissabon-Abkommen ihm nicht nur die eine souveräne *Republika Srpska* vertraglich zugestanden habe, sondern eben auch die Armee der bosnischen Serben (VRS).¹⁹⁶ Beides bestätigt der Vertragstext.

Der Vertragstext des Lissabon-Abkommens war besonders unklar mit Blick auf die Frage, wie für die als starke Kleinstaaten definierten Kantone ein entsprechendes Territorium festzulegen sei. Cutileiro bot den drei Konfliktparteien laut Abkommen zwei unvereinbare Methoden bzw. Prinzipien zur Klärung der territorialen Dimension an. Zum einen sollte das ethnische Prinzip gelten, d.h. dass die ethnischen Mehrheiten auf Gemeindeebene darüber entscheiden sollten, ob eine Gemeinde Teil des kroatischen, serbischen oder eben bosnischen Kantons werden sollte.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Vgl. Paragraph C.2. des Lissabon-Abkommens (ANNEX VIII).

¹⁹⁶ Karadzic am 5. November 2008 in Den Haag: „*Two high-ranking officers of the former Yugoslav People's Army came to me and they said if at the conference in Lisbon you got the right to a National Guard or to an army of your own the our recommendation to you would be to take an officer from Bosnia-Herzegovina*“ (Karadzic/ICTY 27.10.2009: 577).

¹⁹⁷ Vgl. das Lissabon-Abkommen: „*Communes where one particular nation is clearly in a majority are grouped together into the appropriate constituent (unit)*“ (Trifunovska 1994: 519).

Da die Anwendung dieses Kriteriums dazu führen würde, dass keiner der drei Kantone ein zusammenhängendes Territorium bekäme, wies der Lissabon-Text auch bereits darauf hin, dass jeder Kanton aus verschiedenen, nicht-zusammenhängenden Teilen bestehen könnte.¹⁹⁸

Doch der von Cutileiro vorgelegte Text des Lissabon-Abkommens beinhaltete auch eine Klausel, die eine Grundlage dafür abgab, dass eine Partei eine Gemeinde für ihren Kanton beanspruchen konnte, obwohl sie dort nicht die entsprechende ethnische Mehrheit besaß. Der Vertragstext verwies explizit auf die Möglichkeit „*kleiner Abänderungen*“ mit Blick auf die Zuordnung der Gemeinden zu den Kantonen. Hierbei war es laut Abkommen erlaubt, außer dem Zensus von 1991, auch die Erhebungen von 1971 und 1981 als gleichwertige Grundlage zu verwenden:

„The territory of the constituent (units) would be defined, on the basis of the (1971, 1981 of 1991) census and the existing communes, with only such small adjustments as may be clearly justified, in such a way that communes where one particular nation is clearly in a majority are grouped together into the appropriate constituent (unit)“ (Trifunovska 1994: 519).

1971 und 1981 hatte es in den Gemeinden, wo 1991 nur knappe Mehrheiten für eine Seite bestanden, möglicherweise eine knappe Mehrheit für eine andere Volksgruppe gegeben. Weil der Text des Abkommens jedoch nicht die aktuellste Datenerhebung von 1991 zum vorrangigen Maßstab machte, war ein Streit über die Zuordnung vieler einzelner Gemeinden, d.h. über weite Teile der Kantonengrenzen vorprogrammiert. Das serbische Lager hatte bereits bei den Dreiparteiengesprächen über die Kantonisierung Ende Dezember 1991 knapp dreißig Gemeinden beansprucht, die 1991-1992 keine serbische Mehrheit aufwiesen. Für den sehr wahrscheinlichen Fall, dass sich die drei Parteien bei der Zuordnung der Gemeinden zu den Kantonen nicht einigen konnten, empfahl das von Cutileiro entworfene Abkommen nicht die Aushandlung eines Kompromisses, sondern die Befassung durch die Badinter-Kommission.¹⁹⁹

Abschließend kann festgestellt werden, dass ein Teil des Konfliktes um die innere Verfasstheit durch die weitgehenden Konzessionen des bosnischen Lagers gelöst zu sein schien. Das bosnische Lager stimmte der Gründung von drei ethnischen staatsähnlichen Kantonen mit weitgehenden Kompetenzen auf bosnischem Boden zu. Doch die zentrale Streitfrage der territorialen Dimension dieser drei Kleinstaaten war durch das Abkommen keineswegs geregelt. Das vom EPZ-Sondergesandten vorgeschlagene Verfahren zur Klärung der Grenzziehungen blockierte keineswegs die Forderung des serbischen Lagers nach etwa zwanzig bis dreissig nicht-serbischen Gemeinden, sondern ließ Einzelverhandlungen über diese Gebiete zu. Ohne

¹⁹⁸ Vgl. das Lissabon-Abkommen: „*A state may have several separate parts*“ (Trifunovska 1994: 519).

¹⁹⁹ Vgl. das Lissabon-Abkommen: „*If, in any particular areas, difficulties of definition remain, the assistance of the Arbitration Commission would be requested*“ (Trifunovska 1994: 519).

Klärung der territorialen Unterkonflikte kann die Zustimmung des bosnischen Lagers in der Frage der inneren Verfasstheit und auch der Strategiewechsel nur als partiell qualifiziert werden.

4.2.1.3 Zusammenfassung Konfliktstruktur: Kooperative Lösung in Lissabon?

Die Anfang Februar 1992 beginnende kooperativere Phase führte innerhalb von zweieinhalb Wochen zum *Abkommen von Lissabon*. Das Abkommen schien einen Kompromiss zwischen Kantonisierung und Unabhängigkeit zu erreichen. Voraussetzung für die Annahme des Abkommens waren Strategiewechsel aller Konfliktparteien: Das bosnische Lager akzeptiert grundsätzlich die Einrichtung ethnischer Kantone, das serbische die Unabhängigkeit Bosniens in bestehenden Grenzen und das kroatische Lager verzichtet ebenfalls auf die Veränderung der Außengrenzen. Bilanzierend muss festgestellt werden, dass das bosnische Lager weitaus mehr Konzessionen machte, als das serbische, da Izetbegovic der Gründung von drei ethnischen Staaten zustimmte, während Karadzic den Boykott des Unabhängigkeitsreferendums nicht aufgab. Doch mit dem Abkommen war nur ein Teil der Konflikte geregelt: Es war weiterhin unklar, ob eine Lösung bei der Grenzziehung der Kantone möglich war und ob die Anerkennung mit der Umsetzung der Verfassungsreform in einer zeitlichen Abfolge verknüpft war.

Für das externe Krisenmanagement erforderte die eindeutige, jedoch noch fragile Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien eine besonders starke und klare Hilfestellung bei der Einhaltung und Umsetzung des Abkommens. Um Regelverletzungen des serbischen Lagers gegen die Anerkennung der Unabhängigkeit vorzubeugen, musste der Zeitplan konkretisiert werden. Um das bosnische Lager zu einer tatsächlichen Umsetzung der Verfassungsreform zu bringen, waren Garantien notwendig, die der Kantonisierung institutionell und territorial klare Grenzen setzten, dass eine diesbezügliche Einhaltung durch das serbische und auch kroatische Lager glaubwürdig erschien.

4.2.2 EPZ: Entstehung einer zweidimensionalen Bosnienpolitik

Im ersten Zeitabschnitt hatte die EPZ die Lösung des Bosnienkonfliktes vollständig an die Experten des Badinter-Ausschusses delegiert und dessen Vorschlag eines Referendums als Vorbedingung für die Anerkennung übernommen. Der Vorsitzende der ICY, Carrington, wollte darüber hinaus bereits Anfang Januar 1992 eine Vermittlungsmission nach Bosnien entsenden, um die Spannungen zwischen den Konfliktparteien abzubauen. Durch die Aussetzung der Arbeit der ICY im ganzen Monat Januar aufgrund von Differenzen bezüglich der Anerkennung

Kroatiens und Sloweniens nahm Carrington erst Anfang Februar wieder die Idee einer Vermittlungsmission für Bosnien auf.

Auf Initiative Carringtons stellte die portugiesische Ratspräsidentschaft ihren politischen Direktor Jose Cutileiro für eine Vermittlungsmission ab. Carrington hatte die Entscheidung über Inhalt und Format der Mission in der ersten Februarwoche 1992 weitgehend alleine getroffen.²⁰⁰ Cutileiro sollte laut Carrington sowohl die Frage der Unabhängigkeit als auch die zukünftige Staatsform Bosniens „zur Zufriedenheit aller“ Parteien verhandeln, d.h. eine neutrale vermittelnde Rolle einnehmen, ohne europäische Ordnungsvorstellungen durchzusetzen. Am 13. Februar 1992 reiste das europäische Vermittlerteam Cutileiro, Soares und Darwin zu einer ersten Verhandlungsrunde nach Sarajewo. Alle drei waren Neulinge mit Blick auf Jugoslawien und hatten speziell zu Bosnien keinerlei Vorkenntnisse.²⁰¹ Ein weiteres europäisches Instrument, das im Zeitabschnitt beschlossen wurde war die Entsendung von Wahlbeobachtern zum Unabhängigkeitsreferendum.

4.2.2.1 Äußere Verfasstheit: Unklarheit über Vorbedingungen und Zeitplan

Im Zeitabschnitt war grundsätzlich unklar, ob die zwölf Außenminister nach einem erfolgreichen Referendum Anfang März 1992 Bosnien unverzüglich anerkennen würden. Ende Januar hatte der Ratsvorsitzende dies zwar bejaht, doch während des regulären EPZ-Treffens vom 3. Februar 1992 deuteten die Außenminister lediglich an, dass sie die „*Ergebnisse der Referendums*“ abwarten wollten, bevor sie sich für eine „*etwaige Anerkennung*“ entschließen würden.²⁰² Anfang Februar 1992 war deswegen unklar, ob die Außenminister neben dem Abhalten des Referendums auch noch andere Vorbedingungen für die Anerkennung stellten, wie einen erfolgreichen Abschluss von Verfassungsverhandlungen oder die Stationierung der UNPROFOR in Kroatien, deren Hauptquartier in Sarajewo eingerichtet werden sollte.

Nachdem Lord Carrington bei seiner Reise nach Sarajewo in der ersten Februarwoche 1992 zusammen mit den beiden Sonderbeauftragten der Präsidentschaften, Wynaendts und Cutileiro, von Karadzic, Izetbegovic und Boban Zustimmung für die Idee von Verfassungsverhandlungen unter europäischer Schirmherrschaft erhalten hatte, erklärte der Vorsitzende der ICY in Sarajewo

²⁰⁰ Vgl. Cutileiro „*In early February, Lord Carrington asked me to preside over talks on future constitutional arrangements for Bosnia-Herzegovina*“ (International Herald Tribune 15.8.1992). Vgl. auch Ahrens 2007: 206.

²⁰¹ Vgl. ICY-Mitarbeiter Ahrens: „*Cutileiro, Darwin, and Soares (...) all three were newcomers to Yugoslavia and had been holding their Conference functions since January only*“ (Ahrens 2007: 206).

²⁰² Vgl. Agence Europe 3.2.1992.

die beiden Ziele der nun beginnenden europäischen Vermittlungsmission: Neben dem „Souveränitätstypus“ solle auch der „Unabhängigkeitstypus“ von den drei Parteien verhandelt werden.²⁰³ Unklar war mit Blick Carringtons Aussage zum Unabhängigkeitstypus, ob der ICY-Vorsitzende damit Verhandlungen um die bosnischen Außengrenzen anregen wollte oder ob dieser eben darauf anspielte, dass die Anerkennung durch die EG/EPZ mit erfolgreichen Verfassungsverhandlungen verknüpft sei.

Auch nach dem außerplanmäßigen EPZ-Treffen in Lissabon am 17. Februar 1992 blieb unklar, ob die Außenminister nach einem erfolgreichen Referendum Bosnien sofort anerkennen würden. Mit der Zusage von Beobachtern für das Referendum in Bosnien entschlossen sich die Außenminister jedoch zu einer konkreten Unterstützungsmaßnahme für das Land. Pressemeldungen zufolge sollte ungeachtet des Verlaufs der Verfassungsverhandlungen bereits Anfang März die Anerkennung erfolgen.²⁰⁴ Laut dem ehemaligen Außenminister Genscher gehörte Deutschland zu einem der gewichtigen Mitgliedsstaaten wie Frankreich und Großbritannien, die zu diesem Zeitpunkt dagegen waren, Bosnien bereits im März 1992 anzuerkennen.²⁰⁵

Fünf Tage später erklärte Cutileiro während der Verhandlungen in Lissabon mit Hinblick auf das Referendum, dass aus Sicht der EG/EPZ für die Anerkennung ein relativ niedriges Quorum von 50% ausreiche.²⁰⁶ Rückblickend unterstrich Cutileiro, dass aus Sicht der EG/EPZ die Verfassungsverhandlungen zum obersten Ziel hatten, Garantien des kroatischen und serbischen Lagers für die Unversehrtheit der bosnischen Außengrenzen zu erreichen.²⁰⁷ Dieses zentrale Interesse lässt sich eindeutig im von Cutileiro entworfenen Text des Abkommens identifizieren:

„1. Bosnia and Herzegovina would, after independence, be an independent state, composed of three constituent units (...) 2. Bosnia and Herzegovina would continue to have its existing borders and neither the federal nor the governments of the constituent (units) will encourage or support claims to any part of its territory by neighbouring states“ (Trifunovska 1994: 517).

Schwer zu klären ist, ob der Text des Lissabon-Abkommens eine zeitliche Abfolge zwischen Verfassungsreform und Anerkennung festschrieb. Im ersten Satz des Abkommens hatten Cutileiro und sein Mitarbeiter Darwin den Satz platziert, dass Bosnien „nach der

²⁰³ Vgl. Agence Europe 7.2.1992.

²⁰⁴ Vgl. The Guardian 17.2.1992. Der einzige Hinweis auf die Anerkennungs politik in der Außenministererklärung: „The Community and its Member States will continue to follow very closely all developments concerning the possible recognition of other republics“ (EPCD Bulletin 1992: 125).

²⁰⁵ Interview mit dem ehemaligen Außenminister Genscher am 27.5.2009.

²⁰⁶ Vgl. Tanjug 22.2.1992 und BBC 25.2.1992.

²⁰⁷ Vgl. Cutileiros Leserbrief: „The constitutional principles recognized a central point for the Muslims, and for the EC: That existing borders of Bosnia-Herzegovina would be inviolable“ (International Herald Tribune 15.8.1992).

Unabhängigkeit ein unabhängiger Staat, bestehend aus drei konstitutiven (Einheiten) wäre“. Dies lässt jedoch nur vermuten, dass dafür zuerst die Verfassungsreform implementiert werden müsste und danach die Anerkennung erfolgen würde. Ein klarer Hinweis auf eine konditionierte Anerkennungspolitik ist dieser Satz nicht.

Im Zeitabschnitt wird unter Leitung der ICY und der portugiesischen Ratspräsidentschaft der EPZ der Versuch unternommen, die Anerkennungspolitik Teil einer neutralen Vermittlungsinitiative zu machen. Im Zeitabschnitt gelingt trotz der Ankündigung einer neutralen Vermittlung nicht, die pro-serbische Ausrichtung der Anerkennungspolitik zu überwinden, denn die EPZ-Außenminister, die ICY und der Sondergesandte Cutileiro signalisieren nicht eindeutig genug, ob nur das Referendum oder auch andere Vorbedingungen für eine Anerkennung erfüllt sein müssen. Zusammenfassend ist Politik der EPZ/ICY jedoch parteilich und wegen der unklaren Vorbedingungen nur schwach glaubwürdig.

4.2.2.2 Innere Verfasstheit: Für drei ethnische Kleinstaaten mit eigener Armee und Polizei

Die Friedenskonferenz zu Bosnien sollte laut Carrington im Kern eine neutrale Vermittlungsmission sein. Man wollte laut ICY-Vorsitzenden den „*Souveränitätstypus (...)* diskutieren, der alle zufrieden stellt“ (Agence Europe 7.2.1992).

Dementsprechend erklärte Cutileiro während der ersten Verhandlungsrunde in Sarajewo, dass er ohne einen eigenen europäischen Vorschlag in die Verhandlungen gehe: „*Whatever your will is, Europe shall accept it*“ (Radio Sarajevo 14.2.1992 und BBC 17.2.1992). Weiter machte er deutlich, dass er vorhabe, auf neutrale Art nach „*common points*“ zu suchen, aus denen Grundprinzipien für die zukünftige Struktur Bosniens geschaffen werden könnten. Cutileiro machte zudem klar, dass danach die Konfliktparteien selbst die zukünftige Organisation und Verfassung ihres Staates festlegen müssten.²⁰⁸ Als Sondergesandter für Bosnien war Cutileiro beim Treffen der Außenminister am 17. Februar 1992 in Lissabon zuständig für das Verfassen der Erklärung zur Lage in Jugoslawien.²⁰⁹ In der Erklärung wurde als Ziel für seine Vermittlungsmission die Suche nach einer „*verfassungsrechtliche Lösung*“ festgelegt.²¹⁰

²⁰⁸ Vgl. Cutileiro: „*The aim of the talks is to establish the basic principles for the organisation of Bosnia-Herzegovina, on the basis of which the parties will agree by themselves on the future form of organisation and the constitution (...)* In these talks, the EC delegation has the task of listening to the options of the three main parties, to search for common points in these options, and not to judge“ (Radio Sarajevo 14.2.1992 und BBC 17.2.1992).

²⁰⁹ Interview mit Cutileiro am 18. September 2008 in Brüssel.

²¹⁰ Vgl. Trifunovska 1994: 514-5. Die Erklärung befindet sich im Anhang als ANNEX IX.

Die Prinzipienklärung, die Cutileiro den Konfliktparteien am 22. Februar 1992 in Lissabon vorlegte, hatte er zusammen mit seinem Mitarbeiter Darwin ausgearbeitet. Lord Carrington hatte er zudem konsultiert. Die Außenminister hatten sich während ihres Treffens am 17. Februar 1992 mit den von Cutileiro erarbeiteten Verfassungsprinzipien nicht befasst.²¹¹

Laut Cutileiro hatte das Abkommen zum Ziel, dass Serben, Kroaten gegenüber den Muslimen „Autonomie“ bekämen und zudem voneinander abgeschottet würden. Ziel sei dabei nie gewesen, Bosnien zu „zerstückeln“.²¹² De facto jedoch war die von Cutileiro vorgeschlagene neue Verfassung einzig im Sinne des serbischen und kroatischen Lagers und deren Absichten, das Land nach ethnischen und strategischen Gesichtspunkten zu teilen. Einzige Garantien gegen die vollständige Auflösung des Landes in Folge der Umsetzung des Abkommens war der Hinweis darauf, dass Bosnien ein Bundesstaat und nicht wie vom kroatischen und serbischen Lager gefordert, ein Staatenbund, werden sollte. Darüber hinaus jedoch glichen die Kompetenzen, die an die drei Kantone übertragen werden sollten, eher dem Modell eines sehr losen Staatenbundes. Neben der Zuständigkeit in fast allen Politikfeldern, gewährte der von Cutileiro und Darwin entworfene Verfassungstext den Kantonen nicht nur eine eigene Polizei, sondern mit der „National Guard“ eine eigene ethnische Armee.

Schließlich korrespondierten die Prinzipien zur Festlegung der territorialen Dimension ebenfalls mit dem, was das kroatische und serbische Lager gefordert hatten: Die Berücksichtigung ethnischer und strategischer Prinzipien, die die Gründung eines zusammenhängenden Territoriums, d.h. so genannte Korridore erlaubten. Das bosnische Lager hatte grundsätzlich einer Kantonisierung zugestimmt, wenn diese sich an regionalen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Prinzipien orientieren würde. Die Verfahren, die Cutileiro und Darwin neben den Prinzipien zur Klärung territorialen Streitigkeiten vorschlugen, gaben zudem keinerlei Garantien für das bosnische Lager, dass zumindest Kompromisse versucht würden. Würde die Zuordnung einzelner Gemeinden an internationale Juristen delegiert werden, war man diesen wie schon beim Anerkennungsgesuch vollkommen ausgeliefert. Im Fall des Anerkennungsgesuchs hatten die internationalen Experten der Badinter-Kommission die illegalen Massnahmen des serbischen Lagers über die legalen und legitimierten Maßnahmen der Regierung gestellt.

²¹¹ Laut Aussagen von Cutileiro (Interview am 18.9.2008) und auch vom damaligen deutsche Außenminister Genscher (Interview am 27.5.2009) war der Inhalt des Lissabon-Abkommens nie Gegenstand von EPZ-Sitzungen.

²¹² Vgl. Cutileiro: „*The constitutional principles recognized a central point for the Muslims, and for the EC: That existing borders of Bosnia-Herzegovina would be inviolable, but that inside those borders Serbs and Croats would be guaranteed autonomy from Muslims and from each other (the constitutional principles) were surely not intended to a carving up of Bosnia-Herzegovina*” (International Herald Tribune 15.8.1992).

Obwohl als neutrale Vermittlungsinitiative angekündigt, war die vom EPZ-Sondergesandten Cutileiro vorgelegte Verfassungsreform nicht neutral, sondern parteilich zugunsten des kroatischen und serbischen Lagers. Die Glaubwürdigkeit dieser Parteinahme war jedoch nur mittelmäßig, weil es dem Abkommen auch aus Sicht des serbischen und kroatischen Lagers in zentralen Punkten an Präzision fehlte: Der genaue Staatstypus der Kantone und des Gesamtstaates war unklar und widersprüchlich. Zwar waren die von Cutileiro vorgeschlagenen Prinzipien zur Grenzziehung innerhalb des Landes im Sinne des kroatischen und serbischen Lagers, doch das Verfahren zur Klärung von territorialen Einzelkonflikten versprach unkontrollierbar und zeitraubend zu werden. Für das bosnische Lager gab es laut Abkommen keinerlei Sicherheiten dagegen, dass das serbische Lager seine militärische Übermacht nicht dazu nutzen würde, um sich auf der Grundlage der widersprüchlichen Prinzipien einfach die Gemeinden zu nehmen, die es wollte. Der Hinweis auf die mögliche Einsetzung eines *Special International Court* mit internationalen Richtern war keine ausreichende und glaubwürdige Garantie zur Eindämmung der überragenden militärischen Kapazitäten des serbischen Lagers.

4.2.2.3 Zusammenfassung: Schwache Glaubwürdigkeit und keine Neutralität

Im Unterschied zum ersten begann im zweiten Zeitabschnitt ein explizites europäisches Krisenmanagement zum Bosnienkonflikt. Dem EPZ/ICY-Team Carrington und Cutileiro gelang innerhalb von nur zwei Wochen die Annahme eines Abkommens, welches auf den ersten Blick das *Commitment*-Problem zu reduzieren schien, indem der bislang unerreichte Kompromiss zwischen innerer und äußerer Verfasstheit formalisiert wurde. Ausschlaggebend für die weitgehenden Konzessionen des bosnischen Lagers war dabei die Zurückhaltung der Anerkennung durch die EPZ, die den Druck auf das bosnische Lager ausübte, um dieses zur Akzeptanz der Kantone zu bewegen.

Obwohl ein Tauschgeschäft auf den ersten Blick samt Formalisierung gelang, deutete vieles darauf hin, dass sowohl die Vermittlungsmission als auch die Anerkennungspolitik eine zu schwache Glaubwürdigkeit besaßen, um die Einhaltung des Kompromisses zu garantieren und zu stabilisieren. Zunächst war das von Cutileiro entworfene Abkommen nicht präzise genug, um der Forderung des kroatischen und serbischen Lagers nach einer eindeutigen zeitlichen Abfolge zwischen Verfassungsreform und Anerkennung eindeutig zu entsprechen. Des Weiteren fehlte es an klaren und präzisen Verfahren mit Blick auf die Festlegung der kantonalen Grenzen, um der Befürchtung des bosnischen Lagers nach Teilung von innen und eines Verlustes von fast zwei

Dutzend Gemeinden Abhilfe zu verschaffen. Die dehnbaren Prinzipien für die Gebietsaufteilung förderten eher die Unsicherheit des bosnischen Lagers.

4.2.3 USA: Einige wenige rein deklaratorische Maßnahmen

Die USA verfolgten im Zeitabschnitt keine eigene Bosnienpolitik. Lediglich einige wenige öffentliche Äußerungen sowie interne Konsultationen lassen sich identifizieren.

4.2.3.1 Äußere Verfasstheit: Keinerlei Hinweise auf baldige Anerkennung durch die USA

Wie im ersten Zeitabschnitt kommunizierten die USA auch ab Anfang Februar 1992 öffentlich, dass die Anerkennung einzelner Teilrepubliken zunächst nicht zu erwarten sei. Während einer Anhörung im Außenausschuss des Senats am 5. Februar 1992 wurde deutlich, dass Außenminister Baker sich weiterhin an der Position des amerikanischen UN-Gesandten Vance orientierte, der die Meinung vertrat, dass Anerkennungen so lange aufgeschoben werden sollten, bis die Stationierung der UNPROFOR in Kroatien gelungen sei.²¹³

Auch Izetbegovic, der kurz vor den Verhandlungen zum Lissabon-Abkommen nach Washington geeilt war und gehofft hatte, US-Garantien für die bosnischen Außengrenzen durch eine baldige Anerkennung zu bekommen, bekam vom stellvertretenden Außenminister Eagleburger am 19. Februar 1992 in Washington lediglich den Hinweis, dass die US-Anerkennungspolitik „*under review*“ sei. Grundsätzlich betonte Eagleburger jedoch, dass die USA das Referendum unterstützen würden und warnte diejenigen, die versuchen würden es zu verhindern.²¹⁴

Tatsächlich war Ende Januar 1992 zwischen Baker, Eagleburger, Botschafter Zimmermann und Niles, Assistant Secretary European Affairs, eine interne Diskussion über die Anerkennung Bosniens im Gange, über die jedoch nichts nach außen drang. Vance argumentierte weiterhin, dass man noch warten solle, bis die Stationierung der UNPROFOR in Kroatien abgeschlossen sei. Eagleburger dagegen war mit US-Botschafter Zimmermann der Meinung, dass man Bosnien nach einem erfolgreichen Referendum nicht länger die Anerkennung verwehren könne. Zudem argumentierte Eagleburger gegenüber seinen Kollegen und Baker, dass sich das Land bislang,

²¹³ Vgl. Baker: „*We continue to keep our recognition under review, but frankly, the United Nations has been of the view that recognition now by the United States would move us in the wrong direction and would not enhance the prospects for putting together a peacekeeping operation but would, in fact, move in the other direction*“ (Federal News Service 5.2.1992).

²¹⁴ Vgl. Tanjug 20.2.1992 und BBC 21.2.1992.

besser als Kroatien und Slowenien, strikt an alle internationalen Vorgaben gehalten habe und dies belohnt werden müsse. Eagleburger, Niles und auch Zimmermann gingen zudem davon aus, dass eine internationale Anerkennung eine abschreckende Wirkung auf die Teilungspläne des kroatischen und serbischen Lagers haben würde. Baker folgte Vance jedoch und verschob die Entscheidung über ein Anerkennungsdatum.²¹⁵

4.2.3.2 Innere Verfasstheit: Allgemeine Unterstützung des Cutileiro-Carrington-Plans

Die USA entwickelten im Zeitabschnitt keine konkrete Politik, die auf die Lösung des Konflikts um die innere Verfasstheit Bosniens abzielte. Bei mehreren öffentlichen Gelegenheiten sowie im Zwiegespräch zwischen Zimmermann und Izetbegovic unterstützten die USA vorbehaltlos die Vermittlungsbemühungen von Cutileiro, ohne allerdings zu den Details Stellung zu nehmen.

Allerdings glaubt eine große Zahl von Beteiligten und Experten bis heute, dass US-Botschafter Zimmermann am 25. Februar 1992 dem bosnischen Präsidenten Izetbegovic geraten habe, das Lissabon-Abkommen aufzukündigen, weswegen dann laut dieser These einige Wochen später der Krieg ausbrach.²¹⁶ Es gibt allerdings stichhaltige Beweise dafür, dass Baker, Eagleburger und Zimmermann vorbehaltlos das Abkommen und die europäische Vermittlungsmission unterstützten. Die Äußerungen von Baker am 5. Februar 1992 lassen daran keine Zweifel:

„But let me say that our objective in Yugoslavia (...) is basically the same as that of the EC. That is to see the fighting end and to bring about a peaceful settlement that's based on the principles – on Helsinki principles. We've made it very clear from the very outset that we will accept any outcome which is arrived at peacefully, democratically and through negotiations” (Federal News Service 5.2.1992).

Der bosnische Präsident Izetbegovic bekam bei seinem Washingtonbesuch am 19. Februar 1992 von Eagleburger eine identische Botschaft, wie Zimmermann sich erinnerte: *„Eagleburger had told him that the US would back a negotiated outcome under EC auspices”* (Zimmermann 1999:

²¹⁵ Vgl. Baker 1995: 639-40.

²¹⁶ Die Mehrheit der Autoren, die in ihren Publikationen den Ausbruch des Bosnienkrieges erwähnen, nutzen einzig David Binders New York Times Artikel von 29.8.1993 als Beleg. Bei genauen Nachforschungen stellt sich aber heraus, dass es nicht eine einzige nachprüfbare Quelle gibt, die den Verdacht Binders bestätigt: *„The Bush Administration was pushing the Europeans to recognize Bosnia as an independent country, with a Muslim led Government (Izetbegovic) backed them (Lisbon agreement) off then when he became aware of United States plans to push through recognition of his Government.”* Laut Aussagen eines anonymen Diplomaten, den Binder interviewt hatte, waren die USA überrascht, dass Izetbegovic das Abkommen angenommen hatte: *„We were surprised at what he had agreed to’ said a senior State Department official responsible for Yugoslav policy who spoke on condition of anonymity”*. Am 30.9.1993 antwortete Botschafter Zimmermann in einer Gegendarstellung in der NYT: *„The truth is the reverse (...) I encouraged him to stick by his commitment. I believe your assertions that the United States encouraged Bosnia to scrub the Lisbon agreement (...) are wrong. I am aware of no such encouragement to Bosnia; none was communicated to me or through me to Mr. Izetbegovic.”* Die bis dato einzige systematische Studie zum Bosnienkonflikt, die auch die Verfassungsverhandlungen analysiert, unterstützt Zimmermanns Position: *„Although the ambassador’s explanation hardly sounded like a ringing endorsement for the Cutileiro plan, the United States was officially supportive of the EC efforts to find a constitutional solution to the Bosnian crisis”* (Burg/Shoup 1999: 116).

188-9). Noch wichtiger war das sagenumwobene Treffen zwischen Zimmermann und Izetbegovic am 25. Februar 1992 kurz nach der Unterzeichnung des Lissabon-Abkommens. Als sich Izetbegovic gegenüber Zimmermann darüber beschwerte, dass Cutileiro das ethnische Konzept von Karadzic und Boban übernommen habe und nicht neutral agiere, forderte Zimmermann ihn explizit auf, trotzdem zum Abkommen zu stehen und auf dieser Grundlage weiter zu verhandeln.²¹⁷ In der Tat war das Lissabon-Abkommen von keiner der Parteien als Endpunkt der Verhandlungen verstanden worden. Die USA hatten mit diesem Ansatz dazu beigetragen, dass der Druck auf das bosnische Lager weiter stieg, weil der parteiliche Vorschlag der EPZ/ICY dadurch nur glaubwürdiger wurde.

4.2.3.3 Zusammenfassung: USA als Unterstützer des europäischen Krisenmanagements

Im Zeitabschnitt lässt sich weiterhin keine eigene US-Bosnienpolitik erkennen. Vielmehr unterstützen die USA die Anerkennungspolitik, wie auch die Verfassungsverhandlungen der EPZ/ICY und verstärkten damit im geringen Maße die Glaubwürdigkeit der europäischen Parteinahme für das serbische und kroatische Lager. Dies erhöhte zusätzlich den Druck auf das bosnische Lager beim Konflikt um die innere Verfasstheit weitgehende Konzessionen einzugehen. Nur in Nuancen unterscheiden sich die USA von der EPZ/ICY. Die Warnungen an das kroatische und serbische Lager, weder das Referendum zu stören noch die Außengrenzen in Frage zu stellen, waren von der US-Regierung deutlicher als von der EPZ kommuniziert worden. Doch waren damit keinerlei potentielle Strafmaßnahmen verbunden und deswegen ist von einer nur sehr geringen Glaubwürdigkeit auszugehen.

4.2.4 Zusammenfassung T2: Europäische Bosnienpolitik stärkt Teilungspläne

Im zweiten Zeitabschnitt kam es zeitgleich mit dem Beginn der europäischen Vermittlungsmission zu Annahme kooperativerer Strategien aller drei Konfliktparteien. Im Folgenden soll geklärt werden, ob es einen direkten Zusammenhang gab, inwieweit die Konflikte durch das Abkommen von Lissabon verregelt wurden.

Im Zeitabschnitt zeigte sich, dass alle drei Konfliktparteien die Kriegsoption verhindern wollten und ihnen eine kooperative Lösung beider Konflikte günstiger erschien. Ausschlaggebend für das Zustandekommen von Verhandlungen für ein Abkommen war zunächst die erfolgreiche

²¹⁷ Vgl. Zimmermann: „*Drawing on my instructions to support whatever could be worked out between the European Community and the three Bosnian parties, I encouraged Izetbegovic to stick by what he'd agreed to. It wasn't a final agreement, I said, and there would be future opportunities for him to argue his views*” (Zimmermann 1999: 190).

Initiative des kroatischen Lagers mit Blick auf die Spaltung des bosnischen Lagers durch die Übernahme der Kontrolle über die gesamte HDZ BH. Der Zeitpunkt dieser Initiative erklärt sich durch das nahende Referendum und die Ankündigung von EG-Verfassungsverhandlungen. Nach diesem Umschwung verfügte das bosnische Lager weder in der Präsidentschaft noch im Parlament über eine sichere Mehrheit und musste zudem um das Abstimmungsverhalten der bosnischen Kroaten beim Unabhängigkeitsreferendum bangen. Das serbische Lager gab ebenfalls gewisse Konzessionen an das bosnische Lager, als es sich, nachdem das bosnische Lager bereits seine sicheren Mehrheiten verloren hatte, dazu bereit erklärte, die Unabhängigkeit Bosniens nach einer Verfassungsreform zu akzeptieren.

Die EPZ/ICY-Forderung nach einem Unabhängigkeitsreferendum und die Ankündigung von Vermittlungsmission zu Verfassungsverhandlungen sind die beiden entscheidenden Faktoren, um den Zeitpunkt des kroatischen Umschwungs zu erklären. Beide EPZ-Maßnahmen versprachen dem kroatischen Lager einen überdurchschnittlichen Machtzuwachs gegenüber dem bosnischen Lager als Zünglein an der Waage beim Referendum. Für das bosnische Lager war ein Referendum weniger gut kontrollierbar als eine Abstimmung in Präsidentschaft oder Parlament und das kroatische Lager konnte glaubwürdig als Mehrheitsbeschaffer für die eine oder andere Seite auftreten und entsprechende Bezahlung einfordern. Die Verfassungsverhandlungen boten dem kroatischen Lager darüber hinaus ein optimales Forum, um den Machtzuwachs in Konzessionen des bosnischen Lagers umzuwandeln und die Gewinne abzusichern.

Um ein tatsächliches Tauschgeschäft neutral zu vermitteln, hätte das Team der EPZ/ICY nicht nur die Möglichkeiten zur inneren Teilung begrenzen, sondern auch eine explizite Garantie geben müssen, dass erst nach der Verfassungsreform die Anerkennung durch die EPZ erfolgen würde. Doch Zeitplan und Begrenzung der inneren Teilung fehlten im Lissabon-Abkommen ebenso wie die Androhung potentieller Strafen für Regelverletzungen aller drei Parteien. Vielmehr ist der europäische Ansatz bei den Verfassungsverhandlungen als parteilich, d.h. fast ausschließlich zum Vorteil des serbischen und kroatischen Lagers zu qualifizieren. Die USA bewirkten de facto durch ihre vorbehaltlose Unterstützung der europäischen Initiative lediglich, dass der Druck auf das bosnische Lager zunahm. Diese Ausrichtung der europäischen Initiative war neben der Initiative des kroatischen Lagers der zweite Grund dafür, dass die Delegation des bosnischen Lagers in Lissabon Konzessionen mit Blick auf die innere Verfasstheit machte, die weit darüber hinausgingen, was ihre Wählerschaft akzeptieren konnte.

4.3 Februar-März 1992 (T3): Militärische Eskalation und das Sarajewo-Abkommen

Im dritten Zeitabschnitt nahmen sowohl das serbische als auch das bosnische Lager Abstand vom Lissabon-Abkommen. Der Konflikt verschärfte sich zudem durch eine punktuelle Militäraktion des serbischen Lagers. Dennoch liefen die Verhandlungen weiter und ein neues Abkommen kam zustande. Gleichzeitig begannen die europäischen Außenminister die Anerkennungspolitik zum ersten Mal direkt mit den Verfassungsverhandlungen zu verknüpfen. Auslöser dafür war jedoch nicht das Verhalten des serbischen oder bosnischen Lagers, sondern einzig das Drängen des US-Außenministers nach einer sofortigen Anerkennung.

4.3.1 Konfliktstruktur: Militärische Eskalation und ein neuer Anlauf zur Kooperation

Der Konflikt zwischen dem serbischen und dem bosnischen Lager spitzte sich im dritten Zeitabschnitt dramatisch zu. Es zeigte sich, dass das Abkommen von Lissabon die Konflikte nicht einzudämmen vermochte. Doch auf die Verschärfung erfolgte ein neuer Versuch eine kooperative und gewaltfreie Lösung zu erreichen.

4.3.1.1 Äußere Verfasstheit: Die Militäraktion des serbischen Lagers gegen das Referendum

Im dritten Zeitabschnitt kommt es mit Blick auf die Problemlage der äußeren Verfasstheit Bosniens zu zwei unterschiedlich weitreichenden Verhaltensänderungen. Das serbische Lager schwenkte von Kooperation auf militärische Konfrontation im Kontext des Referendums, und das bosnische Lager akzeptierte ein Abkommen, was die Unabhängigkeit des bosnischen Staates in bestehenden Außengrenzen nicht mehr eindeutig festschrieb.

Noch in Lissabon hatte Karadzic am 22. Februar 1992 angekündigt, dass seine Partei der Abhaltung des Referendums nicht in den Weg stellen werde und außer dem Boykott kein Störmanöver der SDS BH zu erwarten sei. Doch bereits zwei Tage nach der Annahme des Lissabon-Abkommens verschärfte Karadzic den Tonfall und bezeichnete in einem Brief an Cutileiro das vom Badinter-Ausschuss und den europäischen Außenministern initiierte Unabhängigkeitsreferendum als „*illegal referendum*“ (Tanjug 25.2.1992 und BBC 27.2.1992). Zudem blieb das serbische Lager nicht bei rhetorischen Störmaßnahmen. Die Versuche, mit gezielten gewalttätigen Maßnahmen das Referendum zu verhindern, begannen am 26. Februar 1992, als Anhänger der SDS BH versuchten, die größte und älteste Moschee in Bosnien, die *Ferhadija* in Banja Luka, zu sprengen. Die Kalkulation bei dieser Aktion war einfach: Man

wollte die Gesellschaft polarisieren und für so viel Tumult und ethnisch motivierte Gewalt sorgen, dass das zwei Tage später beginnende Referendum aus Sicherheitsgründen verschoben werden müsste. Das bosnische Lager erkannte diese Falle und es gelang nach einem Aufruf Izetbegovics, Racheakte zu verhindern:

„This is an attempt to provoke conflicts (...) we are not condemning and blaming the Serbian people for this vandalistic attack, but some individual extremists. Moreover, the Muslim people should restrain themselves and not respond to similar things. Temples are sacred for us” (Radio Sarajevo 27.2.1992 und BBC 2.3.1992).

Als während der zweiten Tageshälfte des 1. März 1992 das Referendum zu Ende ging, die Wahlurnen nach Sarajewo geschafft wurden und die Auszählung begann, riegelten bewaffnete Kräfte der SDS BH in einer organisierten Aktion mit über zwanzig Barrikaden die Zufahrtsstraßen zur Hauptstadt ab und begannen damit, auf das Regierungszentrum vorzustoßen, wobei es die ersten Toten gab. Der erste deutliche Hinweis darauf, dass das serbische Lager mit dieser Maßnahme jedoch nicht den Krieg beginnen wollte, sondern vielmehr seine Verhandlungsposition verbessern wollte, war die Erklärung des *Crisis Headquater* der SDS BH. Dieses Gremium forderte noch am 1. März 1992, dass sofort alle Schritte in Richtung Unabhängigkeit ausgesetzt und die Verfassungsverhandlungen unverzüglich wieder aufzunehmen seien.²¹⁸

Das bosnische Lager ließ sich jedoch nicht einschüchtern und unternahm unbeirrt entscheidende Schritte, um den europäischen Außenministern, die sich am Folgetag regulär trafen, eindeutige Ergebnisse für eine sofortige Anerkennung zu liefern. Nachdem es unbewaffneten Gegendemonstranten gelungen war, den Vormarsch der serbischen Kräfte aufzuhalten, konnten die Wahlurnen, die bereits alle in der Hauptstadt waren, ausgezählt werden. Noch am Abend des 1. März 1992 konnte bekannt gegeben werden, dass das von der EG gesetzte Quorum von 50% bereits überschritten worden war.²¹⁹ Daraufhin erklärte der bosnische Außenminister Haris Silajdzic (SDA), dass Bosnien nun die einzige Bedingung für eine formale Anerkennung seitens der EG/EPZ erfüllt habe und diese nun automatisch von den europäischen Außenministern erwarte: *„We expect automatic recognition because the referendum was the only condition set by the European Community (...) This is a condition we accepted gladly because we are sure of the*

²¹⁸ Vgl. das SDS BH Crisis Headquaters: *„(We demand the) suspension all activities with the aim of declaring a sovereign and independent Bosnia-Herzegovina until a satisfactory and lasting solution has been found for all three constituent peoples (...) the immediate continuation of the conference on the transformation of Bosnia-Herzegovina (...) the barricades will not be withdrawn unless this is done”* (Tanjug 2.3.1992 und BBC 4.3.1992).

²¹⁹ Einige Tage später erklärte die Wahlkommission die genauen Daten: 1,98 Millionen Bürger hätten teilgenommen, von denen 99,43% für Unabhängigkeit gestimmt hätten. Damit hatten insgesamt 63,4%, der Stimmberechtigten für die Unabhängigkeit gestimmt (BBC 4.3.1992).

results” (NYT 1.3.1992). Präsident Izetbegovic ging noch weiter und deutete an, dass Bosnien nun unabhängig sei.²²⁰ Gleichzeitig ließ er jedoch auch erkennen, dass er nicht beabsichtige, die Unabhängigkeit unilateral auszurufen, denn nach seiner Leseart hatte das Referendum nur das Votum des Parlaments zum „Souveränitätsmemorandum“ vom 14. Oktober 1991 bestätigt: „*We have already declared independence. The referendum has now confirmed it*” (UIP 3.3.1992).

Das bosnische Lager, welches die bosnische Regierungsgewalt am Abend des 1. März 1992 weitgehend kontrollierte, wertete die Militäraktion des serbischen Lagers nicht nur als versuchte Sabotage des Referendums, sondern auch als Umsturzversuch und nahm dies als Gelegenheit, um die Präsenz der jugoslawischen Volksarmee (JNA) in Bosnien zu kritisieren.²²¹ Insbesondere der bosnische Außenminister Silajdzic nahm die Militäraktion zum Anlass, die europäischen Außenminister zur sofortigen Anerkennung seines Landes aufzurufen, damit eine gewaltsame Teilung verhindert würde: „*If Europe is concerned with stability in the region, they will recognise Bosnia at once. Recognition would cut off the dreams and ambitions of our neighbours*” (Independent 2.3.1992).

Nachdem bereits am Abend des 1. März 1992 klar wurde, dass keine einzige Forderung des *Cisis Headquarters* der SDS BH vom bosnischen Lager erfüllt werden würde und die Bekanntgabe eines eindeutigen Wahlergebnisses gelungen war, unternahm das serbische Lager einen erneuten Versuch zu eskalieren, der dieses Mal direkt auf die EPZ-Außenminister zielte. Zunächst drohte Karadzic gegenüber Medienvertretern am 2. März 1992 mit einem umfassenden Krieg.²²² Nicht zufällig verwies er bei seiner Warnung vor der Anerkennung Bosniens durch die EPZ auf den Konflikt in Nordirland, weil er wusste, dass in erster Linie die britische Regierung die Bosnienpolitik der EPZ/ICY dominierte.²²³

²²⁰ Vgl. Izetbegovic: „*We can now say that Bosnia is a sovereign and independent state*” (AP/Reuters 2.3.1992).

²²¹ Ausschnitte aus der Mitteilung der SDA: „*Officers of the Yugoslav army in plain clothes were also taking part in the erecting of the barricades and the carrying out of the operation. The army is also accused of sending in large forces to Sarajevo that night, while the aim of the barricades was to provoke intervention on the part of the Ministry of Internal Affairs and incite direct confrontations between Muslims and Serbs. This would have justified the Army intervening (...) this would have amounted to Sarajevo’s occupation and the toppling of the legally elected authorities*” (Tanjug 6.11.1992 und BBC 9.3.1992).

²²² Vgl. Karadzic: „*We are not going to accept an independent BH (...) Karadzic told Sarajevo TV that if Bosnia is recognized as independent “I am afraid that we could not avoid inter-ethnic war”* (AP 2.3.1992) und „*I am afraid it is too late for that (to keep calm). Many mistakes have been made. The European Community made a mistake, Mr Izetbegovic and the authorities in Bosnia-Herzegovina made a mistake*” (Tanjug 2.3.1992 und BBC 4.3.1992).

²²³ Vgl. Karadzic: „*Northern Ireland would look like a sleepy holiday resort in comparison to Bosnia-Herzegovina*” (UPI 2.3.1992).

Während die EPZ-Außenminister am Abend des 2. März 1992 ihr reguläres Treffen mit einem Abendessen begannen, marschierte erneut eine Gruppe bewaffneter Mitgliedern der SDS BH von Pale aus in Richtung des Regierungsviertels von Sarajewo.²²⁴ Doch die serbischen Kräfte wurden zum zweiten Mal vom unbewaffneten Bürger der Stadt aufgehalten und die Lähmung des Regierungsviertels misslang.²²⁵ Als die EPZ-Außenminister dann am folgenden Tag die Anerkennungsentscheidung ein weiteres Mal verschoben, stellte die SDS BH augenblicklich alle weiteren Militäraktionen ein, denn sie hatte ein wichtiges Zwischenziel erreicht.

In den folgenden vier Tagen war unklar, ob die Verfassungsverhandlungen weiter geführt würden, und weder Cutileiro noch Carrington erschienen vor Ort, um die Chance auf weitere Verhandlungen auszuloten. Als am 6. März der UN-Sondergesandte Vance in Sarajewo eintraf, um zu überprüfen, ob weiterhin in Sarajewo das UNPROFOR-Hauptquartier betrieben werden könnte, kam es zu Gesprächen mit allen drei Seiten, und Vance konnte noch am gleichen Tag verkünden, dass es zu weiteren Verfassungsverhandlungen kommen würde. Izetbegovic erklärte daraufhin, dass das einzige Ziel bei diesen Verhandlungen die Anerkennung seines Landes sei.²²⁶

Bereits am 9. März 1992 gab es in Brüssel eine Plenarsitzung der Jugoslawienkonferenz (ICY) mit allen Präsidenten der Teilrepubliken und den europäischen Außenministern. Parallel lief eine dritte Runde der bosnischen Verfassungsverhandlungen und für den Folgetag war ein EPZ-US-Gipfel geplant. Das serbische Lager versuchte am 9. März 1992 deswegen nicht nur seine Kontrahenten zu beeindrucken, sondern mit diplomatischen Mitteln auch auf die US-EPZ-Entscheidungsfindung einzuwirken. So warb der Außenminister der Republik Serbien, Jovanovic, für die Einrichtung von Kantonen in Bosnien und bot dafür die Anerkennung des Landes durch Serbien an.²²⁷ Laut Medienberichten bot Jovanovic sogar die Anerkennung der kroatischen Republikgrenzen an, was einer Sensation gleichkam, denn bislang hatte das serbische Lager darauf beharrt, die kroatischen Grenzen teilweise neu zu ziehen und aus der *Republika Srpska Kraijna* einen neuen Staat zu machen.²²⁸

²²⁴ Vgl. The Times 4.3.1992.

²²⁵ Vgl. The Times 3.3.1992.

²²⁶ Vgl. Izetbegovic: „*Our strategy in these negotiations is clear – to manage to secure Bosnia-Herzegovina’s independence*“ (Tanjug 7.3.1992 und BBC 9.3.1992).

²²⁷ Vgl. Tanjug 9.11.1992 und BBC 11.3.1992.

²²⁸ The Guardian schrieb dazu: „*For the first time the Serbian government indicated that it would accept that Bosnia (...) would leave the rump Yugoslavia federation (...) A senior EC diplomat said last night (...) the government in Belgrade is being constructive, he added*“ (The Guardian 10.3.1992).

Im Kontext der parallel stattfindenden Verfassungsverhandlungen weigerte sich das serbische Lager jedoch am 9. März 1992 einen nur sehr leicht überarbeiteten Entwurf des Lissabon-Abkommens anzunehmen, während die bosnische und kroatische Delegation sofort unterschrieben.²²⁹ Laut offizieller Verlautbarungen war der Grund dafür, dass das Dokument Bosnien als Bundesstaat definierte und nicht wie gefordert als Staatenbund. Doch in Wirklichkeit war das serbische Lager damit gescheitert, seine Gebietsaufteilung durchzusetzen, und zudem durfte mit Blick auf den US-EPZ-Gipfel am Folgetag den USA keinerlei Vorwand gegeben werden zu argumentieren, dass sich die Konfliktparteien nun geeinigt hätten und USA wie EPZ nun Bosnien sofort anerkennen könnten.

Die gemeinsame Erklärung von Baker und den zwölf europäischen Außenministern am 10. März 1992 entsprach vollständig den Forderungen des serbischen Lagers, denn man hatte auf sofortige Anerkennung erneut verzichtet und vielmehr von den bosnischen Konfliktparteien gefordert, die Verfassungsverhandlung zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Erst nach Erfüllung dieser Vorbedingung würden USA und EPZ Bosniens Unabhängigkeit anerkennen. Dementsprechend begrüßte der serbische Außenminister Jovanovic die US-EPZ-Erklärung und wies explizit daraufhin, dass darin nicht mehr von dem Referendum und dessen Ergebnis die Rede sei.²³⁰

Allerdings äußerte sich US-Außenminister Baker noch in Brüssel dahingehend, dass zumindest die USA nur noch bereit waren, maximal drei Wochen mit ihrer Anerkennung zu warten. Das war das allererste positive Signal für das bosnische Lager seit geraumer Zeit. SDA-Sprecher Ajanovic wagte deswegen öffentlich die Prognose, dass Verfassungsverhandlungen und Anerkennung nicht ewig verknüpft seien, weil man spätestens während der letzten regulären EPZ-Sitzung vor Ostern am 6. April 1992, mit einer Anerkennung zu rechnen habe.²³¹

Das serbische Lager hatte nach dem EPZ-US-Gipfel die Wahrnehmung, dass es ihm ein drittes Mal in Folge gelungen war, die internationale Anerkennung Bosniens sowohl durch geschickte Diplomatie als auch gezielte Militärmaßnahmen zu verhindern. Auf dieser Grundlage trat es in der zweiten Märzhälfte gegenüber dem bosnischen, aber auch dem kroatischen Lager immer weniger kompromissbereit und selbstbewusst auf. Zunächst lehnte das „*serbische Parlament*“

²²⁹ Der Entwurf für das Brüsseler Abkommen befindet sich im Anhang als ANNEX X.

²³⁰ Vgl. Jovanovi: „*It was only stated that one should support and speed up an agreement among the three communities, an agreement that would ensure a harmonious and happy development. The referendum or the results of the referendum are not mentioned at all*“ (Belgrade TV 12.3.1992 und BBC 14.3.1992).

²³¹ Vgl. Radio Belgrade 11.3.1992 und BBC 13.3.1992.

bei einer Sitzung in Banja Luka den Brüsseler Entwurf Cutileiros endgültig ab. Danach kündigte die SDS BH an, dass sie wegen Unregelmäßigkeiten beim Referendum das amtliche Ergebnis juristisch anfechten würde.²³²

Der dritte Entwurf für eine neue bosnische Verfassung, den Cutileiro am 17. Februar 1992 in Sarajewo während der fünften Verhandlungsrunde vorlegte, verzichtete im Sinne des serbischen Lagers ganz auf einen Fahrplan zur Erreichung der Anerkennung. Dennoch bekannte sich das serbische Lager durch die Annahme des Abkommens, wenn auch vage, zur Unabhängigkeit Bosniens in den bestehenden Außengrenzen: *„Bosnia and Hervegovina would continue to have its existing borders and neither the government of Bosnia and Hervegovina nor the governments of the constituent units will encourage or support claims to any part of ts territory by neighbouring states“*. Ein weiterer Punkt, der das *commitment* des serbischen und kroatischen Lagers zur Respektierung der Außengrenzen schmälerte, war die Tatsache, dass das Abkommen formal nur als *„Verhandlungsgrundlage“* qualifiziert wurde.²³³

Trotz der Tatsache, dass das Abkommen von Sarajewo keinerlei Versicherung für die baldige Erlangung der internationalen Anerkennung beinhaltete und auch informell das bosnische Lager keine endgültige Gewissheit hatte, dass die Anerkennung durch EG und USA Anfang April erfolgen würde, nahm Izetbegovic ebenfalls das Abkommen an.²³⁴

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass nach einer äußerst unkooperativen und gewaltsamen Verhaltensweise des serbischen Lagers in der ersten Hälfte des Zeitabschnittes in der zweiten Hälfte das wieder eine kooperativere Strategie annahm, nachdem ihm die Verschiebung der EPZ/US-Anerkennung nach dem Referendum gelungen war. Doch die Annahme des Abkommens von Sarajewo bedeutete nicht das Vorhandensein eines eindeutigen Bekenntnisses des serbischen Lagers zur Unabhängigkeit Bosniens. Vielmehr schien diese Konzession noch schwächer als in Lissabon, weil außer der Annahme des Abkommens keine flankierenden Botschaften des serbischen Lagers identifizierbar waren.

²³² Vgl. Tanjug 6.3.1992 und BBC 9.3.1992 und Tanjug 12.3.1992 und BBC 14.3.1992.

²³³ So steht auf der letzten Seite des Sarajewo-Abkommens: *„This paper is the basis of further negotiations“*. Das Abkommen befindet sich im Anhang als ANNEX XI.

²³⁴ Cutileiro schreibt dazu per Email am 3. November 2008: *„On the evening of March 17 when the three Bosnian parties had accepted the agreement, whatever informed guess each of them may have had, they were not sure if the EC would recognize or not“*.

4.3.1.2 Innere Verfasstheit: Das serbische Lager forciert die „Teilung von innen“

Im Streit um die innere Verfasstheit ist ebenfalls eine deutliche Verschärfung des Konfliktes zu beobachten. Zum einen relativierte das bosnische Lager seine Zustimmung zum Lissabon-Abkommen mit Blick auf die darin definierten ethnischen Kleinstaaten und zum anderen nahm das serbische Lager wieder die unilaterale Umsetzung der *Republika Srpska* auf. Alle drei Lager stimmten jedoch trotz des verschärften Konflikts erneuten Verhandlungen zu und versuchten ein weiteres Mal, eine kooperative Lösung durch ein Abkommen zu erreichen.

Noch am Tag des Lissabon-Abkommens hatte Tudjman öffentlich zu dem Abkommen Stellung bezogen und wie das serbische Lager das Abkommen begrüßt. Gleichzeitig aber drängte der kroatische Präsident darauf, dass bei weiteren Verhandlungen nicht nur Kantone, sondern ein Staatenbund dreier Kleinstaaten entstehen müsse. Den bosnischen Kroaten bot er doppelte Staatsbürgerschaft an. Diese Maßnahme stand nicht im Einklang mit dem Abkommen.²³⁵ Das serbische Lager nahm seinerseits nur drei Tage nach Annahme des Lissabon-Abkommens seine unilateralen Maßnahmen zum Aufbau der *Republika Srpska* (RS) wieder auf. Bereits am 26. Februar 1992 verkündete das serbische Parlament in Banja Luka, dass es plane, in Kürze die Verfassung der RS auszurufen. Zudem rief Karadzics Partei zwei neue SAOs im Großraum Sarajewo und Banja Luka aus, obwohl er dem bosnischen Lager versprochen hatte, jegliche unilateralen Aktionen einzustellen.²³⁶

Unter Hinweis auf die geplante Annahme der RS-Verfassung schrieb Iztetbegovic am 24. Februar einen Brief an Cutileiro, in welchem er damit drohte, dass die SDA-Delegation sich von den Verfassungsverhandlungen zurückziehen werde, wenn Cutileiro nicht Karadzic zum Stopp dieser Aktion bewege: *„Please use your influence with Mr Radovan Karadzic, so that the above-mentioned debate might be cancelled and all activities which are contraventions of our talks halted“* (Tanjug 24.2.1992 und BBC 26.2.1992). Karadzic schrieb am 25. Februar 1992

²³⁵ Vgl. Tudjman: *„Croatia must provide firm support for securing the national rights and aspirations of the Croatian people in Bosnia-Herzegovina. We favour a solution whereby the rights of the Croatian people and their relations with the Muslims and Serbian people are regulated by mutual agreement and based on recognition of the sovereignty, in a political and territorial sense, of each of these peoples within the framework of a confederally cantonised and rearranged Bosnia-Herzegovina (...) Croats from Bosnia may also have dual citizenship“* (Tanjug 23.2.1992 und BBC 25.2.1992).

²³⁶ Laut US-Botschafter Zimmermann kritisierte Izetbegovic das Verhalten Karadzics nach Lissabon am 25. Februar 1992 folgendermaßen: *„He claims territories where Serbs are the majority, or where there are some Serbs, or where Serbs used to live, or where they need land to fill out their territories. He’s continuing to flout Bosnia’s laws ad to pursue his goals through intimidation. He promised to suspend the creation of new Serbian autonomous units during the negotiations with the European Community, but he’s just created two more in Sarajevo and Banja Luka“* (Zimmermann 1999: 191).

ebenfalls einen Brief an Cutileiro, in dem er unterstellte, dass Itezbegovic mit seiner Kritik an der geplanten Parlamentsdebatte nur nach einem Vorwand suche, um die Verfassungsverhandlungen zu stoppen, damit er die internationale Anerkennung entgegen des vereinbarten Tauschgeschäfts ohne Verfassungsreform bekomme: „*Izetbegovic is seeking a justification to reduce the importance of the conference and obtain what he wants by the illegal referendum*” (Tanjug 25.2.1992 und BBC 27.2.1992).

Als Schritte von EPZ und ICY ausblieben, die Parteien an die Einhaltung des Abkommens zu erinnern, versammelten sich noch am 25. Februar 1992 etwa 250 prominente Mitglieder der SDA, um über das Lissabon-Abkommen zu beraten. Das Plenum der SDA entschied, dass man nicht hinter dem Abkommen von Lissabon stehe, jedoch zu weiteren Verhandlungen bereit sei. Zudem machten die 250 Parteifunktionäre der größten bosnischen Partei deutlich, dass sie große Zweifel an den guten Absichten und der neutralen Rolle des europäischen Vermittlers Cutileiro hätten. Um diesem starken Missfallen Ausdruck zu verleihen, schickten sie Ejup Ganic als Emissär zum amtierenden EG-Botschafter nach Belgrad, damit dieser herausfinde, ob die Einrichtung ethnischer Kantone tatsächlich die Position der EG sei oder ob Cutileiro etwa unter den Einfluss des Gegners geraten sei:

„Party leaders expressed doubts yesterday about the intentions of Jose Cutileiro and his associates (...) therefore Ejup Ganic will verify with the EC ambassador in Belgrade whether this is the European position or whether Cutileiro was pressured by someone” (Radio Belgrade 26.2.1992 und BBC 28.2.1992).

Auch im berühmt gewordenen Gespräch zwischen US-Botschafter Zimmermann und Izetbegovic ging es um das Verhalten Cutileiros. Izetbegovic zeigte sich irritiert über die Parteinahme Cutileiros für die Einrichtung ethnischer Kantone. Zudem hätte Cutileiro ausschließlich auf die Delegation des bosnischen Lagers Druck ausgeübt. Unklar war, ob Cutileiro explizit mit der Verschiebung der Anerkennung gedroht hatte.

Während das serbische Parlament unbeirrt in Banja Luka über die Verfassung der RS debattierte, reisten die Präsidiumsmitglieder Karadzic und Koljevic nach Graz, um sich mit Tudjmans Geheimdienstchef Manolic bei der Gebietsaufteilung Bosniens abzustimmen. Dabei wollte man versuchen im Vorfeld auszuschließen, dass es zu militärischen Konflikten zwischen beiden Lagern wegen einzelner Gemeinden käme, um alle Kapazitäten gegen den gemeinsamen Feind, das bosnische Lager, zu konzentrieren. Manolic tritt während einer Zeugenaussage vor dem ICTY später ab, dass das Treffen eine bilaterale Übereinkunft zu Gebietsaufteilungen in Bosnien zum Inhalt hatte. Die Tatsache jedoch, dass Manolic mit zwei Experten aus Tudjmans ehemaliger „*Kartenkommission*“, die einzig für die Teilung Bosniens 1991 ernannt worden war,

in Graz erschien, lässt zweifelsohne auf serbo-kroatische Teilungsgespräche im Sinne der Übereinkunft von Karadjordjevo schließen.²³⁷ Zudem passte, dass SDA-Sprecher Ajanovic noch am selben Tag mit Blick auf das bekannt gewordene Treffen in Graz verärgert reagierte: „*They can discuss anything except Bosnia-Herzegovina*“ (Radio Belgrade 26.02.1992 und BBC 28.02.1992).

Zwei Tage nach der dritten Verhandlungsrunde zeigte sich, dass sich das Verhalten des serbischen Lagers immer weiter Richtung Konfrontation verschob. Am 29. Februar 1992 tagte die *Assembly of the Serbian People der Republika Srpska* im Hotel Holiday Inn mitten in Sarajewo und nahm dieses Mal die RS-Verfassung endgültig an. Außerdem erließ sie sofort Gesetze, die die RS durch die Gründung eines Verteidigungsministeriums, eines Innenministeriums, eines Informationsministeriums und eines Finanzministeriums arbeitsfähig machen sollten.²³⁸ Mit dieser endgültigen Staatsgründung hatte das serbische Lager de jure einen Akt unilateraler Sezession betrieben, den die SDS BH de facto jedoch als vorgezogenen Beitrag zur Verfassungsreform verstanden wissen wollte. Was aus Sicht der SDS BH jetzt noch fehlte war, dass die anderen Parteien inklusive EPZ ihren Gebietsvorstellungen zustimmten. Damit hätte die RS ein anerkanntes Staatsgebiet gehabt. Deswegen bezog sich die vom Krisenstab der SDS BH am 1. März 1992 organisierte gewaltsame Blockade Sarajewos direkt auf den Streit um die Verfassung. Der *Crisis Staff* der SDS BH forderte am Abend des 1. März, dass bei den Verhandlungen die „*Situation vor Ort*“ anerkannt werden müsse. Damit war gemeint, dass die bereits unilateral ausgerufenen SAOs zum serbischen Kanton, d.h. zum Gebiet der RS werden müssten, ohne dass darüber verhandelt würde.²³⁹

Unter Zustimmung der kroatischen Mitglieder (HDZ BH) der Präsidentschaft sandte die bosnische Regierung eine Botschaft des Kompromisses an das serbische Lager. Sie signalisierte dem *Crisis Staff* der SDS BH, dass die Verhandlungen weitergehen und eine eventuelle Anerkennung nicht die Verfassungsreform obsolet machen würde:

„*The presidency also bowed to a Serbian demand to an ‘urgent resumption’ of EC-mediated talks to discuss the interests of all three ethnic groups (...) The presidency added that the outcome of the referendum “does not prejudge internal organisation of Bosnia-Herzegovina” (UIP 2.3.1992).*

²³⁷ Vgl. Manolic: „*President Tudjman received a request from Karadzic saying that he would like to meet him (...) President Tudjman didn't want to go to that meeting because he had other obligations, so he tasked me and Professor Zvonko - help me, please, the last name escapes me -Lerotic, that's right. Mr Lerotic, as his advisor, to go to that meeting. The meeting was held in Graz at the airport. On the Serb side there was Mr. Koljevic and Mr. Karadzic*“ (Manolic/ICTY 3.7.2006: 4588).

²³⁸ Vgl. Tanjug 29.2.1992 und BBC 2.3.1992.

²³⁹ Vgl. Tanjug 2.3.1992 und BBC 4.3.1992.

Vor der neuen Verhandlungsrunde in Brüssel Mitte März 1992 versuchte das serbische Lager die kommende Verhandlungsrunde als Entscheidungssituation von Krieg und Frieden darzustellen.²⁴⁰ Das serbische Lager beabsichtigte bei dieser Verhandlungsrunde, die möglicherweise die letzte war, bevor USA und EPZ sich zum Annerkennungsgipfel am 10. März 1992 trafen, seine Gebietsforderungen als einzige Alternative zum Krieg gegenüber dem bosnischen Lager durchzusetzen.

Doch bei den Verhandlungen am 8. und 9. März 1992 in Brüssel stieß das serbische Lager mit seiner „Karte“, d.h. seinen territorialen Forderungen nach über zwanzig nicht-serbischen Gemeinden auf den Widerstand des bosnischen und kroatischen Lagers. Auch Cutileiro und Carrington schienen Verhandlungen über die Karte Karadzics nicht zugelassen zu haben, was neben der Einflussnahme auf das US-EPZ-Anerkennungstreffen am Folgetag, den Hauptgrund für die Ablehnung des Brüsseler Dokuments darstellte. Öffentlich hob Karadzic Cutileiros und Carringtons insistieren auf einem „*föderalen bosnischen Staat*“ und den Plan des bosnischen Präsidenten, die fünfzehn existierenden bosnischen Regionen als Bundesstaaten aufzuwerten, als Grund für die Weigerung der SDS BH hervor.²⁴¹ Doch im Kern war der Grund für die Ablehnung des serbischen Lagers die Tatsache, dass sie am Verhandlungstisch nicht die „*Situation vor Ort*“, d.h. das Territorium auf dem SAOs bereits ausgerufen worden waren, als Gebiet des serbischen Kantons bzw. der RS hatten durchsetzen konnten:

„*SDS BH could not accept because it was too removed from (...) the de facto situation on the ground, where some regions are operating, where Serbian Bosnia-Herzegovina is already functioning and guaranteeing more liberty than was offered in the mentioned document*“ (Tanjug 9.3.1992 und BBC 11.3.1992).

In den Tagen nach dem Treffen in Brüssel wurde immer deutlicher, dass das serbische Lager seine Maximalposition mit Blick auf die Zuordnung der Gemeinden am Verhandlungstisch als einzige Alternative zum Krieg erzwingen wollte. Der Streit zwischen dem bosnischen und dem serbischen Lager darüber, ob in Brüssel „*Karten*“ verhandelt wurden, ist dafür symptomatisch.

²⁴⁰ Vgl. Karadzic: „*Bosnia as an entity no longer exists. Trying to keep it together means war*“ (The Independent 6.3.1992). Das Präsidiumsmitglied der SDS BH, Plasvic, argumentierte am 4. März 1992 im Sinne des Abkommens von Karadjordjevo, dass die SDS BH erst im Falle des Scheiterns der Verfassungsverhandlungen sich für eine wirkliche Teilung Bosniens einsetzen werde. In diesem Fall würden Teile Bosniens an Serbien und Kroatien angegliedert und ein kleiner muslimischer Pufferstaat zurückgelassen (The Times 4.3.1992). Der Informationsminister der Republik Serbien, Ostoic, versuchte den Eindruck zu erwecken, dass die innere Teilung Bosniens unkompliziert sei: „*It was an absolute lie to suggest that it would be difficult to carve up Bosnia's ethnic patchwork along national lines*“ (The Independent 6.3.1992).

²⁴¹ Vgl. Karadzic: „*Alija Izetbegovic did more for the disintegration of Bosnia-Herzegovina with his triumphant conduct after the referendum, with the help of the media, than the entire activities of the SDS (...) but afterwards he (Izetbegovic) would press for not three, but 15 units, which would be communes. We will not accept this. We will not accept such a vague and ambiguous document that could be interpreted in different ways. We have considerable experience with Mr Izetbegovic's interpretations*“ (Radio Sarajevo 11.03.1992 und BBC 13.02.1992).

Karadzic behauptete, dass in Brüssel verschiedene Karten vorgelegt worden seien, die sich natürlich unterschieden hätten.²⁴² Koljevic versuchte mit Angaben von Details zu Cutileiros „Karte“ die Aussagen Karadzics glaubwürdiger zu machen. Koljevic behauptete zudem, dass auf der Karte Cutileiros sechs ethnische Regionen und 20% nicht ethnisch zugeordnetes Territorium zu sehen gewesen seien.²⁴³ Izetbegovic dagegen machte nach seiner Rückkehr aus Brüssel deutlich, dass „Karten“ trotz Bemühungen der SDS BH nicht auf der Tagesordnung gewesen seien und darüber hinaus eine Grenzziehung allein auf der Grundlage des „nationalen Prinzips“ unmöglich sei, weil Bosnien zu heterogen besiedelt sei.²⁴⁴

Die SDS BH forcierte die Klärung der Gebietsaufteilung schließlich damit, dass sie ihre „Karte“ Journalisten überreichte. Am 14. März 1992 veröffentlichte die unabhängige bosnische Zeitung *Oslobodjenje* die Karte der SDS BH. Die Karte zeigte, dass die SDS BH eine ganze Reihe großer mehrheitlich muslimisch besiedelter Städte und Gebiete als „Korridore“ beanspruchte, die sich zusammen genommen auf nicht weniger als zwanzig *Opstinas* (Gemeinden), in denen es keine serbische Mehrheit gab und 60-70 des Gesamtterritoriums belief. Diese Forderung war identisch mit derjenigen, die sie Ende Dezember 1991 bei den Dreiparteiengesprächen präsentiert hatte.

Am 17. März 1992 begann in Sarajewo die fünfte Runde der Verfassungsverhandlungen. Am 18. März 1992 nahmen die drei Parteien ein von Cutileiro überarbeitetes Abkommen als „basis for further negotiations“ an. Im Annex des Dokumentes befand sich die von Cutileiro und Darwin bereits in Brüssel vorgelegte Karte als „basis for the work of the working group“ (Tanjug 18.3.1992 und BBC 20.3.1992). Die Karte war nicht verhandelt worden und einzig der Entwurf von Cutileiro und seinem Mitarbeiter Darwin. Die Cutileiro-Karte orientierte sich streng an den ethnischen Mehrheiten auf Gemeindeebene, weswegen keiner der drei Kantone über ein zusammenhängendes Territorium verfügte.

Das von Cutileiro vorgeschlagene neue Verfahren zur Zuordnung der Gemeinden zu den Kantonen, auf das sich die drei Parteien einigten, beinhaltete wieder sich widersprechende Prinzipien und verzichtete auf eine rote Linie bei der Reklamation einzelner Gemeinden. Unter Punkt E lässt sich nachlesen, dass sowohl die relative als auch die absolute ethnische Mehrheit

²⁴² Vgl. Tanjug 12.3.1992 und BBC 14.3.1992.

²⁴³ „According to a statement by Nikola Koljevic, the representative of Serbs in the Bosnia-Herzegovina Presidency, the EC representative also showed ‘its own map which had six ethnic regions, with around 20% of the territory unassigned’ (Tanjug 12.3.1992 und BBC 14.3.1992).

²⁴⁴ Vgl. Izetbegovic: „Geography (...) was not given as an option to the participants in the Brussels conference (...) quite simply, no one offered us maps of Bosnia-Herzegovina despite repeated demands, and I think that these maps would be impossible to draw up on the national basis“ (Tanjug 10.3.1992 und BBC 11. 3.1992).

auf Gemeindeebene als legitime Begründung herangezogen werden darf, sowie „*wirtschaftliche, geographische und andere Kriterien*“ (Tanjug 18.3.1992 und BBC 20.3.1992).

Neben der Tatsache, dass die Karte im Annex des Sarajewo-Abkommens einzig die Position der europäischen Vermittler ausdrückte und als Startpunkt separate Verhandlungen der „*Arbeitsgruppe*“ zu territorialen Fragen gedacht war, blieb das Abkommen auch in den anderen Streitpunkten völlig offen. Ausdruck der Tatsache, dass sich die Parteien nicht auf eine Definition des bosnischen Staates einigen konnten, was ihnen noch in Lissabon ansatzweise gelungen war, war das Fehlen zentraler Begriffe wie „*föderal*“ oder „*konföderal*“. Dass sich die Definition des Staates jedoch vage vom Bundesstaat in Richtung Staatenbund bewegte und sich das kroatische wie serbische Lager durchzusetzen schienen, kann daran festgemacht werden, dass mit Bezug auf „*Souveränität*“ (Punkt A.3.) nur noch die „*three constituent units*“ und nicht der Gesamtstaat erwähnt wurden. Zwar wurden unter Punkt A.1. und Punkt E als zweitrangige Kriterien zur Festlegung der „*constituent units*“ der drei „*constituent nations*“ (Muslime, Serben und Kroaten laut 1974 Verfassung) auch wirtschaftliche, geographische und „*andere Kriterien*“ erwähnt, doch die Festlegung auf nur drei Kantone war ein weiterer Beleg für einen Sieg des kroatischen serbischen Lagers gegen das Ansinnen des bosnischen Lagers, alternativ die fünfzehn bosnischen Regionen als mögliche Bundesstaaten aufzuwerten.

In einem dritten vitalen Punkt gab es dagegen keinerlei Gewinner. Die überaus wichtige Frage, ob die Kantone das im Lissabon-Abkommen gewährte Recht auf eine eigene Armee („*national guard*“) erhalten sollten, wurde ebenso unbeantwortet gelassen, wie die Entstehung einer Armee für den bosnischen Gesamtstaat und die Präsenz der jugoslawischen Volksarmee (JNA). Im Vorfeld der fünften Verhandlungsrunde in Sarajewo hatten sowohl das bosnische als auch das kroatische Lager den Abzug der JNA aus Bosnien gefordert, was der Kommandeur der JNA in Banja Luka sowie der Vize-Präsident der jugoslawischen Präsidentschaft kategorisch ausschlossen.²⁴⁵ Das kroatische Lager verwies insbesondere auf die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Grenzstadt Bosanski Brod zwischen kroatischen Kräften, serbischen Kräften und der JNA, die zu diesem Zeitpunkt jedoch eher dem Konflikt um die serbisch besetzten Gebiete in Kroatien zugeordnet wurden.²⁴⁶

²⁴⁵ Vgl. zur Forderung Izetbegovics The Independent 7.3.1992 und Radio Belgrade 11.3.1992 und BBC 13.3.1992 und zur Forderung der HDZ BH Tanjug 4.3.1992 und BBC 6.3.1992 und UIP 14.3.1992. Vgl. zur Aussage des Kommandeurs des Banja Luka Corps der JNA, Vukovic, Tanjug 4.3.1992 und BBC 6.3.1992 und zum Standpunkt der jugoslawischen Präsidentschaft Tanjug 5.3.1992 und BBC 7.3.1992.

²⁴⁶ Vgl. Radio Sarajevo 5.3.1992 und BBC 7.3.1992.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der Konflikt um die innere Verfasstheit deutlich an Schärfe zugenommen hatte. Es zeigte sich, dass das serbische Lager bei der Frage der territorialen Dimension keinerlei Verhandlungen mit dem bosnischen Lager anstrebte. Mit dem kroatischen Lager liefen dahingehend separate Geheimgespräche über eine einvernehmliche Einigung bei der Gebietsaufteilung, die einen Dreifrontenkrieg verhindern sollten. Als Gegenleistung für den Verzicht auf eine militärische Klärung der Zuordnung der Gemeinden wollte das serbische Lager etwa zwanzig Gemeinden, die keine serbische Bevölkerungsmehrheit aufwiesen. Während das serbische Lager sich in der territorialen Frage weder beim kroatischen noch beim bosnischen Lager durchsetzen konnte, ging das bosnische Lager erneut weitgehende institutionelle Konzessionen ein, indem es auf eine Aufwertung der Regionen und die explizite Festlegung auf ein föderales Modell verzichtete. Obwohl in Sarajewo ein Abkommen unterzeichnet wurde, war dies nur ein schwaches Indiz für die Kooperationsbereitschaft aller drei Parteien, da die wichtigsten Streitpunkte, Staatsform und Grenzziehung, ungeklärt blieben.

4.3.1.3 Zusammenfassung: Konfliktverschärfung trotz Abkommen

Im dritten Zeitabschnitt waren beide Konfliktgegenstände weiterhin ungelöst. Gegenüber dem ersten, insbesondere aber dem zweiten Zeitabschnitt geriet der Konflikt um die innere Verfasstheit Bosniens immer stärker in den Fokus der Auseinandersetzung und verschärfte sich. Im Kontext des Referendums wurde deutlich, dass das serbische Lager die Anerkennung der Unabhängigkeit der Außengrenzen nicht grundsätzlich bekämpfte, sondern mit den radikalen Maßnahmen in erster Linie auf die Verwirklichung der inneren Teilung drängen wollte. Die Militäraktion gegen das Referendum diente dem Zweck, die zeitliche Verknüpfung zwischen Verfassungsreform und Anerkennung durchzusetzen.

Inkompatible Positionen wurden dagegen in der Frage der inneren Verfasstheit immer akzentuierter, obwohl das bosnische Lager den Maximalforderungen seiner Gegner im institutionellen Bereich weitgehend entgegen kam. Während das kroatische Lager keine bedeutende eigene Rolle spielte und in erster Linie die Position des serbischen Lagers verstärkte, machte letzteres unmissverständlich klar, dass die Position zur Gebietsaufteilung nicht verhandelbar war, wollte das bosnische Lager einen gewaltsamen Konfliktaustrag umgehen. Das serbische Lager stellte das bosnische Lager vor die Alternative, einer Maximalposition zur Staatsform und Territorium der *Republika Srpska* zuzustimmen, oder einen Krieg darüber zu riskieren, für den es militärisch gesehen nicht vorbereitet war.

Aufgrund der Weigerung des bosnischen Lagers insbesondere die territorialen Forderungen des serbischen Lagers zu akzeptieren, war vom externen Krisenmanager eine besonders eindeutige und machtvolle Parteinahme gefordert. Entweder musste die externe Macht das bosnische Lager zusätzlich unter Druck setzen, damit dieses gewissermaßen kapitulierte und die Maximalforderungen des serbischen Lagers akzeptierte, oder der externe Krisenmanager musste mit der sehr glaubwürdigen Androhung von strengen Strafen die kompromisslose Strategie des serbischen Lagers soweit verteuern, dass sowohl die Kriegsoption als auch die momentane Maximalposition am Verhandlungstisch als zu riskant und kostenintensiv erschienen.

4.3.2 EPZ: Erstmalige Verknüpfung von Anerkennungspolitik und Verfassungsreform

Im dritten Zeitabschnitt wurde das europäische Krisenmanagement um zwei Instrumente erweitert. Zum einen wurde die Jugoslawienkonferenz wieder belebt und eine Plenarsitzung am 9. März 1992 in Brüssel abgehalten, wo auch die Situation Bosniens im regionalen und multilateralen Rahmen behandelt wurde. Zweitens kam es zum ersten Mal zur transatlantischen Zusammenarbeit zu Jugoslawien und speziell zu Bosnien, die in den US-EPZ „*Anerkennungsgipfel*“ am 10. März 1992 mündete.

4.3.2.1 Äußere Verfasstheit: Verstärkung der pro-serbischen Positionierung

Während das serbische Lager am Abend des 2. März 1992 ein zweites Mal versuchte, das Regierungsviertel von Sarajewo einzunehmen, veröffentlichten die europäischen Außenminister anlässlich ihres regulären EPZ-Treffens ein „*Statement on events in Sarajevo*“.²⁴⁷ In der Erklärung verurteilten sie die Gewalt im Allgemeinen und riefen alle Parteien auf, Maßnahmen zu unterlassen, die die Fortführung der Verfassungsverhandlungen gefährden könnten. Doch die Außenminister verzichteten darauf, die Urheber der Gewalt beim Namen zu nennen oder gar zu verurteilen. Deren Identität war zeitnah durch die ECMM und die europäischen Wahlbeobachter festgestellt worden. Besorgt zeigten sich die Außenminister einzig mit Blick auf die Bewegungsfreiheit und die Sicherheit der europäischen Beobachter.²⁴⁸

Auch die interne Diskussion über eine sofortige Anerkennung Bosniens entwickelte sich zum Vorteil des serbischen Lagers. Mehrere Außenminister argumentierten zunächst, dass man die Maßnahmen des serbischen Lagers in der Anerkennungsfrage berücksichtigen sollte und

²⁴⁷ Die EPZ-Erklärung befindet sich im Anhang als ANNEX XII.

²⁴⁸ Vgl. Portuguese Presidency 2.3.1992.

forderten deswegen eine Verschiebung der Anerkennung trotz des bereits bekannten Wahlergebnisses von über 58%.²⁴⁹ Laut *Agence Europe* kam zudem die Idee auf, die Frage der Anerkennung wieder an die Badinter-Kommission zur erneuten Prüfung zu delegieren. Der deutsche Außenminister Genscher und einige andere Außenminister, darunter höchstwahrscheinlich Dumas, waren zudem der Meinung, dass eine Anerkennung solange verschoben werden müsste, bis im Rahmen der Jugoslawienkonferenz eine Gesamtlösung erreicht worden sei.²⁵⁰ Damit war in erster Linie eine Lösung der serbisch besetzten Gebiete in Kroatien und eine gegenseitige Anerkennung zwischen Serbien und Kroatien gemeint, worauf das bosnische Lager keinen Einfluss hatte. Die Lösung dieses Konflikts war insbesondere von Milosevics Verhalten abhängig, worüber es intern unterschiedliche Einschätzungen gab. Einige sahen Zeichen einer zunehmend „*konstruktiven Haltung*“ Belgrads durch Milosevics Einwilligung der UNPROFOR-Stationierung in Kroatien. Diese Gruppe wollte, dass auch Serbien als letzte Teilrepublik in den Genuss von „*positive measures*“ der EG kam.²⁵¹

Die Außenminister entschieden während ihres Treffens gegen die erneute Befassung der Badinter-Kommission, aber auch gegen die sofortige Anerkennung. Damit die Verfassungsverhandlungen zu einem schnellen und erfolgreichen Ende kamen, beauftragten sie Carrington, Cutileiro bei der nächsten Verhandlungsrunde direkt zu unterstützen. Die Hoffnung war, dass Carrington mehr politisches Gewicht hatte und deswegen eine endgültige Einigung der drei Parteien schneller gelänge. Der belgische Außenminister Eyskens erklärte nach der EPZ-Sitzung, dass die europäischen Außenminister sich während ihrer nächsten regulären EPZ-Sitzung am 6. April 1992 wieder mit der Anerkennung befassen würden.²⁵²

Am 5. März 1992 traf bei allen zwölf Außenministern ein Brief von US-Außenminister Baker ein, der den Vorschlag beinhaltete, dass die USA und die EG in einer konzertierten Aktion sehr bald gemeinsam Bosnien und Mazedonien anerkennen sollten. Baker schlug zwecks interner transatlantischer Abstimmung ein Treffen innerhalb der nächsten Tage vor.²⁵³

Durch die Initiative der USA wurden die Außenminister nur zwei Tage nach Beendigung ihres regulären EPZ-Treffens gezwungen, sich noch vor dem 6. April 1992 wieder mit der

²⁴⁹ Vgl. *Agence Europe* 2.3.1992.

²⁵⁰ Interview mit dem ehemaligen deutschen Außenminister Genscher am 27.5.2009.

²⁵¹ Vgl. *Agence Europe* 2.3.1992.

²⁵² Vgl. *Agence Europe* 3.3.1992.

²⁵³ Belege und Genaures zum Brief Bakers im Unterkapitel zur Anerkennungspolitik der USA.

Anerkennung Bosniens zu beschäftigen. Die europäischen Außenminister willigten ein und am 9. März 1992, am Vorabend des EPZ-US-Außenministertreffens traf Baker zunächst Carrington in Brüssel, um die Sitzung am Folgetag vorzubesprechen. Laut Bakers Memoiren sagte Carrington bei dieser Gelegenheit, dass die europäischen Außenminister Bosnien spätestens am 6. April 1992 während ihrer nächsten regulären Sitzung anerkennen würden.²⁵⁴

Am Folgetag wirkten die europäischen Außenminister in der Anerkennungsfrage auf Baker äußerst uneinheitlich und keineswegs entschlossen. Der griechische Außenminister Samaras belegte die Anerkennung Mazedoniens mit einem Veto, der französische Außenminister Dumas argumentierte gegen die Anerkennung Bosniens doch vom britischen Außenminister Hurd und dessen deutschen Kollegen Genscher erhielt Baker eine gewisse Unterstützung. Laut Presseberichten waren sich angeblich alle EPZ-Außenminister während ihrer internen Beratungen einig, dass sich die „*Situation vor Ort*“ entspannen müsse, damit man Bosnien anerkennen könne und verweigerten deswegen Baker die Gefolgschaft für eine sofortige Anerkennung.²⁵⁵

Schließlich gaben die europäischen Außenminister dem Drängen Bakers auf eine schnelle Anerkennung partiell nach, indem man sich einigte, Bosnien spätestens während des nächsten regulären Treffens am 6. April 1992 anzuerkennen.²⁵⁶ Ob die Verfassungsverhandlungen bis dahin erfolgreich abgeschlossen sein müssten, spielte jedoch keine ausdrückliche Rolle, wie sich Genscher erinnerte.²⁵⁷ In der gemeinsamen Erklärung zum Treffen wurde kein Datum genannt und die Anerkennung einzig vom erfolgreichen Abschluss der Verfassungsverhandlungen abhängig gemacht.²⁵⁸ Auch den Verfassungsverhandlungen wurde offiziell kein Zeitlimit gegeben, was zunächst darauf hindeutete, dass die europäischen Außenminister die USA von ihrer abwartenden Haltung und der sparsamen Kommunikation überzeugen konnten:

„Positive consideration should be given to the request for recognition (...) contingent on the resolution of the remaining European Community questions (...) in this context, they strongly urge all parties in Bosnia-Herzegovina to adopt without delay constitutional arrangements that will provide for a peaceful and harmonious development of this republic within its existing borders” (Trifunovska 1994: 520).

²⁵⁴ Laut Memoiren Bakers (Baker 1995) und Aussagen des ehemaligen deutschen Außenministers Genscher (Interview am 27.5.2009).

²⁵⁵ Vgl. Tanjug 11.3.1993 und BBC 13.3.1992 sowie Agence Europe 11.3.1992. „*European officials said U.S. and EC leaders agreed that the Bosnian situation is too uncertain at present to commit to recognition*” (The Washington Post 11.03.1992).

²⁵⁶ Vgl. Baker 1995: 642.

²⁵⁷ Interview mit dem ehemaligen deutschen Außenminister Genscher am 27.5.2009.

²⁵⁸ Die gemeinsame Erklärung von USA und EPZ befindet sich im Anhang als ANNEX XIII.

Kurz nachdem die Erklärung veröffentlicht worden war, entschied sich Baker jedoch dagegen, den Zeitpunkt der Anerkennung durch die USA weiter zu verheimlichen. Gegenüber Pressevertretern erklärte er, dass die USA noch „*vor Ostern*“ (The Guardian 10.3.1992) die vier Teilrepubliken anerkennen würden. Carrington war sofort bemüht, diese Aussage und die Existenz interner Zeitpläne zu dementieren.²⁵⁹ Der britische Außenminister Hurd versuchte wiederum beide Positionen als Teil einer Strategie darzustellen. Er erklärte Reportern zum einen, dass man natürlich „*nicht ewig die Anerkennung herausschieben könne*“ (The Guardian 11.3.1992) und verzichtete zum anderen aber auf genaue Hinweise auf einen Zeitplan. Der französische Außenminister Dumas zerstörte jedoch den britischen Versuch, eine glaubwürdige, weil kohärente Außendarstellung der gemeinsamen Politik gegenüber den Konfliktparteien zu retten. Dumas wies seinerseits darauf hin, dass eine Anerkennung Bosniens nicht die Jugoslawienkonferenz gefährden dürfe und eine sofortige Anerkennung sogar „*gefährlich*“ für den erfolgreichen Verlauf der Jugoslawienkonferenz sei.²⁶⁰

Als einziger EG-Akteur übernahm das Europäische Parlament in einer EntschlieÙung am 12. März 1992, zwei Tage nach dem EG-US-Gipfel, vollständig die Forderungen des bosnischen Lagers.²⁶¹ Das EP machte deutlich, dass Bosnien mit dem Abhalten des Referendums alle Bedingungen für eine Anerkennung erfüllt habe und reif für die Anerkennung sei.²⁶² Der EntschlieÙungsantrag unterstützte zwar das bosnische Lager politisch, doch er führte auch dazu, dass die europäische Anerkennungspolitik noch etwas weniger kohärent war, weil neben Carrington, Hurd und Dumas nun auch das EP eine vierte europäische Meinung veröffentlichte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die europäische Anerkennungspolitik keineswegs neutral, sondern weiterhin pro-serbisch orientiert war. Die Außenminister folgten am 3. März und am 10. März 1992 der Forderung des serbischen Lagers nach einer Verschiebung der Anerkennung, obwohl das bosnische Lager erneut mit dem erfolgreichen Referendum alle formalen Vorbedingungen erfüllt hatte. Zweitens war die Anerkennungspolitik deswegen pro-

²⁵⁹ Vgl. Carrington: „*Lord Carrington avoided predictions about a timetable for EC recognition of Bosnia and Macedonia. But diplomats confirmed that the US secretary of state, James Baker, had warned the EC that Washington would now recognize Bosnia, Croatia, Macedonia and Slovenia before Eastern*“ (The Guardian 10.3.1992).

²⁶⁰ Vgl. Dumas: „*French Foreign minister Roland Dumas said it would have been premature or even dangerous to recognise republics other than Croatia and Slovenia now, because this would risk interfering with the work of the EC-sponsored peace conference chaired by Britain's Lord Carrington*“ (Reuters 12.03.1992).

²⁶¹ Die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments befindet sich im Anhang als ANNEX XIV.

²⁶² EP-Resolution zur Lage in Jugoslawien: „*1. Acknowledges the result of the referendum in Bosnia-Herzegovina, which revealed a sizeable majority in favour of independence. 2. Believes that Bosnia-Herzegovina now meets the Community's requirements concerning the recognition of independence*“ (European Parliament 12.3.1992).

serbisch, weil nach dem Referendum mit der Verfassungsreform eine neue Vorbedingung für das bosnische Lager kommuniziert wurde. Zwar war zum ersten Mal eine formale Verknüpfung von Verfassungsreform und Anerkennung beschlossen und mitgeteilt worden, doch krankte die Glaubwürdigkeit dieser elementaren Verknüpfung daran, dass nach dem EPZ-US-Beschluss einzelne Außenminister völlig widersprüchliche Angaben zu deren Gültigkeit, insbesondere zum genauen Zeitplan machten. Zweitens wurde die Glaubwürdigkeit der pro-serbischen Anerkennungspolitik dadurch in Frage gestellt, dass US- und EPZ-Akteure einen aus serbischer Sicht falschen Zeitplan kommunizierten. Nach dem US-EPZ-Gipfel konnte mit gewisser Wahrscheinlichkeit mit einer Anerkennung Anfang April 1992 gerechnet werden, doch das Cutileiro-Team schlug im Sarajewo-Abkommen als Endpunkt für die Gebietsaufteilung Mitte Mai 1992 vor, was die Verknüpfung wieder entkoppelte und unglaubwürdig machte. Das führte dazu, dass die Anerkennungspolitik noch undurchschaubarer wurde und dementsprechend die Unsicherheit auf Seiten aller drei Konfliktparteien und damit die Anreize zu extremen Maßnahmen zwecks Informationsgewinnung zunahm.

4.3.2.2 Innere Verfasstheit: Cutileiro folgt dem serbischen Lager mit Ausnahme der Karte

Lord Carrington folgte der Anweisung der Außenminister vom 2. März 1992 und leitete an Stelle von Cutileiro die vierte Runde der Verfassungsverhandlungen, die zwischen dem 7. und 9. März 1992 in Brüssel stattfand. Cutileiro und sein Mitarbeiter Darwin hatten dafür ein überarbeitetes Abkommen vorgelegt, was etwas stärker als das Lissaboner-Abkommen auf die Position des bosnischen Lagers einging, da auch einige Kriterien zur Bestimmung der Kantone genannt wurden, die auf die bereits bestehenden bosnischen Regionen zutrafen.

Als sich Karadzics Delegation weigerte, das neue Dokument anzunehmen, zog Carrington zum erstern Mal eine rote Linie, was die Kompetenzen der Kantone und des Gesamtstaates anging. Carrington machte dem serbischen Lager deutlich, dass ein föderales System bereits das Maximum dessen sei, was ICY und EPZ akzeptieren würden. Einen bosnischen Staatenbund schloss er kategorisch aus.²⁶³ Darüber hinaus warb Carrington gegenüber dem serbischen Lager für die überarbeiteten Verfassungsprinzipien.²⁶⁴ Und als dies nicht fruchtete, drohte der ICY-

²⁶³ Vgl. Carrington: „Nevertheless, he (Carrington) ruled out a confederation: If that means three independent countries, that's out of the question. But it is obvious there will have to be a quite high degree of devolution” (United Press International 9.3.1992).

²⁶⁴ Vgl. Carrington: „I hope they have consulted their people back at home they will accept the draft constitution because it represents a great opportunity (...) it would be a great pity if the Serbs passed up the opportunity of

Vorsitzende zum ersten Mal, dass das serbische Lager dafür verantwortlich gemacht werden könne, wenn infolge seiner Weigerung sich die Lage verschlechtern würde.²⁶⁵

Am 12. März 1992 schaltete sich das Europäische Parlament (EP) per Entschließung in die Debatte um die Verfassungsreform ein. Zum ersten Mal bezog ein Organ der EG eindeutig Stellung für das bosnische Lager. Das EP forderte die Aufrechterhaltung der multiethnischen Bürgerrepublik und eine Korrektur des europäischen Vermittlungsansatzes. Cutileiro sollte laut EP ganz auf das ethnische Kriterium verzichten, weil dies gegen europäische Werte und Normen verstoße. Zudem forderte das EP die Einbeziehung der multiethnischen Oppositionsparteien an den Verfassungsverhandlungen und warnte Serbien und Kroatien vor Einmischung in die inneren Angelegenheiten Bosniens und die Verletzung der bosnischen Außengrenzen.

Während der fünften Verhandlungsrunde in Sarajewo legte Cutileiro absichtlich von Anfang an Verfassungsprinzipien vor, die auf eine eindeutige Terminologie bei der Definition des zukünftigen bosnischen Staates verzichteten.²⁶⁶ Mit Blick auf die territoriale Dimension der Verfassungsreform war zum ersten Mal eine partielle Unterstützung Cutileiros und Darwins für die Position des bosnischen Lagers zu erkennen. Zwar war das unter Punkt E beschriebene Verfahren zur Klärung der kantonalen Grenzen immer noch äußerst vage, dehnbar und widersprüchlich, was insbesondere dem serbischen Lager entgegen kam, doch die im Annex befindliche Karte widersprach der Position des serbischen Lagers. Keine der über zwanzig geforderten nicht-serbischen Gebiete wurden dem serbischen Kanton zugeordnet, weil Cutileiro und Darwin die Zuordnung ausschließlich auf der Grundlage der ethnischen Mehrheiten auf Gemeindeebene unternommen hatten und dafür einzig den Zensus von 1991 benutzen. Die Karte der EPZ-Vermittler dividierte Bosnien in insgesamt zwölf oder dreizehn Teile. Diese Teile waren zwar den drei ethnischen Kantonen zugeordnet, doch war absehbar, dass sie aufgrund der territorialen Zerstückelung das Entstehen von politisch und strategisch starken Kantonen verhindern würden.

agreeing to these principles (...) considerable problems would arise if the deal is rejected" (The Guardian 10.3.1993).

²⁶⁵ Vgl. The Times 10.3.1992.

²⁶⁶ Vgl. Cutileiro: „Cutileiro said that an effort was made to avoid terminological traps. We did not want to label things in advance or to decide what will be called what. We tried to reach an agreement on a number of general terms, which we called a basis and which will be submitted to the people. We shall see how the people will vote and only then will we name things. This is to avoid being 'nailed down', stuck, only because of terminological issues which, after all, are not crucial" (Tanjug 18.3.1992 und BBC 19.3.1992).

Die Implementierungsgarantien, die Cutileiro im Namen der EPZ den Konfliktparteien anbot, konzentrierten sich fast ausschließlich auf juristische Beratung. Für den Fall von Konflikten zwischen den „*constituent units*“, d.h. der *Republika Srpska* und einem höchstwahrscheinlich muslimisch dominierten Gesamtstaat, sollte ein „*special tribunal*“ für mindestens fünf Jahre eingesetzt werden, in welchem eine gleiche Anzahl von Vertretern aus den drei Kantonen sitzen sollte sowie internationale Richter (Punkt C.1.). Ob dieses Gericht auch die in Punkt B.e. erwähnte „*international control and jurisdiction for the protection of human rights and freedom*“ realisieren sollte, ist nicht eindeutig auf Grundlage des Abkommens zu klären. Um die neue Verfassung samt Gebietsaufteilung zu ratifizieren, schlugen die europäischen Vermittler unter Punkt F.1. nicht nur eine Verfassungsänderung per Annahme einer „*constitutional law*“ im Parlament „*as soon as possible*“ vor, sondern auch ein neues Referendum im gesamten Land im Beisein von internationalen Beobachtern.

Unterm Strich blieb damit die Vermittlungsmission bei einer de facto Unterstützung für die meisten Forderungen des serbischen und kroatischen Lagers. Die Terminologie und das Verfahren zur Klärung der kantonalen Grenzen waren besonders im Sinne des serbischen Lagers. Mit der Vorlage einer tendenziell eher pro-bosnischen Gebietsaufteilung relativierte das europäische Vermittlungsteam jedoch seine ausschließlich pro-serbische Parteinahme und damit auch seine Glaubwürdigkeit als externe und parteiische Macht, ohne im Ergebnis dafür als eindeutig neutrale Vermittler wahrgenommen zu werden.

4.3.2.3 Zusammenfassung: Niedrige Glaubwürdigkeit trotz Verknüpfung der Politiken

Im Zeitabschnitt war mit Blick auf die Glaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements besonders problematisch, dass weder eine eindeutige pro-serbische Parteinahme noch der Aufbau einer glaubwürdigen Unterstützung für das bosnische Lager gelang. Im Ergebnis blieb die europäische Bosnienpolitik tendenziell pro-serbisch und pro-kroatisch, jedoch war sie dabei nicht inhaltlich klar genug, um glaubwürdig zu sein. Zudem fehlte dafür der Einsatz von Druckmitteln auf das bosnische Lager, was mit der EPZ-US-Erklärung und den anschließenden unilateralen Störfeuern einzelner Außenminister misslang.

Das serbische Lager konnte zwar erkennen, dass es mit gezielten Gewaltaktionen und diplomatischen Tricks die Entscheidungsfindung der europäischen Außenminister stark beeinflussen konnte, dies reichte jedoch nicht, um verlässliche Aussagen zum

Anerkennungstermin, dessen Modalitäten und insbesondere eine vorgeschaltete Verfassungsreform zu bekommen. Gleichmaßen wurde die pro-serbische und pro-kroatische Positionierung der EPZ/ICY bei den Verfassungsverhandlungen dadurch in ihrer Glaubwürdigkeit reduziert, dass Cutileiro den serbo-kroatischen Vorstellungen zwar in institutionellen Fragen, in Fragen internationaler Garantien und der Methode der Gebietszuteilung vollständig folgte, jedoch dann eine Gebietsaufteilung vorlegte, die die entscheidenden serbischen Forderung nach zwanzig nicht-serbischen Gemeinden ignorierte. Damit bestand das europäische Krisenmanagement zum Konflikt um die innere Verfasstheit aus zwei Maximalpositionen der gegnerischen Lager war und dadurch weder glaubwürdig noch neutral.

4.3.3 USA: Transatlantische Initiative zur schnellen Anerkennung

Im dritten Zeitabschnitt wurden die USA zum ersten Mal im Bosnienkonflikt initiativ. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die amerikanische Regierung sich entschlossen hatte, alle vier nach Anerkennung strebenden Republiken in einem Zug anzuerkennen. Zum anderen sollte mit Blick auf Bosnien die Anerkennung des Landes als präventive und abschreckende Maßnahme gegen die territorialen Ambitionen des serbischen und kroatischen Lagers eingesetzt werden. Außer einer mit der EPZ koordinierten Anerkennungspolitik wurde jedoch de facto kein weiteres diplomatisches Instrument eingesetzt.

4.3.3.1 Äußere Verfasstheit: Anerkennung als Abschreckung der Teilungspläne

Seit dem Abkommen von Lissabon drängte der US-Botschafter in Belgrad, Zimmermann, seinen Außenminister zur raschen Anerkennung Bosniens, um insbesondere das serbische Lager vor Teilungsversuchen abzuschrecken.²⁶⁷ Unter dem Eindruck des erfolgreich verlaufenen Referendums und der Militäraktion des serbischen Lagers entschied sich US-Außenminister Baker während einer internen Besprechung mit engen Mitarbeitern am 2. März 1992 zur schnellen Anerkennung Bosniens sowie der anderen drei Teilrepubliken.²⁶⁸

²⁶⁷ Vgl. Zimmermann: „When I got back to Belgrade, I cabled home my view that the time had come to move on recognition of Bosnia’s independence. Heretofore I had used the spectre of recognition tactically with the Serbs. Now I believed it was time to take action (...) I believed that early Western recognition, right after the expected referendum majority for independence, might present Milosevic and Karadzic with a fait accompli difficult for them to overturn” (Zimmermann 1999: 191f).

²⁶⁸ Vgl. Baker 1995: 640f.

Mit Blick auf Bosnien folgte Baker laut eigener Angaben der Argumentation seines Stellvertreters Eagleburger. Dieser hatte vor einer halbherzigen und verzögerten Anerkennungspolitik gewarnt, weil diese Serbien und Kroatien in ihren Teilungsplänen nur bestärken würde: „*My concern all along has been that a halfway policy on recognition would invite Serbia and Croatian adventurism in Bosnia-Herzegovina*” (Baker 1995: 640). Eagleburgers zweites Argument für eine schnelle Anerkennung Bosniens war, dass sich die bosnische Regierung und die Mehrheit der Bevölkerung vorbildlich an alle internationalen Vorgaben gehalten und bislang auf unilaterale Schritte verzichtet hatten. Dieses Verhalten müsse laut Eagleburger durch eine schnelle Anerkennung belohnt werden:

„How could we recognize Croatia and Slovenia, which had pursued independence unilaterally and in violation of Helsinki principles, and not recognize Skopje and Sarajevo, which had done so in a peaceful and democratic manner? Moreover, not recognizing Bosnia and Macedonia (...) could create real instability, which less than mature players in Serbia and Greece might decide to exploit” (Baker 1995: 640).

Zwei Tage später schickte Baker einen Brief an die zwölf europäischen Außenminister sowie Carrington (ICY) und Vance (UN), in welchem er deutlich machte, dass aus seiner Sicht eine gemeinsame Anerkennung von EG und USA die einzige verfügbare Maßnahme wäre, um Bosniens innere Stabilität zu sichern und gleichzeitig Serbien vor einem Angriff auf die territoriale Integrität des Landes abzuhalten.²⁶⁹

Bakers Idee war, dass die USA und die EG Bosnien bereits in der zweiten Märzwoche während einer gemeinsamen Sitzung anerkennen sollten, um den Effekt der Einheit und Geschlossenheit möglichst zu steigern und die Pläne des serbischen und kroatischen Lagers möglichst zu vereiteln. Der UN-Sonderbeauftragte Vance versuchte Baker jedoch von einer schnellen Anerkennung abzuhalten, weil er Störmaßnahmen Serbiens bei der Stationierung der UNPROFOR in Kroatien fürchtete, die erst Mitte April 1992 abgeschlossen sein würde.²⁷⁰ Auch Carrington hatte die gleichen Bedenken wie Vance, als er am Abend des 9. März 1992 mit Baker

²⁶⁹ Vgl. Bakers Brief an die europäischen Außenminister: „*As I am sure is true for you,*’ I wrote, ‘*we have wrestled with the question of whether recognition of Bosnia-Herzegovina’s independence would contribute to stability in that delicately balanced republic or encourage efforts by the large Serbian minority to destabilize the situation. We have concluded that while there obviously is no external influence that can guarantee the stability and territorial integrity of Bosnia-Herzegovina, we can best contribute to that objective by a collective recognition of that republic’s independence, and warning against efforts from within or without to undermine its integrity.*’ *Serbia, I noted, was already trying ‘to destabilize the situation and we have set a strong warning to President Milosevic to cease these activities or run the risk of adverse consequences to Serbia’s future relationship with the United States (Zimmermann to Milosevic on March 3)*” (Baker 1995: 641).

²⁷⁰ Vgl. Baker 1995: 641, AP 5.3.1992 und The Independent 7.3.1992.

über den Anerkennungstermin diskutierte.²⁷¹ Carrington schlug Baker einen gemeinsamen Anerkennungstermin Anfang April 1992 vor, den Baker akzeptierte. Laut Bakers Memoiren hatte Lord Carrington bereits eindeutige Informationen darüber, dass die Außenminister der EPZ bereit waren, Bosnien am 6. April 1992 während ihres regulären Treffens anzuerkennen.²⁷²

Baker deutete nach der gemeinsamen Sitzung mit den europäischen Außenministern am 10. März 1992 jedoch an, dass zumindest die USA noch vor Ostern die vier Republiken anerkennen würden und der zuständige Abteilungsleiter für „Jugoslawien“ im State Department informierte die New York Times darüber, dass die EG/EPZ am 6. April 1992 Bosnien anerkennen würde, jedoch eine Art Vorentscheidungsrecht habe. Die USA würden danach der EG/EPZ folgen.²⁷³

Einen Tag nach dem US-EPZ-Gipfel in Brüssel traf Baker den bosnischen Außenminister Silajdzic, der Baker nach dem Datum für die Anerkennung fragte. Laut Angaben der jugoslawischen Presseagentur Tanjug machte Baker Silajdzic klar, dass die USA zunächst erwarteten, dass die drei bosnischen Konfliktparteien die Verfassungsverhandlungen erfolgreich beendeten. Laut Silajdzics eigenen Angaben habe Baker ihm jedoch garantiert, dass die Anerkennung der EG und der USA komme, und dabei das Verhalten seiner Regierung gelobt.²⁷⁴

Entgegen der ursprünglichen Idee, pro-bosnisch zu agieren und eine schnelle Anerkennung durchzusetzen, die ebenfalls die serbo-kroatischen Eroberungspläne abschrecken sollte, endete die US-Initiative Mitte März 1992 damit, dass der amerikanische Außenminister zum einen den pro-serbischen Ansatz der EPZ/ICY stärkte und zum anderen durch die unilaterale Verkündung eines Termins die gemeinsame Anerkennungspolitik gleichermaßen unglaubwürdig machte.

4.3.3.2 Innere Verfasstheit: Öffentliche Unterstützung trotz interner Kritik an Cutileiro

Mit Blick auf den Konflikt um die innere Verfasstheit Bosniens hielten die USA sich auch im dritten Zeitabschnitt weitgehend zurück. Nach außen hin kommunizierten US-Vertreter weiterhin ihre Unterschätzung für die Mission von Cutileiro. Lediglich zwei Situationen waren

²⁷¹ Vgl. Baker: „Because of Vance’s concerns, I spoke directly to Lord Carrington the afternoon of March 9, the day before my meeting with the EC. Carrington told me that he and Vance agreed that recognition of Bosnia before the arrival of U.N. peacekeepers, scheduled for two weeks later, would be a mistake” (Baker 1995:641f).

²⁷² Vgl. Baker 1995: 642.

²⁷³ Vgl. NYT 12.3.1992. Vgl. zum Anerkennungstermin auch The Independent 11.3.1992, The Guardian 10.3.1992 und Washington Post 11.3.92.

²⁷⁴ Vgl. Tanjug 11.3.1992 und BBC 13.3.1992. Vgl. hierzu auch Baker 1995: 642.

identifizierbar, in denen Ansätze einer Kritik bzw. einer von der EPZ/ICY unterschiedlichen Position erkennbar wurden.

Am 4. März 1992 hatte Baker seinen Belgrader Botschafter Zimmermann zu Milosevic geschickt, um eine Drohkulisse wegen dessen Teilungspläne aufzubauen. Zimmermann warnte Milosevic vor weiteren Militäraktionen und drohte damit, dass weitere Aktionen in Bosnien die Beziehungen zwischen Serbien und den USA schwer belasten könnten. Angaben zur Art und Ausmaß möglicher der Bestrafungen machte Eagleburger nicht.²⁷⁵ Obwohl Zimmermann grundsätzlich Cutileiros Verfassungsentwurf und der Einrichtung dreier Kantone kritisch gegenüberstand, empfand er sie zumindest rückblickend als lohnenswerten Versuch.²⁷⁶

Während der internen Debatte um eine sofortige Anerkennung Bosniens zwischen Baker und den Außenministern der EPZ bekam Baker signalisiert, dass sein Vorstoß grundsätzlich auf Ablehnung stieß, weil er die laufenden Verfassungsverhandlungen „verkomplizieren“ würde. Laut einer späteren Aussage vom August 1992 des Abteilungsleiters für Jugoslawien im State Department, Johnson nahm Baker dies zum Anlass, um seine europäischen Kollegen intern vor dem Plan zu warnen, in Bosnien ethnische Kantone einzurichten.²⁷⁷ Auch Cutileiro veröffentlichte 1995 einen Leserbrief, in welchem er Ähnliches behauptete.²⁷⁸ Nach außen hin jedoch kommunizierte Baker in der gemeinsamen Erklärung am gleichen Tag seine volle Unterstützung für die Verfassungsverhandlungen. Und auch im Gespräch mit dem bosnischen Außenminister Silajdzic einen Tag später drängte Baker laut Pressemeldungen auf die erfolgreiche Fortführung der Verhandlungen unter Leitung von Cutileiro.

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass die USA zwar einseitige Warnungen an das serbische Lager abgaben und intern die ethnische Kantonisierung kritisierten, jedoch ebenfalls gegenüber dem bosnischen Lager und der Weltöffentlichkeit ihre volle Unterstützung für die

²⁷⁵ Vgl. Zimmermann 1999: 193.

²⁷⁶ Vgl. Zimmermann: „Cutileiro’s negotiations, though worth continuing, held out little hope. Either they would go in Karadzic’s direction, as he had boasted to me, or he would simply string them out while illegally establishing more Serbian autonomous areas throughout Bosnia” (Zimmermann 1999: 191f).

²⁷⁷ Vgl. die Aussagen Johnsons: „The policy was to encourage Izetbegovic to break with the partition plan,’ said a high-ranking State Department official who asked not to be identified, ‘It was not committed to paper. We let it be known we would support his government in the United Nations if they got into trouble. But there were no guarantees, because Baker didn’t believe it would happen’ (...) Mr Baker ‘told Europeans to stop pushing ethnic cantonization of Bosnia,’ said Richard Johnson, who was the Yugoslav desk officer at the State Department. ‘We pressed the Europeans to move forward on recognition” (NYT 29.8.1992).

²⁷⁸ Vgl. Cutileiro: „To be fair, President Izetbegovic and his aides were encouraged to scupper that deal and to fight for a unitary Bosnian state by well-meaning outsiders who thought they knew better” (The Economist, 9.12.1995).

Vermittlungsmission Cutileiros aussprachen. Auf dieser Grundlage kann nur schwerlich von einer eigenen Politik mit Blick auf die innere Verfasstheit Bosniens gesprochen bzw. eine Sabotage von Cutileiros Bemühungen belegt werden.

4.3.3.3 Zusammenfassung USA: Wenig glaubwürdige Abschreckung

Die USA verfolgten im Zeitabschnitt die Strategie, durch eine schnelle Anerkennung sowohl im Konflikt um die äußere als auch innere Verfasstheit eine für das bosnische Lager akzeptable Lösung herbeizuführen. Diese Strategie beruhte auf der Analyse der deutschen Anerkennung Kroatiens, die dazu beitragen hatte, dass zum ersten Mal ein Waffenstillstand vermittelt werden konnte, der zu halten schien.

Weil die USA nicht das europäische Krisenmanagement sabotieren wollten, hatten sie sich zur Maxime gemacht, nur gemeinsam mit der EPZ Bosnien anzuerkennen. Dies führte dazu, dass die pro-bosnisch ausgerichtete amerikanische Anerkennungspolitik sich in eine zumindest partiell pro-serbische Strategie wandelte. Auch die Glaubwürdigkeit der pro-bosnischen Positionierung der USA in der Frage der inneren Verfasstheit erlangte nur sehr geringe Glaubwürdigkeit, weil außer einer diplomatischen Protestnote keine weiteren Investitionen in eine potentielle Strafmaßnahme getätigt wurden. Zudem unterstützten die USA offiziell die Cutileiro-Verhandlungen, die, wie oben gezeigt, sich in erster Linie am kroatischen und serbischen Lager ausrichteten. Schließlich verursachte der amerikanische Außenminister mit seiner Ankündigung eines Anerkennungsstermins, der im Widerspruch zur US-EPZ-Erklärung stand, einem zusätzlichen Glaubwürdigkeitsverlust für die EPZ.

4.3.4 Zusammenfassung T3: EPZ/US-Politiken verschärfen beide Konflikte

Im Zeitabschnitt waren drei erklärensvalue Strategiewechsel der Konfliktparteien identifizierbar. Im Kontext des Unabhängigkeitsreferendums lancierte das serbische Lager eine erste Militäraktion, die den Konflikt deutlich verschärfte und kurzzeitig an den Rand eines landesweiten Krieges brachte. Zweitens verhielt sich das serbische Lager auf diplomatischer Ebene unkooperativ, als es den von europäischer Seite vorgelegten Entwurf für ein Brüsseler Abkommen zurückwies. Schließlich war ab Mitte März wieder eine kooperative Phase erkennbar, die ihren Höhepunkt in der Annahme des Abkommens von Sarajewo fand.

Dieses Abkommen steht zwar für den Versuch der Parteien, zu einer kooperativen Lösung zu kommen, doch es verkörpert aufgrund seiner inhaltlichen Unklarheiten und widersprüchlichen Elemente nur begrenzte Kompromissbereitschaft. In erster Linie steht das Abkommen von Sarajewo als Beleg dafür, dass das bosnische Lager ohne nennenswerte internationale Garantien und Rückversicherungen bereit war, die Maximalforderung des serbischen und kroatischen Lagers mit Blick auf eine neue institutionelle Struktur Bosniens zu akzeptieren. Die zentrale Streitfrage der territorialen Dimension wurde jedoch im Abkommen ausgeklammert und schwelte weiter. Mit Blick auf die Frage der Gebietsaufteilung war kein Kompromiss erkennbar.

Die undurchsichtige europäische Anerkennungs politik war zweifelsohne der Hauptgrund für die Militäraktion des serbischen Lagers. Da weder die europäischen Vermittler noch die europäischen Außenminister sich zu einer eindeutigen zeitlichen Abfolge zwischen Verfassungsreform und Anerkennung bis zum Tag des Referendums bekannt hatten und das Lissabon-Abkommen diesen zentralen Punkt offen ließ, versuchte das serbische Lager, mit extremen Mitteln diesbezüglich Klarheit zu schaffen. Da ähnlich unilaterale und radikale Maßnahmen bereits bei der Einflussnahme auf die Badinter-Kommission erfolgreich gewesen waren, lag die Wahl der Mittel auf der Hand. Dass die Militäraktion Anfang März auf die Entscheidungsfindung der EPZ abzielte, wurde noch deutlicher, als sich die militärische Lage augenblicklich dann beruhigte, als die Außenminister der EPZ erklärten, dass sie die Anerkennung trotz des positiven Referendums auf unbestimmte Zeit verschieben würden.

Auch die zweite unkooperative Strategie des serbischen Lagers zielte in Teilen auf eine erneute Verschiebung der Anerkennung Bosniens durch die EPZ. Wäre am Vorabend des US-EPZ-Anerkennungsgipfels eine Einigung der bosnischen Konfliktparteien zustande gekommen, auch wenn sie nur vage gewesen wäre, so hätte sich US-Außenminister Baker wohl möglich mit einer sofortigen Anerkennung durch US und EPZ durchsetzen können. Schließlich lässt sich auch das kooperative Verhalten des bosnischen Lagers, d.h. die weitgehenden Konzessionen bezüglich der institutionellen Struktur des künftigen bosnischen Staates durch das europäische Krisenmanagement zumindest partiell erklären. Die EPZ hatte drei Mal die Anerkennung zurückgehalten und das bosnische Lager war deswegen bereit, bei den Verfassungsverhandlungen bis ans äußere Limit seiner Kompromissfähigkeit zu gehen, auch wenn es keinerlei glaubwürdige Sicherheitsgarantien von der EPZ und ICY gegen die territorialen Forderungen des serbischen Lagers bekam.

Als Resümee ist im Zeitabschnitt zu erkennen, dass insbesondere die fehlende Verknüpfung zwischen der Anerkennungspolitik der EPZ und der gemeinsamen Vermittlungsmission von ICY und der portugiesischen Präsidentschaft dazu führte, dass der Konflikt zum ersten Mal militärisch eskalierte. Auch nach diesem Vorfall führte der US-EPZ-Gipfel dazu, dass einzig die Unsicherheit der Konfliktparteien stieg und damit ebenfalls die Gründe zunahmen, zu extremen Mitteln zu greifen. Dass sich extreme, unilaterale und gewalttätige Mittel eher auszahlen, als die Befolgung der Vorgaben von EPZ/ICY, signalisierten die sehr unterschiedlichen Reaktionen verschiedener europäischer Außenminister nach dem US-EPZ-Gipfel. Während das erfolgreiche Referendum unkommentiert blieb, belohnten die Außenminister die Militäraction mit der Verschiebung der Anerkennung.

4.4 März-April 1992 (T4): Der Konfliktaustrag wird militärisch

Im vierten Zeitabschnitt entschied sich das serbische Lager für eine militärische Strategie zur Realisierung seiner territorialen und institutionellen Maximalforderungen. Dem vorausgegangen waren die Veröffentlichung inkompatibler Gebietsaufteilungen des bosnischen und kroatischen Lagers und ein letzter gescheiterter Versuch, vor dem vermuteten Anerkennungstermin unter Aufsicht der EPZ/ICY, die SAOs als Territorium der *Republika Srpska* am Verhandlungstisch durchzubringen. Im Zeitabschnitt sind keine neuartigen Maßnahmen seitens EPZ, ICY, UN oder USA erkennbar. Dominante Instrumente des europäischen Krisenmanagements blieben die Anerkennungspolitik und die Verfassungsverhandlungen.

4.4.1 Konfliktstruktur: Militärische Eskalation beider Dimensionen

Sowohl der Konflikt um die innere wie auch um die äußere Verfasstheit verschärft sich im Zeitabschnitt markant. Ursächlich dafür ist ein Strategiewechsel des serbischen Lagers mit Blick auf die Verfassungsverhandlungen und auch die Frage der Unabhängigkeit Bosniens. Das serbische Lager beginnt knapp zwei Wochen vor dem Anerkennungstermin mit der militärischen Durchsetzung seiner Teilungspläne und unternimmt zusätzlich einen weiteren Versuch, ebenfalls mit militärischen Mittel die internationale Anerkennung zu verhindern. Der zweite überraschende Strategiewechsel ist im Zeitabschnitt die Entscheidung des kroatischen Lagers, trotz bilateraler Absprachen militärische Mittel gegen das serbische Lager einzusetzen, um seine Vorstellungen von der inneren Ordnung Bosniens durchzusetzen.

4.4.1.1 Äußere Verfasstheit: Präemptive Militäraktion des serbischen Lagers

Trotz Sarajewo-Abkommen war der Konflikt um die Unabhängigkeit Bosniens in der zweiten Märzhälfte weiterhin ungelöst, denn im Abkommen war weder ein Bekenntnis des serbischen Lagers zur Unabhängigkeit noch eine präzise zeitliche Abfolge zwischen Verfassungsreform und internationaler Anerkennung festgelegt. Wie hoch der Unsicherheitsfaktor war und wie wenig verlässliche Informationen die drei Konfliktparteien über eine mögliche Anerkennung Bosniens durch EG/EPZ und USA nach dreimaliger Verschiebung hatten, zeigen insbesondere die Strategiewechsel des kroatischen und des serbischen Lagers. Das bosnische Lager dagegen, nachdem es keine Garantien für eine baldige Anerkennung bekam, relativierte seine Zustimmung zum soeben angenommenen Sarajewo-Abkommen.

Im Nachtrag zum Sarajewo-Abkommen machte das serbische Lager deutlich, dass es keinen Grund für einen Krieg sehe, wenn von allen Parteien das Abkommen vollständig respektiert werden würde.²⁷⁹ Nachdem jedoch das Führungsmitglied der SDS BH, Koljevic, am 24. März 1992 von Carrington in London nicht die erwünschte Versicherung bekam, dass mit der Anerkennung gewartet werde, bis die Gebietsaufteilung am Verhandlungstisch geklärt sei, stelle das serbische Lager die Bedeutung des Sarajewo-Abkommens in Frage und begann die Militäroperation zur Eroberung der Semberlja.²⁸⁰

Unter dem Eindruck der Relativierung des serbischen Lagers und nach dem Beginn der Militäroperation kündigte das bosnische Lager am Folgetag ganz seine Zustimmung zum Sarajewo-Abkommen auf. Die SDA veröffentlichte eine Erklärung, in welcher sie die Bürger Bosniens aufrief, im von Cutileiro geplanten Referendum das Sarajewo-Abkommen abzulehnen. Izetbegovic und Ajanovic erklärten zudem, dass sie die von Cutileiro vorgelegten Abkommen nur deswegen angenommen hätten, um die Anerkennung durch die EG zu sichern:

(Izetbegovic) *„The European mediators forced us to accept this document (...) because if we said no, Bosnia-Herzegovina’s international legal recognition – our main objective at present – would have been jeopardised. Asked how he would vote in a referendum, Alija Izetbegovic said he would vote in the negative.*

(Ajanovic) *„We accepted the EC’s document, not because we agree with its content, rather so as to endanger the international recognition of Bosnia-Herzegovina (...) We were not told this explicitly, but this was clearly what we could have read between the lines (...) Stressing that the extraordinary Karadzic-Boban tandem persistently insisted in the Villa Konak in Sarajevo on the ethnic-national division of Bosnia-Herzegovina. This was accepted by Jose Cutileiro, and the balance was three to one” (Radio Belgrade 25.3.1992 und BBC 27.3.1992).*

Trotz des Abspringens des bosnischen Lagers und serbischen Lagers, der Kämpfe zwischen serbischen und kroatischen Kräften in Bosanski Brod und der Einnahme der mehrheitlich muslimischen Stadt Bijeljina in der Semberlja durch serbische Kräfte, nahmen alle drei Parteien am 30. März 1992 in Brüssel an den Verfassungsverhandlungen teil. Auf explizite Nachfrage Cutileiros wurde das Abkommen von Sarajewo von allen drei Parteien als Verhandlungsgrundlage akzeptiert.²⁸¹ Doch auch während dieser Runde gelang keine Festlegung einer zeitlichen Abfolge. Keine der Konfliktparteien wusste während der Verhandlungen mit Sicherheit, ob die Anerkennung der EG/EPZ am 6. April 1992 tatsächlich erfolgen würde, auch wenn sich die Gerüchte verdichteten. Silajdzic drängte Cutileiro in einem vertraulichen Gespräch

²⁷⁹ Vgl. Karadzic: *„If we respect what has been agreed, we can say there are no reasons for civil war“* (Reuters 19.03.1992).

²⁸⁰ Details zu Koljevics Äußerungen befinden sich im nächsten Unterkapitel.

²⁸¹ Vgl. Pressemeldungen: *„All three delegations then informed Cutileiro that they did not reject the Sarajevo agreement and that they accepted it as the basis for continuing talks”* (Tanjug 30.3.1992 und BBC 1.4.1992).

am Abend des 30. März 1992 zu einem definitiven Signal bezüglich der Anerkennung, auf das Cutileiro verhalten, jedoch grundsätzlich positiv reagierte.²⁸²

Während der Verhandlungsrunde in Brüssel vollzog das kroatische Lager ebenfalls einen Strategiewechsel mit Blick auf die Unabhängigkeitsfrage. Gegenteilig zur „Livno-Frage“ von Anfang Februar 1992 erklärten führende Mitglieder der HDZ BH, wohl unter dem Eindruck der ersten Kämpfe mit dem serbischen Lager, dass unabhängig vom weiteren Verlauf der Verfassungsverhandlungen sofort die internationale Anerkennung erfolgen müsse.²⁸³

Karadzic machte dagegen während der sechsten Verhandlungsrunde in Brüssel an die Adresse von EG/EPZ und USA deutlich, dass für das serbische Lager entscheidend sei, dass Bosnien direkt als Staatenbund bzw. Union dreier ethnischer Staaten anerkannt würde und auf gar keinen Fall mit seiner noch geltenden republikanischen Verfassung.²⁸⁴ Einen Tag später, am 1. April 1992, nutzte der serbische Präsident Milosevic das Forum der Jugoslawienkonferenz, um eine identische Botschaft an EG/EPZ und USA loszuwerden. Milosevic behauptete zudem, dass Cutileiro versprochen habe, dass die Anerkennung erst nach der Verfassungsreform kommen werde.²⁸⁵

Das bosnische Lager erwiderte den Angriff serbischer Kräfte auf Bijeljina, einer mehrheitlich muslimischen Stadt am 25. März 1992 zunächst damit, dass es die internationale Gemeinschaft aufforderte Bosnien anzuerkennen, um eine weitere Eskalation abzuschrecken.²⁸⁶ Im Vorfeld des vermuteten Anerkennungstermins griff das bosnische Lager jedoch erstmals zu militärischen Mitteln, um zu verhindern, dass dem serbischen Lager ein dritter Angriff und die Einnahme des Regierungsviertels gelängen. Am 4. April 1992 ordnete Izetbegovic als Präsident die

²⁸² Interview mit Cutileiro 18.9.2008. Vgl. zu Izetbegovic Croatian Radio 2.4.1992 und BBC 4.4.1992.

²⁸³ Vgl. Radio Belgrade 31.3.1992 und BBC 2.4.1992.

²⁸⁴ Vgl. Karadzic: *„If Bosnia-Herzegovina is internationally recognised before we are ready for this and before we accept this, we will not accept this. We will organise our state unit within the framework of Bosnia-Herzegovina, and we will not hinder the other two ethnic communities in organising their own state units. Then we can join some union or some confederation. If not, then we will choose with whom we will join a union. We recommend to the EC that it not recognise Bosnia-Herzegovina before it is ready for recognition. That is to say, if it does recognise Bosnia-Herzegovina, it should recognise it immediately as a confederation of Bosnia-Herzegovina”* (Belgrade TV 31.03.1992 und BBC 2.04.1992).

²⁸⁵ Vgl. Milosevic: *„A tripartite consensus is the only way to successfully resolve the problems of Bosnia-Herzegovina, and therefore, I hope, Milosevic said, that the premature recognition of Bosnia-Herzegovina before the end of the conference on this republic will not spoil the successful progress of the conference”* (Radio Belgrade 1.4.1992 und BBC 3.4.1992).

²⁸⁶ Vgl. Izetbegovic: *„Mr Izetbegovic said, stressing that it was a question not of war but of staged conflicts which, in his opinion, would end on 7th April after the international recognition of Bosnia-Herzegovina”* (Croatian Radio 2.4.1992 und BBC 4.4.1992).

Mobilisierung der bosnischen Bürgermiliz (TO), der Reservepolizei und *Civil Defense Forces* an.²⁸⁷ Außerdem forderte der bosnische Präsident die Bürger auf, am Folgetag zu einer Friedensdemonstration nach Sarajewo zu kommen. Izetbegovic hoffte, wie im Kontext des Referendums am 1. März 1992, den militärisch weit überlegenen Kräften des serbischen Lagers eine Überzahl unbewaffneter Bürger entgegen stellen zu können, die wieder sämtliche Militäraktionen bereits in der Anfangsphase blockieren würden.

Das serbische Lager reagierte wie erwartet mit einer präemptiven Militäraktion auf die nahende internationale Anerkennung. Karadzic forderte Izetbegovic zunächst auf, die Mobilmachung der bosnischen Bürgerwehr zurückzuziehen und vielmehr als Präsident den Ausnahmezustand auszurufen. Dieser hätte rechtlich den Einsatz der JNA erlaubt. Der JNA-Kommandeur für Bosnien, Kukanjac, hatte sich bereits am 3. April 1992 während einer gemeinsamen Pressekonferenz mit der Vizepräsidentin der SDS BH, Plavsic, öffentlich auf die Seite des serbischen Lagers gestellt.²⁸⁸ In einem vertraulichen Schreiben an den Generalstabschef der JNA in Belgrad, Adzic, hatte Kukanjac bereits unmissverständlich die pro-serbische Ausrichtung der JNA im Sinne des RAM-Plans klar gemacht: „*The Serb people is objectively in danger, and we are therefore protecting their interests*“ (C.I.A. 2003b: 129).²⁸⁹

Karadzic forderte zudem, dass Izetbegovic die Demonstranten wieder zurückpfeifen solle, damit nicht im Zentrum Sarajewos „*vollständiges Chaos*“ entstehe.²⁹⁰ Auf der Grundlage des Drohpotentials einer für alle sichtbaren pro-serbischen JNA forderte Karadzic den bosnischen Präsidenten auf, bis um 14 Uhr am 5. April 1992 die bosnische Bürgermiliz wieder zu demobilisieren und das Anerkennungsgesuch zurückzuziehen, sonst würde die SDS BH überall im Lande ihre *Crisis Centres* aktivieren, d.h. gewaltsam bis auf kommunaler Ebene putschen, was sie de facto jedoch schon seit dem 1. April 1992 begonnen hatte.²⁹¹

Am 5. April 1992, einen Tag vor der EPZ-Außenministersitzung, kam es zur erwarteten Konfrontation um die Kontrolle des bosnischen Regierungsviertels. Das oberste Ziel des serbischen Lagers war dabei die erneute Beeinflussung der Entscheidungsfindung der EPZ und weniger das Verhalten des bosnischen Lagers. Kurz vor Ablauf des von Karadzic festgelegten

²⁸⁷ Vgl. UIP 4.4.1992.

²⁸⁸ Vgl. Radio Belgrade 3.4.1992 und BBC 6.4.1992.

²⁸⁹ Details zum RAM-Plan des serbischen Lagers in dem Kapitel 3 zur Vorgeschichte des Bosnienkonflikts.

²⁹⁰ Vgl. Radio Belgrade 3.4.1992 und BBC 6.4.1992.

²⁹¹ Vgl. UIP 4.4.1992.

Ultimatums verkündete dieser entsprechend: „*Recognition (...) would be an absolute chaos. The EC is being totally irresponsible*“ (The Independent 6.4.1992). Nach Ablauf des Ultimatums um 14 Uhr griffen die bewaffneten Mitglieder der SDS BH, serbisch-stämmige ehemalige Mitglieder der Sondereinheiten der bosnischen Polizei, die Polizeiakademie von Sarajewo an.²⁹² Gleichzeitig schossen serbische Scharfschützen auf tausende Demonstranten vor dem Parlamentsgebäude. Auch um den Flughafen wurde gekämpft und auf die Altstadt vielen Granaten. Zudem flogen Kampflugzeuge der JNA im Tiefflug über das Stadtzentrum wie als Warnung, dass in der nächsten Eskalationsstufe Bomben fallen würden.²⁹³

Doch der bosnischen Polizei, der schlecht bewaffneten bosnischen TO und der SDA-Miliz *Patriotic Lague* gelang es, die Scharfschützen aus den Häusern in der Nähe des Regierungsviertels zu vertreiben oder festzunehmen. Die Demonstranten wichen, nachdem mehrere von Heckenschützen getroffen waren, ins Parlamentsgebäude aus und den Polizeischülern gelang es, ihre Polizeiakademie zu verteidigen.²⁹⁴

Die Auseinandersetzungen am 5. April 1992 forderten 5 Tote und 30 Verletzte; es gelang dem serbischen Lager jedoch wieder nicht, das Regierungsviertel zu lähmen.²⁹⁵ Unter Vermittlung des Leiters der ECMM, Dos Santos, wurde zwischen Izetbegovic, Karadzic und Brkic (HDZ BH) am Abend des 5. April 1992 ein gemeinsamer Aufruf für einen Waffenstillstand vermittelt und die JNA dazu gebracht, ihre Panzer zwischen den Polizeischülern und der Miliz der SDS BH als vermeintlicher Puffer in Stellung zu bringen.²⁹⁶

Am 6. April 1992 ging der Granaten-Beschuss Sarajewos durch serbische Kräfte jedoch weiter, während die europäischen Außenminister auf ihrer regulären EPZ-Sitzung entschieden, Bosnien in den bestehenden Republikgrenzen und mit der gültigen alten Verfassung von 1974 anzuerkennen. Am 7. April 1992 reagierte das serbische Lager auf die Anerkennung Bosniens durch die EG, indem das serbische Parlament in Banja Luka die Sezession der *Republika Srpska* verkündete.²⁹⁷ Damit war ein großer Teil der bosnischen Außengrenze verletzt worden.

²⁹² Die Polizeiakademie war Angriffsziel, weil sie zum einen strategisch lag und zum anderen war sie de facto der einzige Ort, an dem das bosnische Lager eine größere Anzahl an Sicherheitskräften hatte. Die Polizei war der Kern der bosnischen Armee in diesem Moment.

²⁹³ Vgl. C.I.A. 2002: 135f.

²⁹⁴ Vgl. UIP 5.4.1992.

²⁹⁵ Vgl. AP 5.4.1992.

²⁹⁶ Vgl. UIP 5.4.1992.

²⁹⁷ Vgl. Tanjug 7.4.1992 und BBC 8.4.1992.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich der Konflikt um die äußere Verfasstheit im Zeitabschnitt maximal verschärfte und in einen gewaltsamen Konfliktaustrag übergang. Der Umschwung des kroatischen Lagers zugunsten der international anerkannten Unabhängigkeit als oberstes Ziel und die zunehmend kompromisslose Haltung des bosnischen Lagers in der Frage waren in erster Linie der Tatsache geschuldet, dass das serbische Lager in der Frage der inneren Verfasstheit bereits zwei Wochen vor der Anerkennung zu militärischen Mitteln gegriffen hatte. Am Ende des Zeitabschnitts war der Konflikt um die bosnischen Außengrenzen nicht nur militärisch eskaliert, sondern durch die Ausrufung der *Republika Srpska* auch institutionalisiert.

4.4.1.2 Innere Verfasstheit: Über die Gebietsaufteilung bricht der Krieg aus

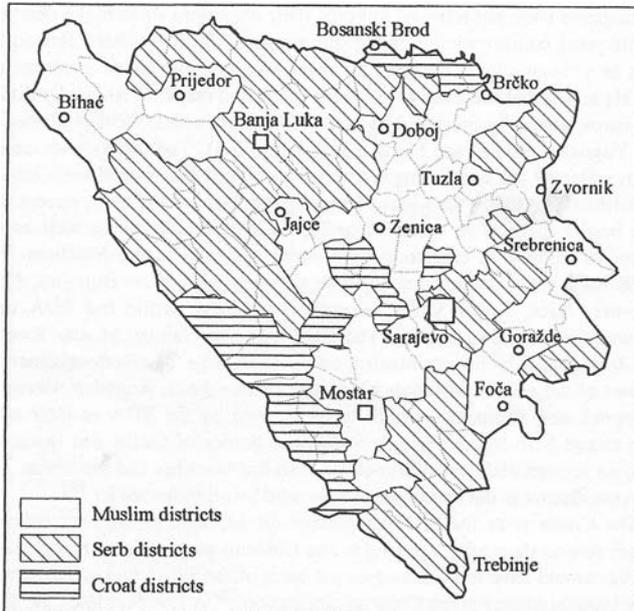
Trotz Sarajewo-Abkommen war die Frage der Gebietsaufteilung, d.h. der Grenzen der Kantone völlig offen. Cutileiro und Darwin hatten zwar eine Karte produziert und als „*Verhandlungsgrundlage*“ von den Parteien am 18. März annehmen lassen, doch es fehlte eine vorgegebene Methode, mit welcher Änderungsvorschläge bzw. Ansprüche der einzelnen Parteien als zulässig, oder unzulässig hätten bestimmt werden können. Die geplante Arbeitsgruppe war keine Methode, um das Problem zu lösen, weil deren Arbeitsmethode ebenfalls nicht festgelegt worden war und die Parteien keine Planungsgrundlage hatten, wie die Verhandlungen vorbereitet werden sollten. Nach dem Abkommen von Sarajewo trugen deswegen auch das bosnische und kroatische Lager ihre Gebietsansprüche in die Öffentlichkeit.

Am 19. März 1992 veröffentlichte die bosnische Zeitung *Politika* die Gebietsansprüche der SDA sowie der HDZ BH. Anhand dieser Karten wurde deutlich, dass das bosnische Lager und der europäische Vermittler eine identische territoriale Ordnung anstrebten. Beide bildeten die drei Kantone einzig mit den ethnischen Mehrheiten auf Gemeindeebene unter Zuhilfenahme des aktuellsten Zensus von 1991 ab. Dadurch entstanden zwölf bis dreizehn nicht zusammenhängende Gebilde auf deren Grundlage die Bildung von drei ethnischen Kleinstaaten mit eigener Infrastruktur wenig Sinn machte.²⁹⁸ Die Karten von Cutileiro und der SDA verzichteten auf Korridore, d.h. das Beanspruchen von Gemeinden aus strategischen Gründen, in denen eine andere Volksgruppe die Mehrheit hatte.

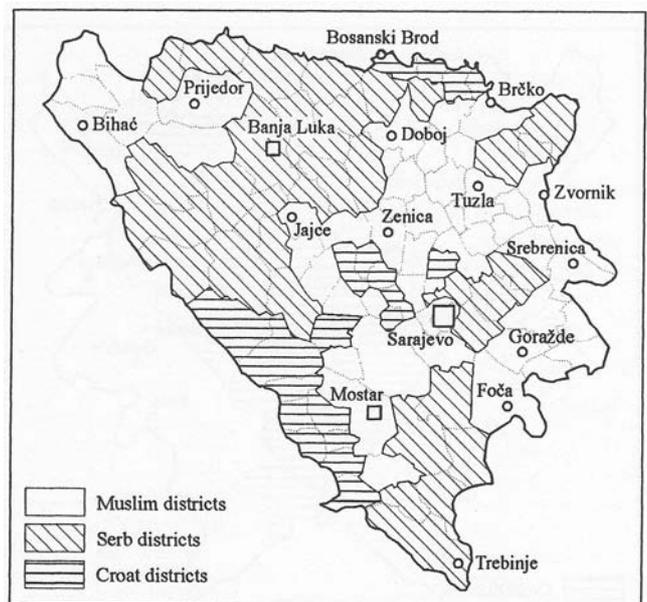
²⁹⁸ Vgl. die Analyse von Burg/Shoup: „*The SDA map looked very much like the EC map, except that two border districts in eastern Bosnia, Rudo and Cajnice, as well as the Sekovoci enclave in eastern Bosnia, were assigned to the Muslims*“ (Burg/Shoup 1999: 112).

(8) Karte: Die Karten von SDS BH, HDZ BH, SDA und Cutileiro 14.-19. März 1992²⁹⁹

Cutileiro-Karte



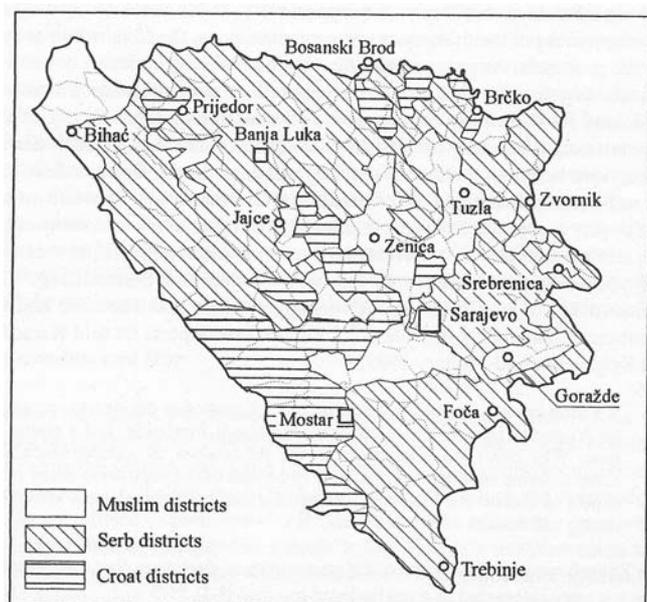
SDA-Karte



HDZ BH-Karte



SDS BH-Karte



Dagegen wollte das serbische Lager ein vollständig zusammenhängendes Gebiet für die *Republika Srpska* und das kroatische Lager für die *Herzeg Bosna* ein aus zwei großen Teilen bestehendes Gebiet, welche beide jedoch an Kroatien grenzten sollten. Dies entsprach auch dem politisch-institutionellen Ziel, d.h. der bei den fünf Verhandlungsrunden geforderten Gründung von möglichst autarken ethnischen Kleinstaaten in einem losen bosnischen Staatenbund, die

²⁹⁹ Quelle: Burg/Shoup 1999: 111+3-5.

territorial so zugeschnitten waren, dass sie jederzeit an Serbien und Kroatien angeschlossen werden konnten. Im Folgenden wird im Detail aufgezeigt, welches Potential an Unterkonflikten die Idee einer staatlich-territorialen Umsetzung des ethnischen Prinzips im Zusammenspiel mit strategischen Interessen des kroatischen und serbschen Lagers ergab. Im Detail waren ab dem 19. März 1992 etwa 35 der 109 bosnischen Gemeinden, also ein Drittel zwischen den drei Lagern umstritten.

Das bosnische und kroatische Lager waren untereinander im Konflikt wegen einer Reihe von Gemeinden, die mehrheitlich muslimisch waren, die die HDZ BH jedoch für den kroatischen Kanton bzw. die *Herzeg Bosna*, beanspruchte.³⁰⁰ Im Kern ging es um ein großes Gebiet, quasi einen sehr breiten Korridor zwischen der homogen kroatisch besiedelten Herzegowina und einigen gemischten muslimisch-kroatischen Gemeinden in Zentralbosnien. Das kroatische Lager beanspruchte in diesem Gebiet etwa neun Gemeinden mit muslimischer Mehrheit laut Zensus 1991. Im Raum um Bihac wollte das kroatische Lager zudem eine mehrheitlich muslimische Gemeinde und bei Brcko etwa zwei. Damit waren zwischen dem bosnischen und dem kroatischen Lager elf Gemeinden umstritten und es war auf dieser Grundlage klar zu erkennen, dass potentiell eine militärische Auseinandersetzung zwischen beiden Lager um Zentralbosnien und Mostar stattfinden würde.

Das serbische Lager forderte vom bosnischen Lager noch mehr Territorium als das kroatische.³⁰¹ Etwa zwei laut Zensus von 1991 mehrheitlich muslimische Gemeinden wollte die SDS BH am rechten Neretva-Ufer für sich, so dass das bosnische Lager de facto keinen Zugang zum einzigen bosnischen Adria-Hafen bei Neum hatte. Zweitens wollte das serbische Lager mindestens acht mehrheitlich muslimische Gemeinden entlang der Drina-Grenze zu Serbien. Damit sollte ein sehr breiter Korridor zwischen Serbien und den mehrheitlich serbisch besiedelten Gemeinden südöstlich von Sarajewo geschaffen werden. Drittens forderte das serbische Lager etwa fünf mehrheitlich muslimische Gemeinden im Nordosten des Landes, um einen zweiten Korridor zwischen den beiden großen Gebieten der *Republika Srpska* bei Brcko zu realisieren. Ein dritter Korridor sollte zwischen Zvornik und dem serbischen Gebiet bei Sarajewo entstehen.

³⁰⁰ Vgl. die Analyse von Burg/Shoup dazu: „*The HDZ map showed the small opstine (Gemeinde) of central Bosnia – Bugojno, Novi Travnik, Jajce, Kotor Varos, Travnik – as Croat, while the SDA map showed these areas as Muslim. The HDZ map also claimed Mostar, Konjic, and Jablanica, which were Muslim on the SDA map*” (Burg/Shoup 1999: 112).

³⁰¹ Vgl. Die Analyse von Burg/Shoup dazu: „*The Serbs claimed all or part of the mixed provinces along the Drina – Foca, Rogatica, Goradze, Visegrad, and Bratunac – which were also claimed by the SDA in their map. The mixed Serb-Muslim provinces on the border of Cazin and Bosanska Krajina regions also were claimed by both the Muslims and the Serbs*” (Burg/Shoup 1999: 112).

Mindestens eine Gemeinde beanspruchte das serbische Lager zudem um Sarajewo. Auf diese Weise wäre die bosnische Hauptstadt vollständig vom Territorium der *Republika Srpska* umgeben. Allein dies war ein Kriegsgrund für das bosnische Lager. Das serbische Lager wollte also nicht weniger als etwa sechzehn laut Zensus von 1991 mehrheitlich muslimische Gemeinden, um drei breite strategische Korridore zu realisieren.³⁰²

Schließlich gab es trotz mehrerer Runden bilateraler Geheimverhandlungen zwischen dem serbischen und kroatischen Lager immer noch eine Menge umstrittener Gemeinden. Zwischen Brcko und Bosanski Brod lassen sich drei umstrittene Gemeinden aufzählen, eine nördlich von Banja Luka, eine nördlich von Zenica, zwei nordwestlich von Jajce und eine zwischen Mostar und Neum im Neretva-Tal. In Bosanka Brod kämpften bereits beide Lager gegeneinander. Zwischen dem kroatischen und serbischen Lager waren also trotz des Treffens in Graz immerhin acht umstrittene Gemeinden, und zwischen allen drei Parteien waren zudem die Gemeinden Drventa und Posavina umstritten.³⁰³ Die Autoren Burg und Shoup bezeichneten die Situation nach Veröffentlichung der Karten als aussichtslos, was mögliche Kompromisse anging: „*On the critical issue of where the cantonal boundaries were to be drawn, there was almost total confusion*“ (Burg/Shoup 1999: 111).

Am 20. März 1992, einen Tag nach der Veröffentlichung der Karten, meldete der für Bosnien zuständige JNA-General Kukanjac an den Generalstab nach Belgrad, dass die Kriegsvorbereitungen des serbischen Lagers weitgehend abgeschlossen seien. Kukanjac schrieb, dass etwa 70 000 serbische Freiwillige bewaffnet worden seien und hierbei 50 000 Waffen durch die JNA selbst und 17 000 durch die SDS BH verteilt worden seien.³⁰⁴ Etwa zwei Tage später begannen die ersten, noch begrenzten militärischen Operationen des serbischen Lagers um die Kontrolle über einzelne Gemeinden. Am 22. oder 23. März 1992 begannen erste größere Gefechte auf bosnischem Boden in und bei der Grenzstadt Bosanski Brod, wo es mehrere Dutzend Tote gab. Laut Militäranalysten der C.I.A hatten kroatisch-bosnische Kräfte (HVO) Widerstand gegen die Einnahme der Stadt durch serbische Kräfte (TO und JNA) geleistet.³⁰⁵

³⁰² Die Korridore und ihre Funktion sind in den sechs strategischen Zielen der *Republika Srpska* beschrieben. Genaueres dazu auf Seite im ersten Zeitabschnitt der zweiten Fallstudie. Das Dokument befindet sich im Anhang als ANNEX III.

³⁰³ Vgl. Burg/Shoup 1999:112.

³⁰⁴ Vgl. die schriftliche Meldung von General Kukanjac in ANNEX V und Cenic/ICTY 27.3.2006.

³⁰⁵ Vgl. Tanjug 22.3.1992 und BBC 24.3.1992, UPI 25.3.1992 und auch C.I.A. 2002: 145.

Auf politischer Ebene kommunizierte das serbische Lager, dass ein Krieg noch abwendbar sei, wenn die Einigung auf eine Gebietsaufteilung noch vor der Anerkennung gelänge. Gleichzeitig wurde deutlich gemacht, dass das serbische Lager bereit sei, die *Republika Srpska* mit militärischen Mittel institutionell und territorial durchzusetzen.³⁰⁶ Das bosnische Lager reagierte jedoch auf die ersten Militäroperationen und die Drohgebärden des serbischen Lagers ebenfalls unkooperativ und stellte seine Zustimmung zum Abkommen von Sarajewo und dem von Cutileiro geplanten Referendum grundsätzlich in Frage.³⁰⁷ In einem Interview mit der Tageszeitung *Oslobodjenje* erklärte Izetbegovic zudem, dass er nun die Grundidee des Sarajewo-Abkommens entschieden ablehne: „*Ethnic territorialisation was not a solution for Bosnia-Herzegovina (...) Bosnia was indivisible, that ethnic division did not suit any of our nations*“ (Tanjug 25.3.1992 und BBC 26.3.1992).

Am 27. März 1992, zwei Tage nach dem Strategiewechsel des bosnischen Lagers und drei Tage vor der nächsten Verhandlungsrunde in Brüssel aktivierte das serbische Lager die Verfassung der *Republika Srpska*. Der Präsident des serbischen Parlaments, Krajisnik, begründete diesen Schritt mit der Ankündigung Izetbegovics, in einem Referendum gegen das Abkommen von Sarajewo stimmen zu wollen.³⁰⁸ Etwa drei Tage später begann die erste große Militäroperation des serbischen Lagers zur Eroberung einer mehrheitlich muslimischen Gemeinde.

Am 30. und 31. März 1992 fand in Brüssel die sechste Runde der Verfassungsverhandlungen statt. Die militärischen Entwicklungen im Land waren dabei nicht auf der Tagesordnung. Vielmehr versuchte das serbische Lager seine Maximalforderungen bezüglich der kantonalen

³⁰⁶ Vgl. Koljevic (Vorstand SDS BH): „*If Bosnia-Herzegovina is recognised, we shall proclaim the sovereignty of the Serbian part of Bosnia-Herzegovina and shall establish confederal links with Serbia and Montenegro without waiting for the final agreement on Yugoslavia. We are already able and prepared to do that (...) The recognition of Bosnia-Herzegovina's independence before a final agreement on its organisation has been reached leads straight towards a catastrophe (...) the Croats and Muslims have been trying to undermine the recent agreement, to leave the issue of internal organisation of Bosnia-Herzegovina open and gain independence for the republic before that happens*“ (Tanjug 24.3.1992 und BBC 27.3.1992).

³⁰⁷ Vgl. Erklärung der SDA: „*The SDA today issued a statement appealing to the citizens of Bosnia-Herzegovina to reject the division of this republic on nationality principle alone. The incidents that are now taking place in Bosnia-Herzegovina are being deliberately caused in co-operation with extreme forces from Serbia and Zagreb*“ (Radio Belgrade 25.3.1992 und BBC 27.3.1992). Vgl. auch Radio Belgrade 25.3.1992 und BBC 27.3.1992

³⁰⁸ Vgl. Krajisnik: „*We have not proclaimed our constitution up to now, because we were hoping that the three ethnic communities in Bosnia-Herzegovina would reach an agreement under the auspices of the EC. The announcement by the Party of Democratic Action (SDA) that it abandoned the agreement reached in Sarajevo (...) and the public statement by Mr Izetbegovic (...) that we would not vote in favour of the agreement which he accepted in Sarajevo, created total mistrust among our people, in our partners in power (...) by promulgating the constitution we are only realising the rights that, as we have already agreed, fall into the sphere of competence of decision making by national states. We are prepared to make all the necessary corrections and adjustments and reach a final agreement under the auspices of the EC*“ (Radio Belgrade 27.3.1992 und BBC 31.3.1992).

Grenzen durchzusetzen. Das serbische Lager argumentierte zum einen, dass eine schnelle Lösung gelingen müsse, weil genau in den Gemeinden Spannungen wären, die auf der Cutileiro-Karte nicht genau zugeordnet worden seien und es sich zum anderen bei der Grenzziehung lediglich um einen rein „*administrativen*“ Akt handle.³⁰⁹ Eine schnelle Einigung war wegen der Weigerung des kroatischen und bosnischen Lagers unmöglich. Nicht einmal die Besetzung der Arbeitsgruppe zur Bestimmung der kantonalen Grenzen gelang. Auf Vorschlag Cutleiros konnte man sich lediglich darauf einigen, dass die Arbeitsgruppe spätestens am 15. Mai 1992 eine Gebietsaufteilung vorlegen müsse.³¹⁰ Dieses Datum bedeutete, dass aller Wahrscheinlichkeit nach eine Verhandlungslösung über die innere Verfasstheit Bosniens vor der internationalen Anerkennung gescheitert war.

Sobald in Brüssel klar geworden war, dass am Verhandlungstisch und mit Billigung der EPZ keine Einigung vor der Anerkennung gelingen würde, begann augenblicklich die militärische, polizeiliche und politische Kampagne des serbischen Lagers, um möglichst noch vor der Anerkennung die Landkarte und den bosnischen Staat so weit wie möglich verändert zu haben. Die territorialen, institutionellen und strategischen Ziele für die Militärkampagne waren in der am 14. März 1992 veröffentlichten Karte und in der am 12. Mai 1992 vom serbischen Parlament formal angenommenen „*Decision on the strategic objectives of the Serbian people in Bosnia and Herzegovina*“ festgelegt:

„The strategic objectives or priorities of the Serbian people in Bosnia and Herzegovina are to: 1. Establish State borders separating the Serbian people from the other two ethnic communities. 2. Set up a corridor in the Drina river valley, that is, eliminating the Drina as a border separating Serbian States. 4. Establish a border on the Una and Neretva rivers. 5. Divide the city of Sarajevo into Serbian and Muslim parts and establish effective State authorities in both parts. 6. Ensure access to the sea for Republika Srpska“ (Assembly of the Serbian People in Bosnia 12.5.1992).³¹¹

Laut Karadzic waren diese strategischen Ziele bereits während des Lissabon-Abkommens in Februar 1992 innerhalb SDS BH unstrittig und akzeptiert. Karadzic sah während einer Aussprache in Den Haag 2009 rückblickend sogar diese sechs Ziele im Einklang mit dem Lissabon-Abkommen vom Februar 1992 und der von Cutileiro am 17. März 1992 in Sarajewo vorgelegten Karte.³¹²

³⁰⁹ Vgl. Karadzic: „...then as soon as possible to delimiting and defining the territories of the three national states in Bosnia-Herzegovina, because it is actually on these undefined territories that we have fighting“ (Belgrade TV 31.3.1992 und BBC 2.04.1993). Und: „In Karadzic’s opinion, delineating the national regions should not present any problem since what is involved is an administrative delineation“ (Radio Belgrade 30.03.1992 und BBC 1.04.1992).

³¹⁰ Vgl. Tanjug 1.4.1992 und BBC 3.4.1992.

³¹¹ Das Dokument befindet sich im Anfang als ANNEX XV.

³¹² Vgl. Karadzic: „The six strategic goals must be locked at within the context of the conference to find a solution for Bosnia and Herzegovina. These objectives were in line with Cutileiro’s plan (...) If you look at Cutileiro’s map, the ones we received in a package of proposals by the European Community (...) you’ll see that those strategic

Die gewaltsame Durchsetzung der ethnisch exklusiven *Republika Srpska* war von langer Hand geplant. Der Vorstand der SDS BH aktivierte etwa am 1. April 1992 den so genannten „*Variant A/B*“-Plan, der bereits am 19. Dezember 1991 vom Vorstand der SDS BH beschlossen und noch im Dezember 1991 an die kommunalen Spitzen der SDS BH verschickt worden war. Der Plan enthielt genaue Anweisungen zur gewaltsamen Übernahme der Kontrolle in Gemeinden mit serbischer Mehrheit (Variante A) und nicht-serbischer Mehrheit (Variante B) und zur gewaltsamen Transformation der SAOs in das Staatsgebiet der *Republika Srpska*.³¹³ Am gleichen Tag verschickte der stellvertretende Innenminister Bosniens, Mandić (SDS BH), eine Anweisung an die „*serbischen Angestellten*“ aller bosnischen Polizeistationen und Einrichtungen des bosnischen Innenministeriums, sich ab dem nächsten Tag in den Lagezentren der serbischen *Security Service Centres* bereitzuhalten.³¹⁴ Am 2. April 1992 erklärte der Innenminister der nun gegründeten *Republika Srpska*, Mico Stanić, dass ab sofort das bosnische Innenministerium als Institution des Gesamtstaates aufgehört habe zu existieren.³¹⁵

Das Kriegsziel Nr. 2, der Korridor zwischen der Krajina und der Semberlja, wurde am 31. März 1991 zum Abschluss der sechsten Runde Verfassungsverhandlungen militärisch in Angriff genommen und stellte eine ganz neue Qualität der Auseinandersetzung dar, weil damit zum ersten Mal eine umfassende Militärkampagne zur Neuordnung von Territorien gestartet wurde und dies in erster Linie von so genannten „Schocktruppen“ (*Arkans Serbian Volunteer Guard* und *Seseljs White Eagles* oder *Chetniks*) aus dem Nachbarland Serbien mit Unterstützung der JNA durchgeführt wurde.

Mitten in der von der SDS BH ausgerufenen *Serbian Autonomous Region of Semberija and Majevica* lag die mehrheitlich von bosnischen Muslimen bewohnte 35 000 Einwohner-Stadt Bijeljina. Am 31. März 1992 spaltete sich diese SAO nach einer Entscheidung der *Assembly of the Serbian Autonomous Region of Semberlja and Majevica* vom Staatsgebiet Bosniens ab.³¹⁶ Gleichzeitig explodierte eine von lokalen Mitgliedern der SDS BH gelegte Bombe in einem von Muslimen frequentierten Café. Wegen der Bombe und der Erklärung der serbischen Versammlung kam es zu einem Aufruhr der Bewohner Bijeljinas, woraufhin aus Serbien

goals are figured - figure into that, and we know that many people consider that our army should liberate the whole of Bosnia and lead to a political solution that way” (Karadžić/ICTY 27.10.2009: 547+53+56-7).

³¹³ Das neunseitige Dokument befindet sich im Anhang als ANNEX V.

³¹⁴ Vgl. Radio Belgrade 31.3.1992 und BBC 2.4.1992.

³¹⁵ Vgl. Tanjug 2.4.1992 und BBC 4.4.1992.

³¹⁶ Vgl. „*The Assembly of the Serbian Autonomous Region of Semberlja and Majevica stated yesterday it suspended power of the Republic of Bosnia-Herzegovina on this territory. This, and a bomb attack last night on a café owned by a Muslim, seem to have sparked off revolt by the Muslim population*” (Tanjug 1.4.1992 und BBC 4.4.1992).

kommende, so genannte „Schocktruppen“, die Stadt angriffen, muslimische Polizisten, Mitglieder der *Patriotic League* (SDA-Miliz), SDA-Politiker und einfache Zivilisten zu Dutzenden exekutierten und Tausende Muslime aus der Stadt vertrieben.³¹⁷ Nach etwa drei Tagen hatten die serbischen Kräfte die Stadt vollständig unter ihrer Kontrolle und die JNA rückte ein, während die Gewaltakte weitergingen.

Nachdem das bosnische Lager hilflos zusehen musste, wie eine mittelgroße, mehrheitlich muslimische Stadt von serbischen Kräften eingenommen und „gesäubert“ wurde und bei all dem die JNA den Aggressoren assistierte, anstatt diese zu stoppen, befahl Präsident Izetbegovic am 4. April 1992 die Mobilisierung der bosnischen Bürgermiliz (TO), Reservekräfte des Innenministeriums sowie des nationalen Zivilschutzes mit der Begründung: „*To enable people to defend themselves (...) from future Bijeljinas*“ (C.I.A. 2002: 135). Ebenfalls verlangte der bosnische Präsident die Herausgabe der Waffen der bosnischen TO, die die JNA bereits 1990 in Gemeinden mit nicht-serbischer Mehrheit eingesammelt hatte.³¹⁸ Einen Tag zuvor hatte Izetbegovic unter Hinweis auf die Geschehnisse in Bijeljina UN, ICY und EG/EPZ dazu aufgerufen sofort die UNPROFOR oder zumindest Militärbeobachter in die Kampfgebiete zu entsenden.³¹⁹ Während Karadzic von Izetbegovic die Ausrufung des Ausnahmezustandes forderte, um die JNA quasi legal einsetzen zu können, verließen noch am 4. April 1992 die beiden Mitglieder der SDS BH, Koljevic und Plavsic, die neunköpfige bosnischen Präsidentschaft.

Am Tag der Anerkennungsentscheidung der EPZ zählte der Beauftragte der UN für Flüchtlingsfragen bereits 10 000 innerbosnische Flüchtlinge.³²⁰ Seit dem 27. März 1992 flohen auch Serben aus der Gegend um Kupres, wo die kroatischen Kräfte (bosnisch-kroatische TO, HV) versuchten, einen Korridor zwischen Livno und Zentralbosnien gegen bewaffnete örtliche Mitglieder der SDS BH durchzusetzen. Sie wurden jedoch durch Bombardierungen der JNA zurückgeschlagen.³²¹ Ob die im vorhergegangenen Unterkapitel beschriebene Militäraktion am 5. April 1992 in Sarajewo einzig dem Zweck diene, die Anerkennung zu verhindern, ist nicht

³¹⁷ Details zu Bijeljina in C.I.A. 2002: 135, Silber/Little 1997: 224f und Burg/Shoup 1999: 119.

³¹⁸ Vgl. C.I.A. 2003b: 136.

³¹⁹ Brief des bosnischen Präsidenten Izetbegovics an UN-Generalsekretär Boutros Ghali, ICY-Vorsitzenden Lord Carrington, UN-Sondergesandte Cyrus Vance, Ratspräsident Joao de Deus Pinheiro, Sonderbeauftragter der Präsidentschaft für Bosnien Jose Cutileiro: „*In connection with the tragic events in Bijeljina (Izetbegovic) calls on the European and world communities to use their influence and prevent the aggression against Bosnia-Herzegovina, the aim of which is to open new areas of fighting and prevent the international recognition of this republic. The letter also calls for the urgent deployment of military observers or UNPROFOR to the crisis areas of the republic*“ (Tanjung 3.4.1992 und BBC 6.4.1992).

³²⁰ Vgl. The Times 6.4.1992.

³²¹ Vgl. Radio Sarajevo 29.3.1992 laut Burg/Shoup 1999: 119.

eindeutig klar. Fest steht, dass das serbische Lager auch den Großraum Sarajewo laut strategischem Ziel Nr. 3 in zwei Teile dividieren wollte.³²² Einen Tag später begannen die serbischen Kräfte damit, das strategische Ziel Nr. 3, die Eroberung der mehrheitlich muslimischen Städte an der Drina zu realisieren, um zwischen Serbien und den serbischen Siedlungsgebieten östlich von Sarajewo eine direkte Landverbindung zu bekommen.³²³ Am 6. April 1992 begannen die lokalen serbischen TO sowie Teile der *Serbian Volunteer Guard* von Seselj unter Führung des lokalen SDS BH *Crisis Staff*, die mehrheitlich muslimischen Drina-Städte Foca und Visegrad anzugreifen und zu erobern. Unterstützt wurden sie von Soldaten des 37. Uzice Corps der JNA, und Artilleriestellungen der JNA, die vom Nachbarstaat Serbien aus die Städte beschossen.³²⁴

Während das serbische Lager seine politisch-institutionelle Maximalforderung durch die Ausrufung der Sezession der *Republika Srpska* von Bosnien am 7. April 1992 und den möglichen Anschluss an Serbien und Montenegro realisierten, ging die Kampagne zur Eroberung der 30 Gemeinden bzw. der sechs strategisch-territorialen Ziele weiter.³²⁵

Schließlich kann festgestellt werden, dass Anfang April 1992 der Konflikt um die innere Verfasstheit Bosniens der Hauptgrund für den Ausbruch des Krieges in der vierten Märzwoche 1992 war. Die Positionen insbesondere bezüglich der Gebietsaufteilung schienen absolut inkompatibel, insbesondere wegen der extremen und harten Position des serbischen Lagers, welches weiterhin über die mehrheitlich serbischen Gemeinden hinaus zwanzig Gemeinden, insbesondere vom bosnischen Lager forderte, um ein zusammenhängendes Territorium für die *Republika Srpska* zu erhalten.

³²² Das strategische Ziel Nr. 5 war laut Beschluss vom 12 Mai 1992: „*Divide the city of Sarajevo into Serbian and Bosnian Muslim parts and establish effective State authorities in both parts*“ (Assembly of the Serbian People in Bosnia 12.5.1992).

³²³ Das strategische Ziel Nr. 3 war laut Beschluss vom 12 Mai 1992: „*Establish a corridor in the Drina river valley, that is, eliminate the Drina as a border separating Serbian States*“ (Assembly of the Serbian People in Bosnia 12.5.1992). Seselj, der Vorsitzende der Serbischen Radikalen Partei war auf den Einsatz in Zvornik besonders stolz: „*The Bosnian Serb forces took part in it. But special units and the best combat units came from this side (Serbia). These were police units – the so called Red Berets – special units of the Serbian Interior Ministry of Belgrade. The army engaged itself to a small degree – it gave artillery support where it was needed. The operation had been prepared for a long time. It was carried out in any kind of nervous fashion. Everything was well-organized and implemented*“ (Silber/Little 1997: 224). Vgl. auch C.I.A. 2002: 137. UNHCR-Mitarbeiter José Maria Mendiluce wurde Zeuge der Eroberung Zvorniks. Sein Bericht kann in Silber/Little 1997: 222f nachgelesen werden.

³²⁴ Vgl. C.I.A. 2002: 138.

³²⁵ Vgl. Tanjug 7.4.1992 und BBC 9.4.1992. Die Erklärung des serbischen Parlaments: „(The RS) *can join in communities with other subjects in Yugoslavia*“ (Tanjug 7.4.1992 und BBC 8.4.1992).

4.4.1.3 Zusammenfassung: Eskalation aufgrund des Verhaltens des serbischen Lagers

Im vierten Zeitabschnitt verschärften sich beide Konflikte zwischen den drei Konfliktparteien aus zwei Gründen. Erstens kam das von serbischer Seite als einzige Alternative zum Krieg geforderte Tauschgeschäft zwischen äußerer und innerer Verfasstheit nicht zustande. Das serbische Lager hatte unbedingt eine zeitliche Abfolge gefordert und für seine Akzeptanz der internationalen Unabhängigkeit der Außengrenzen eine vollständige Realisierung der Maximalforderungen mit Blick auf die innere Verfasstheit gefordert.

Zweitens wurde dem bosnischen und auch dem kroatischen Lager deutlich, dass bezüglich des inneren Konfliktes das serbische Lager vom bosnischen, aber auch kroatischen die bedingungslose Akzeptanz der *Republika Srpska* forderte und bei den Cutileiro-Verhandlungen keinerlei territoriale oder institutionelle Konzessionen machen wollte. Das serbische Lager forderte nichts anderes als die Unterschrift der beiden anderen Lager unter die Staatsform der RS und die dazu reklamierten SAOs. Diese kompromisslose Haltung führte zum Umschwenken des kroatischen Lagers und zur neuen Allianz mit dem bosnischen in der Frage der Unabhängigkeit.

Der Konflikt um die innere Verfasstheit war somit im vierten Zeitabschnitt wegen der Position des serbischen Lagers ohne Aussichten auf einen Kompromiss. Um einen Krieg zu verhindern, hätte ein externer Krisenmanager in diesem Zeitabschnitt entweder glaubwürdig pro-serbisch agieren müssen und die Anerkennung soweit hinauszögern müssen, bis ohne Abstriche die serbischen Maximalforderungen zu Territorium und Staatsform gegenüber dem bosnischen und kroatischen Lager durchgesetzt waren. Zusätzliche Druckmittel neben der Zurückhaltung der Anerkennung hätten sicherlich eingesetzt werden müssen, um das bosnische und kroatische Lager zur Aufgabe von über zwanzig Gemeinden zu zwingen. Oder aber der externe Krisenmanager hätte durch umfangreiche Drohgebärden die potentiellen Kriegskosten des serbischen Lagers sehr glaubwürdig erhöhen müssen, damit letzteres mit Blick auf Staatsform und Territorium kompromissbereiter wurde.

4.4.2 EPZ: Widersprüchliche Anerkennungspolitik und unrealistischer Zeitplan

Das europäische Krisenmanagement bestand im vierten Zeitabschnitt aus der Weiterführung der Verfassungsverhandlungen unter der Leitung Cutileiros und einer endgültigen Entscheidung in der Anerkennungsfrage seitens der EPZ. Ein neues Instrument der EPZ war die Einbeziehung der Sanktionspolitik. Vor Ort versuchte die Beobachtermission der EG (ECMM) an

Informationen über involvierte Akteure und das Ausmaß der Kämpfe, Anzahl der Toten usw. zu gelangen. Der Leiter der ECMM, Dos Santos, wurde zum de facto Krisenmanager vor Ort, als er am Tag der Anerkennung versuchte, einen Waffenstillstand zu vermitteln.

4.4.2.1 Äußere Verfasstheit: Anerkennung weder als Belohnung noch als Bestrafung

Kennzeichnend für die Anerkennungs politik der EPZ war eine andauernde Unklarheit über den Zeitpunkt, mögliche Begründungen und die Entschlossenheit der EPZ-Mitglieder. Die zentrale Frage mit Blick auf die EPZ war im Zeitabschnitt, ob glaubwürdige Signale an die Konfliktparteien bezüglich der Anerkennung, d.h. der Realisierung des Tauschhandels (Respekt äußere Grenzen für innere Teilung) kommuniziert würden. Oder ob die EPZ der Idee Bakers folgen wollte, um per Anerkennung die territorialen Ambitionen des serbischen und kroatischen Lagers abzuschrecken.

Wie unklar das Verhalten der EPZ für die Konfliktparteien war, lässt sich an zwei Vorkommnissen aufzeigen. Koljevic, ein prominenter Vertreter des serbischen Lagers, fuhr am 27. März 1992 nach London, um von Carrington verlässliche Informationen zur Frage der Anerkennung und des Termins zu bekommen. Auf der anderen Seite hatte der bosnische Außenminister Silajdzic am Abend des 30. März 1992 in Brüssel versucht von Cutileiro einen glaubwürdigen Hinweis auf die Entschlossenheit der EPZ zu erhalten, Bosnien am 6. April anzuerkennen, was ihm nicht gelungen war. Beide Vertreter der Konfliktparteien wurden im Ungewissen gelassen. Am 2. April 1992 berichtete *Agence Europe* schließlich, dass Lord Carrington während der nächsten regulären EPZ-Sitzung über den Stand der Verfassungverhandlungen Bericht erstatten und anschließend eine Empfehlung zur Frage der Anerkennung abgeben zu werden. Auf die Wahrscheinlichkeit einer positiven Empfehlung angesprochen, erklärte Carrington ausweichend, dass sich „*dies noch herausstellen müsse*“ (*Agence Europe* 2.4.1992).

Am 3. und 4. April 1992 tauchten in der Presse Berichte über Äußerungen europäischer Diplomaten auf, die die ersten umfassenden Gewaltakte in Bosnien als Versuch wahrnahmen, die Anerkennungsentscheidung der EPZ erneut zu verzögern.³²⁶ Am 4. April 1992 wurde zum ersten Mal nach außen hin ein Trend der EPZ/ICY in Richtung Anerkennung am 6. April bemerkbar: *Agence Europe* zitierte Lord Carrington mit der Aussage, dass während der sechsten

³²⁶ Vgl. NYT 3.4.1992 und UIP 4.4.1992.

Verhandlungsrunde ein „*nennenswerter Fortschritt*“ erreicht worden sei und er deswegen Grund habe optimistisch zu sein. Außerdem erklärte Carrington, dass die Außenminister sicherlich dadurch ermutigt seien, dass alle drei Parteien während der sechsten Verhandlungsrunde „*zur Ruhe im Land*“ (Agence Europe 4.4.1992) aufgerufen und sich erneut zum Sarajewo-Abkommen bekannt hätten.

Die europäischen Außenminister folgten beim Treffen am 6. April 1992 dieser Argumentation Carringtons, als sie sich zur Anerkennung Bosniens entschlossen.³²⁷ Die Anerkennung sollte am Folgetag in Kraft treten, weil dann auch die USA eine entsprechende Entscheidung treffen würden.³²⁸ In der offiziellen EPZ-Erklärung wird allerdings mit keinem Wort erklärt, was in detail die Begründung für die Anerkennungsentscheidung sei, denn die Verfassungsverhandlungen steckten fest und der Krieg war seit über einer Woche ausgebrochen:

„The Community and its member States have decided to recognize as from 7 April 1992 the Republic of Bosnia and Herzegovina. The measures implementing his decision will be taken nationally in accordance with international practice” (Trifunovska 1994: 521).

Die EPZ-Erklärung vom 6. April 1992 sowie die anschließenden Äußerungen verschiedener europäischer Außenminister unterstrichen, dass es wie am 10. März 1992 zwei völlig unterschiedliche Positionen zur bosnischen Unabhängigkeit gab. Die eine folgte ansatzweise den Forderungen des bosnischen Lagers und die andere war eindeutig bemüht, die Republik Serbien trotz ihres Überfalls auf Bosnien zu belohnen, weil man die vermeintlich nahe Lösung der besetzten serbischen Gebiete in Kroatien (UNPAs) nicht gefährden wollte.

Carrington, der portugiesische Ratsvorsitz und der italienische Außenminister waren als Verfechter der Position identifizierbar, das bosnische Lager mit der Anerkennung zu belohnen und dabei zumindest ansatzweise das serbische Lager vor weiteren Gewalttaten abzuschrecken. Der Ratsvorsitzende Pinheiro erklärte nach der Entscheidung, dass es keinen Grund gegeben hätte, die Entscheidung weiter hinauszuzögern, denn die Minister waren mit den Fortschritten während der Verfassungsverhandlungen und dem Ergebnis des Referendums „*zufrieden*“ (UIP 6.4.1992).

Darüber hinaus versuchte dieses Lager äußerst vorsichtig, die Idee Bakers von der Anerkennung als Bestrafung der Militärationen des serbischen Lagers zu kommunizieren, ohne allerdings die

³²⁷ Vgl. Pressebericht: „*The ministers accepted the advice of Lord Carrington (...) that there was little point in withholding recognition since Bosnia had fulfilled the EC's legal conditions for independence*“ (The Times 7.4.1992).

³²⁸ Die Erklärung befindet sich im Anhang als ANNEX XVI.

politisch und militärisch Verantwortlichen auf serbischer Seite beim Namen zu nennen, die den Entscheidungsträgern von ICY und EPZ längst bekannt waren. Die ECMM war bereits am 5. April 1992 von serbischen Kräften daran gehindert worden Bosanski Brod und Bijeljina zu inspizieren.³²⁹ Laut Pinheiro sei die EG/EPZ „*sehr beunruhigt wegen dem erneuten Gewaltausbruch*“ (UIP 6.4.1992); man wollte jedoch mit der Anerkennung die „*Gemüter beruhigen*“, weil man davon ausgehe, dass die Anerkennung die „*Spannungen in Sarajewo reduzieren*“ würde (Agence Europe 8.4.1992). Pinheiro erklärte zudem, dass es darum gehe, dass „*diejenigen, die die Haltung der Mehrheit nicht akzeptieren*“ eine „*positive Einstellung*“ (Agence Europe 7.4.1992) einnehmen sollten, was der eindeutigste Hinweis auf das serbische Lager war. UPI zitiert Pinheiro auch mit den noch direkteren Worten, dass die Anerkennung den Radikalen die Argumente entziehen würde.³³⁰ Der Grundlinie Pinheiros folgend, argumentierte auch Italiens Außenminister de Michelis, dass eine weitere Verzögerung der Anerkennung die Situation nur „*verschlimmert*“ hätte.³³¹

Auf der anderen Seite gab es die Position des französischen Außenministers Dumas, des britischen Vize-Außenministers Garel-Jones, welche auch vom deutschen Außenminister Genscher zum Teil unterstützt wurde. Diese drei Außenminister waren der Meinung, dass die Anerkennung Bosniens nicht die so genannte „*gesamtjugoslawische*“ oder „*regionale Lösung*“ gefährden dürfe und deswegen eigentlich weiter verschoben werden sollte.³³² Nur aus Rücksicht auf die USA hatten sich die drei mächtigsten EPZ-Mitglieder am 6. April 1992 zur Anerkennung durchgerungen.³³³ Außenminister Dumas hatte während der Sitzung am 6. April 1992 argumentiert, dass man Bosnien nicht anerkennen könne, ohne Serbien eine Kompensation bzw. zusätzlich ein positives Signal zu senden, damit das Land die Anerkennung Bosniens nicht als gegen sich gerichtet, d.h. als Bestrafung verstünde.³³⁴ Dumas, Garel-Jones und Genscher setzten deswegen durch, dass neben dem Verzicht auf eine Begründung der Anerkennung Bosniens ein langer Absatz in die Erklärung integriert wurde, der Serbien wirtschaftliche „*Positivmaßnahmen*“ versprach. Darüber hinaus hatte man die EPZ-Erklärung als „*Erklärung zur Lage in Jugoslawien*“ und nicht zur Anerkennung Bosnien-Herzegowina betitelt:

„The Community and its member States have also decided to extend to the Republic of Serbia the benefits of positive measures similar to those granted to the other republics on 2 December 1991 and 10 January

³²⁹ Vgl. The Times 6.4.1992.

³³⁰ Vgl. Pinheiro: „*Pinheiro said the EC was ‚very worried‘ about renewed violence, but argued that the decision to recognize the breakaway republic will take away arguments from radicals*“ (UPI 6.4.1992).

³³¹ Vgl. NYT 6.4.1992.

³³² Interview mit Genscher am 27.5.2009.

³³³ Interview mit Genscher am 27.5.2009.

³³⁴ Vgl. Agence Europe 8.4.1992.

1992. *The presidency, the Commission and the Chairman of the Conference on Yugoslavia are asked to discuss with the authorities of Serbia the modalities for the implementation of this decision, in accordance with principles agreed among the Community and its members States*” (Trifunovska 1994: 521).

Im Gegensatz zu Pinheiro und US-Außenminister Baker glaubte Garel-Jones, dass, wie von Karadzic unzählige Male propagiert, die Anerkennung Bosniens die „serbischen Soldaten und Irregulären“ nur zu weiteren Gewalttaten und damit zur „Schädigung der Friedensverhandlungen“ animieren würde.³³⁵ Auch der deutsche Außenminister Genscher war gegen die Anerkennung Bosniens, jedoch einzig deswegen, weil er negative Effekte für die Bemühungen Kroatiens zur Lösung seiner besetzten Gebiete fürchtete.³³⁶

Die Anerkennungspolitik der EPZ war bis zum Tag der Entscheidung durchgehend undurchsichtig und widersprüchlich. Selbst unmittelbar nach der Anerkennung kommunizierten zwei Lager von EPZ-Mitgliedern entgegen gesetzten Botschaften. Das Prinzip der *earned recognition* war deswegen ebenso unglaubwürdig, wie eine wirkliche Belohnung oder Abschreckung des serbischen Lagers. Insbesondere die gleichzeitige Ankündigung von wirtschaftlichen Positivmaßnahmen für die Teilrepublik Serbien zu einem Zeitpunkt, wo vom Territorium Serbiens aus die bosnischen Drina-Städte mit JNA-Artillerie zur Eroberung sturmreif geschossen wurden, war ein de facto Signal zur Senkung serbischer Kriegskosten und ermutigte das serbische Lager, den gewaltsamen Konfliktaustrag auszuweiten.

4.4.2.2 Innere Verfasstheit: Vertagung durch einen unrealistischen Zeitplan

Das ICY/EPZ Verhandlungsteam reagierte nicht auf den Ausbruch der Kämpfe in Bosanski Brod und Bijeljina. Das Krisenmanagement wurde erst wieder im Rahmen der sechsten Runde der Verfassungsverhandlungen am 30. und 31. März 1992 aufgenommen.

Zu Beginn der Verhandlungsrunde konfrontierte Cutileiro die drei Konfliktparteien mit einem Bericht der ECMM, aus dem klar hervorging, dass alle drei Parteien im Laufe der Woche das Sarajewo-Abkommen aufgegeben und verletzt hatten. Cutileiro fragte alle drei Delegationen deswegen, ob sie das Abkommen als Verhandlungsgrundlage neu anerkennen würden.³³⁷ Nachdem alle drei Zustimmung signalisierten, machte Cutileiro Vorschläge zum zukünftigen Finanzsystem, der Struktur der Präsidentschaft des Gesamtstaates und eines gesamtstaatlichen

³³⁵ Vgl. The Times 7.4.1992.

³³⁶ Interview mit Genscher am 27.5.2009.

³³⁷ Vgl. Tanjug 30.3.1992 und BBC 1.4.1992.

Ministerrates.³³⁸ Danach versuchte er Verhandlungen über die Gebietsaufteilung auf der Grundlage der von ihm und Darwin erstellten Karte. Die HDZ BH wies die Karte jedoch als Verhandlungsgrundlage ab.³³⁹ Daraufhin machte Cutileiro erneut den Vorschlag, eine Arbeitsgruppe damit zu befassen, in die jede Delegation einen Vertreter entsenden sollte und für die die EPZ/ICY drei Experten sowie den Vorsitzenden stellen würde. Wieder stimmten alle drei Parteien zu, man konnte sich jedoch nicht auf die sofortige Ernennung von Vertretern einigen.³⁴⁰

Mit Blick auf die zugelassenen Kriterien zur territorialen Bestimmung der Kantone entwarf Cutileiro einen Katalog, der den Forderungen des kroatischen und serbischen Lagers entsprach und mit dessen Kriterien sich problemlos für die Einrichtung von strategischen Korridoren argumentieren ließe. Die von ihm selbst vorgelegte Karte wurde damit entwertet, weil sie einzig dem Prinzip der ethnischen Mehrheit auf Gemeindeebene laut Zensus von 1991 gefolgt war. Cutileiro führte am 31. März 1992 den „*Willen der Bürger*“ als Kriterium ein, der offen für beliebige Forderungen sein würde:

„3. The working group will draw up a map of constituent units. The group will base its work on national principles, but will also have the following criteria in mind: economic, geographical, historical, religious, culture, educational, traffic, communicational and also the citizens' will to the extent which the members of the working groups consider justified“ (Tanjug 1.4.1992 und BBC 3.4.1992).

Das Entscheidungsverfahren innerhalb der Arbeitsgruppe war völlig unklar und höchst widersprüchlich. Zum einen sollten „*einstimmige Vorschläge*“ dadurch erreicht werden, dass die „*Koordinierung konkurrierenden Forderungen eingereicht*“ würde. Und für den äußerst wahrscheinlichen Fall von Uneinigkeit in der Arbeitsgruppe, wäre es den Mitgliedern erlaubt, eigene Vorschläge einzureichen, was zusätzliches Konfliktpotential schaffen würde:

„4. The working group will endeavour to arrive at unanimous proposals through the co-ordination of opposing demands and arguments which will be sent for its consideration. However, if the group is unable to reach an agreement, its members will be able to put forward their own proposals“ (Tanjug 1.4.1992 und BBC 3.4.1992).

Trotz der sehr pro-serbischen Ausrichtung der Arbeitsgruppe legte Cutileiro fest, dass Ergebnisse erst am 15. Mai 1992 vorgelegt werden müssten, was aus Sicht aller Beteiligten eine Aufkündigung der Verknüpfung von Anerkennung und Verfassungsreform war, weil man die Anerkennung ja sehr viel früher erwartete.

Cutileiro versuchte als nächstes, die drängende Frage der Milizen und militärischen Kräfte anzugehen. Die Delegation der HDZ BH hatte den Abzug der JNA und die Stationierung von

³³⁸ Vgl. Radio Belgrade 31.3.1992 und BBC 2.4.1992.

³³⁹ Vgl. Radio Sarajevo 1.4.1992 und BBC 3.4.1992.

³⁴⁰ Vgl. Radio Sarajevo 1.4.1992 und BBC 3.4.1992.

UN-Friedenstruppen gefordert.³⁴¹ Cutileiro versuchte jedoch nicht die akuten Probleme der Kämpfe anzugehen, sondern schlug eine verfassungsrechtliche Lösung des Sicherheitsproblems vor: Eine kleine, jedoch gemeinsame bosnische Armee im Umfang von nur 18 000 Mann sollte nach der Reform für Sicherheit sorgen, was das serbische Lager mit Hinweis auf die Nationalgarde der Kantone, wie in Lissabon vereinbart, jedoch ablehnte.³⁴²

Cutileiro gelang hingegen eine Übereinkunft zur Einführung von institutionellen Mechanismen, die nach einer Verfassungsreform inter-ethnische Konflikte regeln sollten. Die Parteien einigten sich auf seinen Vorschlag einen „*Special Court*“ einzurichten, der die Verletzungen von Menschen- und Minderheitenrechte zukünftig prüfen sollte. Zudem war die Einrichtung einer Menschenrechtskommission mehrheitsfähig, die aus je einem Vertreter der drei Volksgruppen und vier EG-Vertretern zusammengesetzt und von einem EG-Vertreter geleitet werden sollte. Diese Kommission sollte individuelle Fälle prüfen und mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen beschließen. Die Kommission sollte zudem eine Beobachtermission der EG/EPZ zur Verfügung haben, die in bestimmten Fällen ermitteln könnte.³⁴³

Schließlich gelang es Cutileiro einen Beitrag zur aktuellen Lage zu initiieren, als er die drei Parteien zu einer gemeinsamen Erklärung zum Gewaltverzicht und zum Verzicht auf Zuwiderhandel gegen die Abkommen von Lissabon und Sarajewo bewegen konnte:

„(The parties are) formally committed to do their best to curb the degree of violence in Bosnia-Herzegovina; will appeal as a matter of urgency to everyone in Bosnia-Herzegovina, regardless of their ethnic origins, religious beliefs and political commitments, to refrain from violence, inciting violence and any other military or political action that may threaten the already signed agreements between the three parties and jeopardise the successful outcome of the talks” (Tanjug 1.4.1992 und BBC 3.4.1992).

Man einigte sich noch in Brüssel darauf am 10. und 11. April 1992 eine siebte Runde der Verfassungsverhandlungen in Sarajewo abzuhalten.

Die Vorschläge von Cutileiro zur inneren Verfasstheit entsprachen mit Blick auf die zugelassenen Kriterien und Arbeitsmethoden der Arbeitsgruppe zur Gebietsaufteilung sowie dem Ausklammern der Frage der Sicherheitskräfte zwar weitgehend der Position des serbischen Lagers, doch die Verschiebung auf ein Datum Mitte Mai zur Gebietsaufteilung machte die einzige gewaltfreie Strategie des serbischen Lagers unmöglich. Der wegen der baldigen Anerkennung viel zu späte Endtermin für die Klärung der Gebietsaufteilung entwertete die

³⁴¹ Vgl. die Forderung von Brkic (HDZ BH) Tanjug 30.3.1992 und BBC 1.4.1992.

³⁴² Vgl. Radio Belgrade 31.3.1992 und BBC 2.4.1992.

³⁴³ Vgl. Tanjug 1.4.1992 und BBC 3.4.1992 sowie Radio Sarajevo 1.4.1992 und BBC 3.4.1992.

ansonsten glaubwürdig pro-serbische Positionierung des EPZ/ICY-Vermittlerteams. Die völlige Ausklammerung der militärischen Kapazitäten, d.h. der beginnenden Kriegshandlungen und der vielerorts angespannten Sicherheitslage machten die Verfassungsverhandlungen ab der vierten Märzwoche aus Sicht des bosnischen und kroatischen Lagers weitgehend nutzlos.

4.4.2.3 Zusammenfassung: Weder Glaubwürdigkeit, noch Neutralität

Im Zeitabschnitt sinkt die Glaubwürdigkeit sowohl der Anerkennungspolitik als auch der Vermittlungsinitiative Cutileiros weiter. Die bosnischen Außengrenzen werden zwar von der EPZ anerkannt, ihre massive Verletzung durch militärische Kräfte des serbischen Lagers werden jedoch durch die wirtschaftlichen Positivmaßnahmen für Serbien tendenziell belohnt und damit ermutigt. Auch der Verzicht auf eine Ausweitung der UN-Truppe in die Kampfgebiete und der Verzicht der EPZ auf eine Durchsetzung der Präsenz der ECMM in den Kampfgebieten sind europäische Entscheidungen zugunsten des serbischen Lagers.

Die Verfassungsverhandlungen werden ebenfalls vollständig widersprüchlich und unglaubwürdig, weil sie sowohl pro-serbische als auch pro-bosnische Positionen formalisieren, die inkompatibel sind. Das europäische Vermittlerteam entwertet seine pro-serbische Positionierung und den aus serbischer Sicht gesamten Nutzen der Verhandlungen dadurch, dass es die nur schwache Verknüpfung mit der Anerkennungspolitik durch die Festsetzung einer langen Zeitspanne für die Klärung der Gebietsaufteilung festhält. Gleichzeitig wird die Vermittlungsinitiative aber dadurch nicht pro-bosnischer, weil weiterhin die militärischen Kapazitäten von den Verhandlungen ausgeklammert werden und keine Garantien für eine Eindämmung der territorialen Ambitionen des serbischen Lagers angeboten werden. Vielmehr sind die Kriterien zur Reklamation von Territorien ausgeweitet worden. Das bosnische Lager kann also wenig davon profitieren, dass das EPZ/ICY-Vermittlerteam eine identische Gebietsaufteilung vorschlägt, weil das Team keinerlei Maßnahmen ergreift, um das serbische Lager zur Akzeptanz der europäischen Gebietsaufteilung zu zwingen.

4.4.3 USA: Anerkennung als Belohnung und Bestrafung

Die USA intervenierten im vierten Zeitabschnitt mit Blick auf den Konflikt nur sehr punktuell und grundsätzlich in großer Übereinstimmung mit der EPZ/ICY, der das Feld des täglichen Krisenmanagements weiterhin überlassen wurde.

4.4.3.1 Äußere Verfasstheit: Anerkennung ohne klare Botschaft

Bis zum 6. April 1992 sendete die US-Regierung keinerlei Signale aus, an welchem Tag sie Bosnien anerkennen werde und unter welchen Umständen dies geschehen könnte. Während einer regulären Pressekonferenz im State Department machte die Sprecherin des Hauses am 20. März 1992 lediglich deutlich, dass der US-Außenminister bei dem bleibe, was er mit den Europäern am 10. März 1992 vereinbart habe.³⁴⁴ Während eines ähnlichen Briefings am 6. April 1992 erklärte der Sprecher des State Departments, Boucher, dass man auf ein Signal von der EPZ warte, bevor man entscheide: „*We want to see what’s happened in Europe with the European Community, and then we’ll make our decisions accordingly*“ (Federal News Service 6.4.1992).

Am folgenden Tag veröffentlichte das Weiße Haus eine Präsidentenerklärung zur Anerkennung von Kroatien, Slowenien und Bosnien. Darin stand, dass die USA Bosnien anerkennen würden, weil das Land bestimmte Bedingungen erfüllt habe: „*We take this step, because we are satisfied that these states meet the requisite criteria for recognition.*“³⁴⁵ Während der Pressekonferenz erklärte ein Sprecher des Weißen Hauses en detail die drei Gründe für die Anerkennung Bosniens: Vorabentscheidung durch die EPZ, Stationierung der Blauhelme und das Referendum.³⁴⁶

Die USA verzichteten am Tag der Anerkennung vollständig auf die Idee Bakers, das serbische und auch kroatische Lager mit der Anerkennung abzuschrecken und zu bestrafen. Der amerikanische Präsident erklärte, dass die Anerkennung einzig als Belohnung für die Abhaltung des Referendums zu verstehen war.³⁴⁷ Damit wurden die serbischen Attacken auf die bosnischen Außengrenzen nicht verteuert.

4.4.3.2 Innere Verfasstheit: Rein rhetorische Reaktion auf den Kriegsbeginn

Die US-Diplomatie hielt sich nach dem gemeinsamen Gipfel mit der EPZ aus den Verfassungsverhandlungen heraus. Am Tag der Anerkennung Bosniens durch die EPZ schickte Außenminister Baker Botschafter Zimmermann mit einer Protestnote zu Milosevic wegen Serbiens Militäraktionen in Bosnien. Gleiches tat der amerikanische Repräsentant in Kroatien, Einik, gegenüber Tudjman. Einik protestierte gegen kroatische Militäroperationen bei Bosanski Brod und Kupres. Zimmermann machte Milosevic klar, dass die USA wüssten, dass Kräfte aus

³⁴⁴ Vgl. Federal News Service 20.3.1992.

³⁴⁵ Vgl. Trifunovska 1994: 521.

³⁴⁶ Vgl. Federal News Service 7.4.1992.

³⁴⁷ Die Erklärung des Präsidenten zur Anerkennung befindet sich im Anhang als ANNEX XVII.

der Republik Serbien die Grenze überschritten hätten und in Bosnien operierten. Der US-Botschafter erwähnte namentlich Arkans *Serbian Volunteer Guard*, eine der zwei Schocktruppen aus der Republik Serbien, die in Bosnien eingefallen waren. Doch es gelang Zimmermann nicht einmal, Milosevic zu einem Telefonat mit Karadzic zu bewegen, in dem der serbische Präsident mäßigend einwirken sollte.³⁴⁸

Sowohl Tudjman als auch Milosevic hatte Baker als Strafe für ihre militärischen Interventionen in Bosnien die internationale Isolierung angedroht. Doch im UN-Sicherheitsrat, der sich auf Initiative der USA am 7. April 1992 mit der Lage in Bosnien befasste, kam keinerlei glaubwürdige Sanktionsdrohung oder gar die Verhängung von Strafen zustande. Auch unilateral verzichteten die USA darauf, was ihre pro-bosnische Positionierung wenig glaubwürdig machte.

4.4.3.3 Zusammenfassung: Belohnung gelingt, Bestrafung scheitert

Den USA gelang die Anerkennung Bosniens als Belohnung für das bosnische Lager glaubwürdig zu kommunizieren. Um jedoch gegenüber der Bosnienpolitik Tudjmans und Milosevics glaubwürdige Anreize zu setzen, fehlte zur scharfen und direkt vorgetragenen Kritik die Drohung mit einem kostenintensiven Sanktionsregime oder mit vergleichbaren wirtschaftlichen und politisch teuren Strafen.

4.4.4 Zusammenfassung T4: Tauschgeschäft sowie Belohnung und Bestrafung scheitern

Im vierten Abschnitt distanzieren sich in kurzer Folge das serbische, das bosnische und dann das kroatische Lager vom Abkommen von Sarajewo. Neben dieser Regelverletzung entschied sich das serbische Lager für den militärischen und gewaltsamen Konfliktaustrag beider Konfliktdimensionen. Das kroatische Lager folgte dem serbischen Lager mit Blick auf die innere Verfasstheit und begann ebenfalls militärische Kampagnen an zwei strategisch wichtigen Punkten im Land. Eine letzte EPZ/ICY-Verhandlungsrunde konnte eine Abkehr vom militärischen Konfliktaustrag um mehrere Dutzend umstrittene Gemeinden nicht mehr abwenden, auch weil die für das serbische Lager vitale Verknüpfung zwischen Anerkennung und Verfassungsreform von europäischer Seite wieder aufgelöst worden war. Dies führte schließlich zu einer weiteren präemptiven Militäraktion des serbischen Lagers gegen das Regierungsviertel am Vortag der vermuteten Anerkennung. Besonders erklärenswert ist im vierten Abschnitt die

³⁴⁸ Vgl. Zimmermann 1999: 194f.

Kriegsentscheidung des serbischen Lagers und das Abspringen der beiden anderen Lager vom Abkommen von Sarajewo.

Insbesondere aus Sicht des serbischen Lagers war unklar, ob die EPZ/ICY mit der Anerkennung wirklich warten würde, bis die Verfassungsreform gelungen war. Deswegen musste die fünfte Verhandlungsrunde mindestens eine von zwei Ergebnissen haben, um als sinnvolle und gewaltfreie Option zu gelten. Entweder musste Cutileiro eine Garantie einer zeitlichen Abfolge ins Abkommen verankern und glaubwürdig kommunizieren, dass die EPZ-Außenminister die Anerkennung zurückhalten würden. Oder Cutileiro musste mit allen Mitteln versuchen, die serbische Gebietsaufteilung gegenüber den anderen beiden Lagern sofort und vollständig durchzusetzen. Zwar setzte das europäische Vermittlerteam während der fünften und auch sechsten Verhandlungsrunde weitgehend pro-serbische Methoden und institutionelle Regelungen durch, doch trotz Cutileiros Drohung gegenüber dem bosnischen Lager, die Anerkennung aufzuschieben, gelang nicht die kriegsentscheidende Durchsetzung der serbischen Gebietsaufteilung. Dies lag daran, dass Cutileiro die Verknüpfung nur informell andeutete und nicht zum Teil des Abkommens machte. Dafür fehlte ihm die Unterstützung der EPZ-Außenminister, die sich mit Blick auf die Anerkennungsentscheidung nicht festlegen lassen wollten.

Während sich der Zeitpunkt des Kriegsausbruchs mit den fehlenden Garantien und Fortschritten für das serbische Lager erklären lassen, kann auch der serbische Angriff vom 5. April 1992 als Nebenprodukt der Anerkennungspolitik der EPZ gewertet werden. Zum einen hatte das serbische Lager in seiner Wahrnehmung bereits zwei Mal mit militärischen Maßnahmen eine europäische Anerkennungsentscheidung verschieben können und vieles sprach also dafür, dass es noch einmal funktionieren könnte. Zum anderen wollte das serbische Lager durch die Militäraktion neue verlässliche Informationen über die Entschlossenheit und Funktionsweise der EPZ-Anerkennungspolitik generieren. Diese war nach außen hin hochgradig intransparent und nur sehr schwer nachvollziehbar bzw. kalkulierbar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das EPZ/ICY-Krisenmanagement eine Konfliktverschärfung, insbesondere durch das serbische Lager mit verursachte. Im Bereich des Konfliktes um die innere Verfasstheit orientierte Cutileiro sich institutionell am serbischen Lager, bei der Karte am bosnischen und schlug schließlich einen Zeitrahmen für die Arbeitsgruppe vor, der die gesamte Verhandlungsmethode für das serbische Lager nutzlos

machte. Ähnlich unglaubwürdig war der versuchte Lösungsansatz für die äußere Verfasstheit. Dieser verknüpfte Cutileiro mit der inneren Verfasstheit nur informell und vage, versah die Arbeitsgruppe mit einem unrealistischen Zeitplan und schließlich gaben sich die Außenminister alle Mühe, das serbische Lager mit Positivmaßnahmen zu belohnen, während sie zu seinem Nachteil Bosnien anerkannten. Ein dritter Aspekt, der die Unglaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements steigerte, war die Tatsache, dass es Cutileiro wie auch den Außenministern der EPZ gelang, die Frage der politischen Gewalt, des Kriegsausbruchs und der im Land vorhandenen unzähligen bosnischen und ausländischen Sicherheitskräfte auszuklammern. Dies war ein wichtiger Grund dafür, dass das bosnische Lager sich vom Abkommen entfernte, als die Militäroperationen begannen.

Die USA verfolgten lediglich mit Blick auf die Gewaltfrage eine zur ICY/EPZ unterschiedliche Politik, die sich jedoch nur auf unglaubwürdige rhetorische Maßnahmen, d.h. Drohungen ohne ersichtliche Folgekosten erstreckte. Zudem wurde die vage amerikanische Drohung mit der internationalen Isolierung vollständig von der EPZ aufgehoben: In dem Moment, in welchem der amerikanische Botschafter die wirtschaftliche Isolierung Serbiens wegen des Einmarsches in Bosnien androhte, verkündete die EPZ die Belohnung der Teilrepublik Serbien mit wirtschaftlichen Positivmaßnahmen.

4.5 Zusammenfassung: EPZ- und US-Krisenmanagement 1991-1992

Der erste Fall europäischen Krisenmanagements im Bosnienkonflikt weist sowohl auf der Ebene des Verhaltens der Konfliktparteien, als auch in Bezug auf die Glaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements Varianz auf. In diesem abschließenden Unterkapitel sollen diese Umbrüche neben einander gelegt werden, um zu einem abschließenden Urteil über die Effektivität des europäischen Krisenmanagements im gesamten Zeitraum zu gelangen. Auffällig war dabei insbesondere der zweite Zeitabschnitt (T2), der im Vergleich zu den anderen dreien besonders kooperativ erscheint. Der erste und dritte Zeitabschnitt (T1 und T3) waren dagegen ein Zusammenspiel von konfrontativen und kooperativen Strategien. Im vierten Zeitabschnitt (T4) entschieden sich zwei der drei Konfliktparteien für einen militärischen Konfliktaustrag, was zu einem landesweiten Krieg führte. In einem abschließenden Abschnitt dieser Zusammenfassung wird zudem der Einfluss institutioneller Merkmale der EPZ auf die variierende Glaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements untersucht.

4.5.1 Varianz des Konfliktverhaltens: Nur eine kooperative Phase

Der erste Zeitabschnitt dokumentierte einen sich immer weiter verschärfenden Konflikt zwischen den drei Lagern um die Frage der Unabhängigkeit Bosniens und seine zukünftige innere Ordnung. Während das serbische Lager über erhebliche militärische Kapazitäten verfügte, war es innerhalb der demokratischen Institutionen Bosniens isoliert. Das bosnische Lager dagegen besaß fast keine militärischen Kapazitäten, dafür jedoch komfortable demokratische Mehrheiten in Parlament und Regierung. Das kroatische Lager unterstützte das serbische Lager, hatte aber nur marginale Einflussmittel. Obwohl beide Konfliktdimensionen für sich genommen unlösbar ohne die Kapitulation einer Seite erscheinen, versuchten alle drei Lager auf Eigeninitiative eine Verhandlungslösung durch die Verknüpfung beider Probleme, welche aber an besonders scharfen *Commitment*-Problemen scheiterte.

Der zweite und kooperative Zeitabschnitt begann damit, dass das bosnische Lager seine sicheren demokratischen Mehrheiten dadurch verlor, dass dem kroatischen Lager die Spaltung des bosnischen Lagers gelang. Daraufhin ließ sich das bosnische Lager mit den anderen beiden Lagern auf einen europäisch vermittelten Tauschhandel - äußere Unabhängigkeit für die innere Teilung - ein, wobei weder der Zeitplan der Unabhängigkeit noch das Ausmaß an Teilung durch die EPZ/ICY klar festgelegt wurde.

Im dritten Zeitabschnitt ist besonders erklärenswert, warum insbesondere das serbische Lager wieder eine konfrontative Strategie annahm, indem es gegen das Unabhängigkeitsreferendum eine Militäraktion begann und bei den Verhandlungen ein neues Abkommen ablehnte. Der dritte Zeitabschnitt ist auch deswegen ein Mix aus Kooperation und Konflikt, weil letztendlich alle drei Lager schließlich mit dem Abkommen von Sarajewo einen neuen Versuch unternahmen, eine kooperative Lösung für beide Konflikte zu finden. Eine endgültige Überwindung der Kooperationsprobleme durch die Hilfestellung der EPZ/ICY gelang jedoch wieder nicht, weil auf EPZ/ICY-Ebene keine Einigung auf einen Zeitplan und eine Verknüpfung zwischen Anerkennung und Verfassungsreform gelang und bei der Teilung die territoriale Frage offen blieb.

Im vierten Zeitabschnitt erfolgte ein markanter Strategiewechsel des serbischen und in geringerem Ausmaß auch des kroatischen Lagers. Beide begannen mit der militärischen Realisierung ihrer territorialen Forderungen. Zudem bekämpfte das serbische Lager erneut die Unabhängigkeit durch eine gezielte Militäraktion. Im Folgenden sind nun die lokalen mit den europäischen Einflussfaktoren abzugleichen, um zu klären, inwieweit die Strategiewechsel auf europäische Politiken, bzw. deren Glaubwürdigkeit und/oder Neutralität zurückzuführen sind.

4.5.2 Varianz des europäischen Krisenmanagements: Unterschiedlich schwache Glaubwürdigkeit

In drei der vier Abschnitte des Bosnienkonflikts war die EPZ/ICY führender internationaler Krisenmanager. Auf der Zeitschiene soll nun im Folgenden diskutiert werden, an welchen Punkten neue Maßnahmen oder die Verschärfung bzw. Änderung bestehender Maßnahmen der EPZ/ICY für die oben identifizierten Strategiewechsel mitverantwortlich waren. Grundsätzlich folgte das Krisenmanagement von EPZ/ICY dem Modell einer parteiischen externen Macht, wobei in der Kommunikation der Wert einer neutralen Vermittlerrolle betont wurde.

Im ersten Zeitabschnitt wirkte die Jugoslawienpolitik der EPZ grundsätzlich zum Nachteil des bosnischen Lagers. Das allgemeine Waffenembargo senkte die Kosten für eine konfrontative und militärische Strategie des serbischen Lagers und die Anerkennungspolitik von EPZ/ICY war einseitig zum Vorteil des serbischen und auch kroatischen Lagers. Das bosnische Lager wurde dadurch zusätzlich unter Druck gesetzt. Die Konfliktverschärfung in Bosnien stand also ab Ende

1991 im Zusammenhang mit zwei Politiken der EPZ. Die Konfliktparteien nahmen das Krisenmanagement der EPZ als schwache, jedoch glaubwürdige pro-serbisch Parteinahme wahr. Im zweiten Zeitabschnitt lassen sich zwei direkte Effekte des europäischen Krisenmanagements auf das kroatische und bosnische Lager feststellen. Die Forderung der EPZ/ICY nach einem Referendum und die Ankündigung von europäisch geleiteten Verfassungsverhandlungen erklären direkt den Zeitpunkt des innerparteilichen Putsches in der Kroatenpartei HDZ BH und den Wechsel der HDZ BH vom pro-bosnischen Lager in die Allianz mit dem serbischen Lager. Dadurch verlor das bosnische Lager sein letztes Machtmittel: Eindeutige demokratische Mehrheiten in Parlament und Regierungspräsidium und es geriet unter vergleichsweise großen Druck, die Einrichtung ethnischer Kantone zu akzeptieren.

Der europäische Vermittler positionierte sich zudem während der Verhandlungen eindeutig pro-serbisch und pro-kroatisch, indem er eine ethnische Kantonisierung vorschlug, der aufgrund vager Prinzipien keine institutionellen und territorialen Grenzen gesetzt waren. Dadurch wurde das bosnische Lager zusätzlich zur inneren Spaltung am Verhandlungstisch vollständig isoliert, da auch der Vermittler Teil der gegnerischen Seite wurde. Das Abkommen von Lissabon war weniger das Ergebnis von Cutileiros Verhandlungsgeschick, sondern Ergebnis von Spaltung und Isolierung.

Im dritten Zeitabschnitt lässt sich ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der geringen Glaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements und der Zunahme unkooperativer und gewaltsamer Strategien des serbischen Lagers herstellen. Zum einen hatte das serbische Lager bereits im ersten Zeitabschnitt festgestellt, dass die EPZ/ICY besonders konfrontative und unkooperative Verhaltensweisen grundsätzlich belohnte, anstatt sie zu bestrafen. Zum anderen fehlten dem europäischen Friedensplan von Cutileiro jegliche Umsetzungsgarantien, d.h. glaubwürdige Investitionen seitens der EPZ in die Realisierung der Verfassungsreform vor der internationalen Anerkennung.

Im Zeitabschnitt kann insbesondere anhand der völligen Intransparenz der europäischen Anerkennungs politik erklärt werden, warum das serbische Lager damit begann, das Unabhängigkeitsreferendum militärisch zu bekämpfen, obwohl es nur eine Woche zuvor einem unabhängigen Bosnien in Lissabon zugestimmt hatte. Der Tauschhandel konnte nur funktionieren, wenn die EPZ ihre Anerkennungsentscheidung solange zurückhielt, wie die Verfassungsreform nicht implementiert war. Weder Cutileiro noch die europäischen

Außenminister kommunizierten jedoch explizit und dadurch glaubwürdig eine entsprechende zeitliche Abfolge. Sobald es dem serbischen Lager gelungen war, die Anerkennung vorerst bis zur nächsten regelmäßigen EPZ-Sitzung zu verschieben, verhielt sich das serbische Lager wieder sehr viel kooperativer und nahm das Abkommen von Sarajewo an. Die unklare und indirekte Kommunikation, die fehlende Klarstellung bezüglich der zeitlichen Abfolge, d.h. die geringe Glaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements war der Hauptgrund für die Entscheidungsträger des serbischen Lagers, eine erste begrenzte Militäraktion zu starten.

Der Grund für das Abspringen des bosnischen Lagers vom Lissabon-Abkommen lag zum einen am unkooperativen Verhalten des serbischen Lagers und zum anderen an fehlenden Garantien seitens der EPZ/ICY, die territorialen und institutionellen Maximalforderungen des serbischen Lagers im Rahmen der Umsetzung der Verfassungsreform gewisse Grenzen zu setzen. Für das bosnische Lager war nicht erkennbar, wie eine Auflösung Bosniens im Kontext der Umsetzung der von EPZ/ICY-Seite vorgeschlagenen Kantonisierung verhindert werden konnte. Die EPZ/ICY hatte für die Umsetzung etwa ein Dutzend Richter angeboten, die territoriale und institutionelle Konflikte im Kontext der Ratifizierung der Verfassungsreform klären sollten. Dieses Mittel adressierte jedoch nicht das Problem der gravierenden militärischen Asymmetrie, d.h. den zu erwartenden Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung institutioneller und territorialer Forderungen durch das serbische Lager. Die Garantien der EPZ/ICY stellten äußerst geringe *enforcement costs* dar und waren deswegen nur gering glaubwürdig.

Im vierten Zeitabschnitt kann der Kriegsausbruch in erster Linie mit der weiter abnehmenden Glaubwürdigkeit des europäischen Krisenmanagements erklärt werden. Dies betrifft nicht nur den Zeitpunkt, sondern auch die Art der Kriegsführung. Zwei Glaubwürdigkeitsdefizite waren die Hauptursache für den Zeitpunkt des Kriegsbeginns. Wieder war unklar und sogar unwahrscheinlich, dass sich die EPZ am Fortgang der Verfassungsverhandlungen bzw. der Umsetzung der Reform orientieren würde, wenn sie über die Anerkennung Bosniens entschied. Die Signale, die das serbische Lager hinsichtlich der Verknüpfung von Anerkennung und Verfassungsreform erhielt, waren im Zeitabschnitt völlig widersprüchlich und unklar. Die Anerkennungs politik der EPZ unterstützte die Kriegsentscheidung, weil sie nicht mehr als Garantie für den Tauschhandel glaubwürdig war. Zudem wurde parallel zur Anerkennung Bosniens von der EPZ mit der Positivmaßnahme für Serbien ein weiterer Anreiz gesetzt, die bereits zehntägige Militärkampagne fortzuführen. Die Positivmaßnahmen versprachen Finanzhilfen für den durch eine militarisierte Außenpolitik strapazierten Staatshaushalt Serbiens.

Darüber hinaus wiesen das bosnische und kroatische Lager die territorialen Forderungen des serbischen Lagers als Alternative zum gewaltsamen Konfliktaustrag entschieden zurück. Aus Sicht des kroatischen und bosnischen Lagers forderte das serbische Lager gewissermaßen die bedingungslose Kapitulation. Zudem bot das Abkommen von Sarajewo keinerlei Garantien dafür an, wie die militärische Übermacht des serbischen Lagers davon abgehalten werden konnte, sich im Kontext der Umsetzung all das zu nehmen, was es wollte. Am Verhandlungstisch war der grundsätzlich pro-serbische Ansatz der EPZ/ICY dadurch unglaubwürdig geworden, dass der europäische Vermittler zwar die institutionelle Forderungen des serbischen Lagers, nicht aber deren territorialen Ziele übernahm und schließlich die endgültige Klärung der Gebietsaufteilung um zwei Monate verschob.

4.5.3 Varianz amerikanischer Bosnienpolitik: Nur in einer Phase ansatzweise glaubwürdig

Die USA unterstützten weitgehend die Anerkennungspolitik und die Verfassungsverhandlungen der EPZ. Dadurch verstärkten sie zunächst im ersten und zweiten Zeitabschnitt grundsätzlich deren Glaubwürdigkeit. Der US-Außenminister konnte im Zeitabschnitt zwar keine neue und pro-bosnische Strategie durchsetzen, die die Anerkennung Bosniens als Bestrafung und Abschreckung des serbischen und kroatischen Lagers verstand. Jedoch erreichte er die Gefolgschaft der EPZ in der Frage des Anerkennungstermins. Der Termin war von den Verfassungsverhandlungen losgelöst, obwohl die US-EPZ Erklärung das Gegenteil kommunizierte. Die US-EPZ-Anerkennungspolitik wurde vollständig unglaubwürdig, als der US-Außenminister den Anerkennungstermin veröffentlichte und ihn als losgelöst von der Verfassungsreform darstellte.

Die Glaubwürdigkeit wurde weiter dadurch reduziert, dass die europäischen Außenminister auf der anderen Seite zusätzlich zu Verfassungsreform weitere Vorbedingungen, wie einen regionalen Frieden und eine „gesamtjugoslawische Lösung“ forderten. Diese völlig widersprüchliche Botschaft zwischen USA und EPZ über die Funktion der Anerkennung wurde am Anerkennungstrag wiederholt. Die Anerkennungspolitik der USA war nicht nur wegen der zur EPZ unterschiedlichen Botschaft unglaubwürdig, sondern auch, weil die USA zwar mehrere Male dem kroatischen und serbischen Lager Konsequenzen für die Verletzung der äußeren Grenzen Bosniens androhten, jedoch keinerlei Anstrengungen unternahmen, um potentiell teure Strafen in Form von Sanktionsdrohungen aufzubauen.

4.5.4 Einfluss institutioneller Merkmale der EPZ: Wenig Relevanz

Nur wenige institutionelle Faktoren hatten einen nachweisbaren Einfluss auf die Qualität des europäischen Krisenmanagements. Die Schaffung des ICY mit dem Sonderbeauftragten der portugiesischen Präsidentschaft war eine Ad-Hoc-Institution der EPZ, die die Außenminister vom tagespolitischen Verhandlungs- und Vermittlungsgeschäft entlastete, d.h. Transaktionskosten senken sollte. Dies *reduzierte einerseits massiv Transaktionskosten* für die nationalen Außenpolitiken, doch es schuf auch *neue Koordinationsprobleme*, da die Anerkennungspolitik den beiden Ad-Hoc-Organen vorenthalten wurde, diese aber über das stärkste Straf- oder Belohnungspotential von aller zur Verfügung stehenden Instrumenten verfügten.

Der portugiesischen Präsidentschaft und dem ICY gelang es im gesamten Zeitraum nicht, die Anerkennungspolitik der Außenminister mit der Vermittlungsmision zu verknüpfen; institutionelle Regelungen zur Stärkung der Kohärenz zwischen den Einzelmaßnahmen waren nicht gegeben. Die von der vorangegangenen niederländischen Präsidentschaft gegründete und fortbestehende Ratsarbeitsgruppe „Jugoslawien“ hätte als Struktur dafür sorgen können, war aber von Beginn an von der portugiesischen Präsidentschaft ausgegrenzt worden. Insbesondere im dritten und vierten Zeitabschnitt ist die fehlende oder unglaubwürdige Verknüpfung von Anerkennungspolitik und Vermittlungstätigkeit Grund für besonders konfrontative Strategien des serbischen Lagers.

Neben der de facto Erhöhung von Transaktionskosten durch die institutionelle Struktur des Krisenmanagements der EPZ/ICY fehlten Regelungen für eine *transparente Entscheidungsfindung* im Rahmen der EPZ, damit die Konfliktparteien ihre Kalkulationen entsprechend machen konnten und durch EPZ-Erklärungen und Maßnahmen die Unsicherheiten vor Ort nicht noch zusätzlich zunahmen. Die oben genannten konfrontativen Strategien des serbischen Lagers hingen auch mit einem Fehlen an verlässlichen Informationen über den Stand der Diskussionen im Außenministerrat zusammen. Die sehr schwache Glaubwürdigkeit der Anerkennungspolitik insbesondere im dritten und vierten Zeitabschnitt steht in direktem Zusammenhang mit fehlenden institutionellen Regelungen, die die Nachvollziehbarkeit der gemeinsamen Politik auch nach außen hin garantiert hätten.

Schließlich konnten einzelne Mitgliedstaaten ungehindert gemeinsame Politiken unterlaufen bzw. blockieren. In den ersten beiden Zeitabschnitten schien diese Problematik nicht besonders gravierend, weil kein Mitgliedstaat überhaupt Interesse an der Situation in Bosnien zeigte. Im dritten Zeitabschnitt jedoch handelten der britische und französische Außenminister unvermittelt gegen die soeben getroffene US-EPZ-Entscheidung und kommunizierten konträre Zeitpläne und Strategien zur Anerkennungspolitik der EPZ. Der deutsche Außenminister bestätigte zudem, dass einzig aufgrund des Drucks durch die USA der Widerstand der französischen, britischen und deutschen Regierung gegen eine baldige Anerkennung überwunden werden konnte. Die US-Einflussnahme am 10. März 1992 führte dazu, dass in den Augen aller Konfliktparteien Anerkennungspolitik und Verfassungsvermittlung ansatzweise verknüpft und kalkulierbar erschienen.

Auch am Tag der Anerkennung zeigte sich, dass die *Verhandlungsmacht* von zwei Mitgliedstaaten, Großbritannien und Frankreich, ausreichte, um die Botschaft der Anerkennungsentscheidung zu verdrehen. Die von britischer und französischer Seite durchgedrückten Positivmaßnahmen für Serbien waren de facto kriegsfördernd.

Obwohl das europäische Krisenmanagement sehr wenige Zwangselemente beinhaltete, hat es im Zeitabschnitt zwischen Oktober 1991 und April 1992 einen großen Effekt gehabt. Ohne das europäische Krisenmanagement ist der Zeitpunkt des Kriegsausbruch und auch die vorangegangene kooperative Phase nicht zu erklären. Um das serbische Lager vom Einsatz seiner überragenden militärischen Kapazitäten abzuhalten, hätte die EPZ sich pro-bosnisch positionieren müssen und eine entsprechend glaubwürdige Erhöhung der potentiellen Kriegskosten androhen müssen.

5 ZWEITER FALL: GASP-KRISENMANAGEMENT 1993-94

Die zweite europäische Krisenmanagement-Initiative lässt sich anhand der Verhaltensmuster der Konfliktparteien im Zeitraum zwischen September 1993 und März 1994 in drei Abschnitte unterteilen. Im gesamten Zeitraum spielte die Frage der äußeren Verfasstheit Bosniens keine wesentliche Rolle mehr im Unterschied zur ersten Fallstudie. Zentral war die Frage der Gebietsaufteilung, denn an ihr entschied sich, ob sich die jeweilige Definition der drei Konfliktparteien eines eigenen lebensfähigen bosnischen Kleinstaates würde realisieren lassen.

Im ersten Zeitabschnitt (T1) schwankten die Konfliktparteien zwischen einer abwartenden Haltung und zunehmenden militärischen Aktivitäten, um die Gebietsforderungen durchzusetzen. Die *International Conference for Former Yugoslavia* (ICFY) vermittelte mit David Owen und Cyrus Stoltenberg an der Spitze weiter den von bosnischer Seite abgelehnten Milosevic-Tudjman-Plan. Die EU nutzte in diesem Zeitabschnitt die neuen Bestimmungen der GASP um einen umfassenden und integrierten explizit pro-bosnischen Friedensplan zu entwickeln. Im zweiten Zeitabschnitt (T2) reduzierten die Konfliktparteien merklich ihre militärischen Aktivitäten und verhandelten vier Wochen im Kontext des *EU Action Plans* mit den ICFY-Vermittlern. Im dritten Zeitabschnitt (T3) kam es nach dem Scheitern des *EU Action Plans* zu einer neuen Phase der politischen und militärischen Eskalation. Das bosnische Lager griff das kroatische Lager an, wurde aber nun mit einer nicht nur politisch, sondern auch militärisch gestärkten serbo-kroatischen Allianz konfrontiert. Dieser Allianz gelang jedoch weder auf militärischer noch politischer Ebene die Durchsetzung ihrer Ziele. In der zweiten Hälfte des dritten Abschnitts kam es zur Niederlage dieser Allianz und einem zunehmenden internationalen Druck, der von den USA initiiert wurde. Dies ermöglichte einen bosnisch-kroatischen Ausgleich unter amerikanischer Vermittlung.

5.1 Oktober-November 1993 (T1): Planungsphase des *EU Action Plans*

Der erste Zeitabschnitt begann Anfang Oktober 1993, nachdem der *Owen-Stoltenberg-Plan*, der an Bord der *HMS Invincible* am 20. September 1993 verhandelt worden war und an der Ablehnung des bosnischen Parlaments neun Tage später scheiterte. Wichtig war diese Vorverhandlungsphase deswegen, weil der *EU Action Plan* auf dem Acquis des *Invincible-Plans* aufbaute und in dieser Phase entstand. Der *EU Action Plan* war der vierte internationale

Friedensplan für den Bosnienkonflikt nach dem *Cutileiro-Carrington-Plan*, dem *Vance-Owen-Plan* (VOPP) und dem *Owen-Stoltenberg-Plan*. Die zwei letzten Pläne waren von der ICFY und deren beiden Vorsitzenden Owen und Vance bzw. Thorvald Stoltenberg entworfen und verhandelt worden. Es ist zudem wichtig aufzuzeigen, wie die Konfliktstrukturen vor der zweiten Krisenmanagement-Initiative der EU waren, um deren Einfluss besser bestimmen zu können.

5.1.1 Konfliktstruktur: Unvereinbare Positionen mit Blick auf wenig Territorium

Im Vergleich zur Konfliktstruktur im ersten Fall veränderten sich die Strategien des kroatischen und auch des serbischen Lagers in zweierlei Hinsicht. Die drei Lager selbst hatten sich nur unwesentlich verändert. Das kroatische und das serbische Lager hatten aus einer Parteistruktur, der HDZ BH und der SDS BH eine eigene ethnische Staatsstruktur gebildet und *Herzeg Bosna* (HB) und *Republika Srpska* (RS) weiter institutionell, administrativ und territorial ausgebaut. Die wesentlichen Entscheidungen zum Aufbau eines ethnisch exklusiven Einparteienstaates, einer eigenen Armee und Polizei waren aber bereits Ende 1991 und Anfang 1992 gefallen.

Der wesentliche Unterschied zur ersten Fallstudie bestand darin, dass sich das kroatische Lager im Konflikt um Territorien mit dem bosnischen Lager für eine militärische Strategie entschieden hatte. Das kroatische Lager, welches im ersten Fall zwar in der politischen Zielsetzung eines eigenen ethnischen Staates mit dem serbischen Lager weitgehend übereinstimmte, hatte bis dato jedoch die militärische Auseinandersetzung mit dem bosnischen Lager bezüglich der Gebietsaufteilung gemieden. Im April entschloss sich das kroatische Lager jedoch zur Realisierung der territorialen Ziele zulasten des bosnischen Lagers und begann in Zentralbosnien und im Großraum Mostar gegen die Kräfte des bosnischen Lagers vorzugehen. Unter der Führung des kroatischen Präsidenten Tudjman und dessen bosnischem Gefolgsmann Boban sollten diese Gebiete in die *Herzeg Bosna* eingegliedert werden.³⁴⁹ Der Großteil der militärischen Ereignisse ab April 1993 war deswegen durch den bosnisch-kroatischen Krieg geprägt, während

³⁴⁹ Die verschiedenen Verfahren des ICTY in Den Haag haben eindeutige Beweise für zentrale Rolle Tudjmans als politisch hauptverantwortlich für den bosnisch-kroatischen Konflikt 1993 vorgelegt. Als weitere Hauptakteure wurden vom Gericht Verteidigungsminister Susak, Innenminister Bruno Stojic und der Präsident der *Herzeg Bosna*, Boban identifiziert. Die Aussagen Tudjmans in den vielen Sitzungen des geheim tagenden *Council for Defence and National Security*, an denen der Verteidigungsminister, der Innenminister, der Geheimdienstchef sowie der HDZ-Generalsekretär teilnahmen, sind eindeutig. Tudjman hatte, ohne Mitwissen der Beteiligten, die Sitzungen aufzeichnen lassen. Die kroatische Regierung hat diese Protokolle an das ICTY übermittelt. Der damalige HDZ-Generalsekretär Mesic hat in einer Zeugenaussage vor dem ICTY Tudjmans politische Verantwortlichkeit ebenso bestätigt wie Tudjmans Geheimdienstchef Manolic und Tudjmans Kabinettschef Sarinic (Mesic/ICTY 16.3.1998, Sarinic/ICTY 21.1.2004, Manolic/ICTY 3.7.2006).

es zwischen dem bosnischen und serbischen Lager zunächst weniger massive militärische Auseinandersetzungen gab.

Der zweite Unterschied lag darin, dass das serbische Lager drei der sechs strategischen Ziele bereits erreicht hatte, die es sich am 12. Mai 1992 gesetzt hatte und bereits etwa 70% des bosnischen Territoriums kontrollierte.³⁵⁰ Um die restlichen Gebiete in Ost- und Westbosnien, die Enklaven Srebrenica, Zepa, Gorazde und Bihac noch zu gewinnen, bestand die Strategie des serbischen Lagers in erster Linie im kontinuierlichen Artilleriebeschuss dieser Gebiete sowie der eingekesselten Hauptstadt Sarajewo, um die Regierung zur Aufgabe der Enklaven zu zwingen. Um beide Gegner in möglichst verlustreiche Kämpfe gegeneinander zu verwickeln, lieferte das serbische Lager an beide Kleinwaffen und unterstützte, je nach taktischer Situation, die eine oder andere Seite mit seinen weit überlegenen Artilleriekapazitäten. Diese Strategie war intern im serbischen Lager umstritten und führte im September 1993 zu einer Rebellion serbische Soldaten in Banja Luka, die jedoch von der Führung der RS in Pale niedergedrungen werden konnte.³⁵¹

5.1.1.1 Innere Verfasstheit: Mehr Territorium für drei lebensfähige Kleinstaaten

Die institutionellen Fragen hatten sich im Sommer 1993 weitgehend geklärt, nachdem alle drei Parteien, wie von Milosevic und Tudjman am 17. Juli 1993 vorgeschlagen, die Gründung einer Konföderation dreier Republiken akzeptiert hatten.³⁵² Wie nach Cutileiros Vorschlag zur Gründung dreier Kantone im März 1992 war jedoch die Gebietsaufteilung zwischen den drei Republiken weiterhin äußerst umstritten und der Hauptgrund für die militärischen Auseinandersetzungen.

Das vordringliche Ziel des bosnischen Lagers bestand darin, eine lebensfähige zentralbosnische Republik zu erkämpfen und möglichst gleichzeitig bilateral mit dem serbischen und kroatischen Lager zu verhandeln. Seitdem Tudjman und Milosevic ab Juli 1993 auch offiziell ihre

³⁵⁰ Die „*Strategic Objectives of Republika Srpska*“ vom 12.5.1992 befinden sich im Anhang als ANNEX XV.

³⁵¹ Etwa am 17. September 1993 kam in es im *Crisis Headquater Banja Luka* zu einem Putschversuch. Die bewaffnete Operation „*September 93*“ richtete sich gegen die Führung der RS und insbesondere Karadzic. Diesem gelang jedoch die Neutralisierung dieser Gruppe von VRS- und Sicherheitspersonal. Karadzic spielte die Bedeutung der Aktion herunter: *A section of the crisis headquarters was manipulated (...) those young men were completely innocent (...) they realized that they were dragged into an action against the head of the state and the state as a whole*“ (Serbian Radio Belgrade 30.9.1993 und BBC 2.10.1993). Associate Press meldete, dass der Grund für die Rebellion die Waffenverkäufe der RS-Führung an das kroatische wie bosnische Lager waren: *„A rebellion by elite Serb troops in Banja Luka (...) ended after agreement was reached with Bosnian Serb leader Radovan Karadzic to crack down on corruption and war profiteering, the Yugoslav news agency Tanjug said. Karadzic reportedly assured the officers they would not be prosecuted”* (AP 17.9.1993).

³⁵² Der gemeinsame Vorschlag von Tudjman und Milosevic zur Union dreier Republiken ist im Anhang als ANNEX XVIII aufgeführt.

Bosnienpolitik immer stärker koordinierten, versuchte das bosnische Lager beide durch bilaterale Verhandlungen wieder auseinanderzuidividieren.³⁵³

(9) Karte: Militärische Situation und Frontverlauf im September 1993³⁵⁴

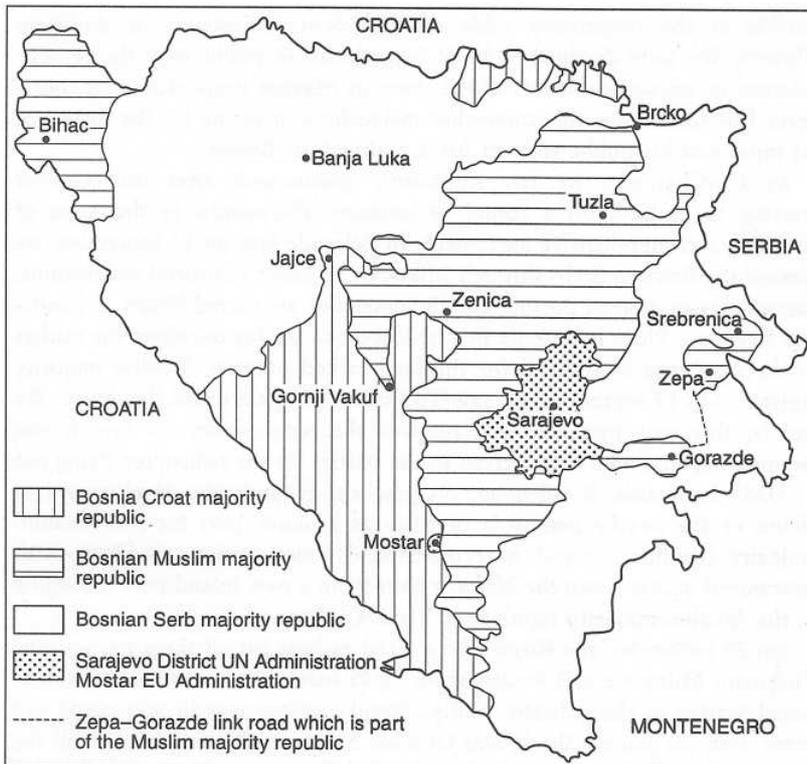


Das bosnische Lager verstand unter einem lebensfähigen Territorium im Allgemeinen die Anbindung der ostbosnischen Enklaven Srebrenica, Zepa und Gorazde, die Rückgabe der Drina-Städte Foca, Zvornik und Visegrad, eine Vergrößerung der Bihac-Enklave, Zugang zur Sava bei Brcko (Donau-Zugang). Diese Territorien, die das bosnische Lager vom serbischen forderte, machten etwa 3-4% des Gesamtterritoriums aus. Vom kroatischen Lager forderte das bosnische Lager die Rückgabe des bosnischen Adria-Zugangs bei Neum, denn Adria- und Sava-Zugang waren unverzichtbar, wollte die zentralbosnische Republik mit ihren potentiell umfangreichen Industriekapazitäten in Zentralbosnien und Sarajewo Zugang zum Weltmarkt erhalten.

³⁵³ Vor dem Hintergrund dieser Strategie lässt sich erklären, warum die bosnische Regierung zwei separate Abkommen, einmal mit der *Republika Srpska* am 16. September 1993 und einmal mit der *Herzeg Bosna* am 14. September schloss und nur der RS unter gewissen Umständen ein Recht auf Sezession von der Union der drei Republiken einräumte. Die Originaltexte der Abkommen, die ansonsten inhaltlich irrelevant sind, können bei Owen nachgelesen werden (Owen 1995b).

³⁵⁴ Quelle: C.I.A. 2002.

(10) Karte: Die Gebietsaufteilung vom 20. September 1993 an Bord HMS Invincible³⁵⁵



Das bosnische Lager hatte anhand zweier Karten an Bord der *HMS Invincible* gezeigt, dass sie mit 33-34%, also zusätzlichen 4 % zur Anbindung der ost- und westbosnischen Enklaven sowie dem Sava- und Adria-Zugang und einer UN-Verwaltung kompromissbereit sei. Im Detail forderte das bosnische Lager sieben ehemals mehrheitlich muslimische Gemeinden vom serbischen Lager zurück.³⁵⁶ Auf der *HMS Invincible* am 20. September 1993 war der bosnischen Regierung mit dem Owen-Stoltenberg-Plan ca. 29-30% des Gesamtterritoriums angeboten worden, ohne dass die oben genannten Gebiete mit strategischer Bedeutung jedoch berücksichtigt wordenb waren.

³⁵⁵ Quelle: Owen 1995a: 218.

³⁵⁶ Am 29. September 1993 erklärte Parlamentspräsident Miro Lazovic zur Zurückweisung des von der bosnischen Delegation zunächst nur vorläufig unterschriebenen Abkommen vom 20. September 1993 an Bord der *HMS Invincible*: „The assembly instructs the state delegation to continue to find a solution regarding the remaining questions and particularly regarding the return of the territories occupied by aggression (...) four deputies in favour of accepting the agreement, seven were in favour of rejecting it, and 58 voted in favour of the decision that was adopted (Radio BH Sarajevo 29.9.1993 und BBC 1.10.1993). Der NYT-Korrespondent in Sarajewo schreibt zu den spezifischen territorialen Forderungen: „In its vote today, the Parliament did not specify which territories would have to be returned for the plan to be accepted. But high-ranking officials said the Muslims would accept an additional 4 percent of Bosnia, including Zvornik, Bratunac, Visegrad and Foca in eastern Bosnia, and Prijedor, Kljuc and Sanski Most in the north-west“ (NYT 30.9.1993). Diese Beschreibung wird von den Aussagen von Mirsad Ceman, dem Vorsitzenden der SDA (The Guardian 30.9.1993) und Bosniens Präsident Izetbegovic untermauert (AP 30.9.1993, Radio Bosnia-Herzegovina Sarajevo 21.9.1993 und BBC 23.9.1993).

Das serbische Lager sah grundsätzlich in der Union der drei Republiken und dem Sezessionsrecht der RS die Vervollständigung der ethnischen Teilung Bosniens.³⁵⁷ Was noch fehlte, war die Verbreiterung dreier Korridore und die Teilung Sarajewos. Erstens ging um die Eroberung der ostbosnischen Enklaven Zepa, Srebrenica und Gorazde, um die Drina-Grenze zwischen RS und Republik Serbien vollständig zu kontrollieren, wie im strategisches Ziel Nr. 3 der RS festgelegt. Zweitens war die Grenze der RS im Westen entlang der Una noch nicht wie im strategischen Ziel Nr. 4 realisiert, weil die Enklave Bihac noch nicht eingenommen war. Drittens war der Korridor zwischen beiden großen Teilen der RS bei Brcko nur wenige Kilometer breit und sollte erweitert werden (strategisches Ziel Nr. 2). Viertens war die Teilung Sarajewos noch nicht wie in Ziel Nr. 5 gefordert institutionalisiert. Und schließlich war unklar, wie die RS Zugang zur Adria bekommen würde, wie in Ziel Nr. 6 stipuliert.

Sowohl die bosnische Regierung als auch das serbische Lager forderten vom kroatischen Lager einen eigenen Zugang zur Adria.³⁵⁸ Tudjman war jedoch nicht bereit, das bosnische Territorium bei Neum wieder zurückzugeben, weil darüber die strategisch wichtige Küstenstraße zwischen Split und Dubrovnik verläuft. Am 14. September 1993 hatten die Präsidenten Izetbegovic und Tudjman zwar ein grundsätzliches Abkommen darüber erzielt, dass Kroatien der zukünftigen zentralbosnischen Republik einen Zugang zur Adria garantieren würde, die genaue Regelung war jedoch auf Anraten Owens einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe überlassen worden.³⁵⁹

Um den Anspruch auf den kurzen bosnischen Küstenstreifen zu untermauern, gab Izetbegovic noch am 14. September 1993 der bosnischen Armee (ARBiH) den Befehl zur Militäroffensive „*Neretva 93*“, um den Zugang zur Adria von Mostar aus frei zu kämpfen.³⁶⁰ Eine Woche später legten die ICFY-Vermittler an Bord der *HMS Invincible* den vermeidlichen Kompromiss der Arbeitsgruppen zur Regelung des Adria-Zugangs vor. Obwohl der Vorschlag empfahl, nur einen Teil Neums an das bosnische Lager zurückzugeben, und obwohl alle drei Optionen keinen ungehinderten und souveränen Zugang bedeuteten, stimmte Izetbegovic vorläufig zu.³⁶¹

³⁵⁷ Vgl. RS-Parlamentspräsident Krajisnik (SDS BH) äußerte sich am 23. November 1993 dementsprechend: „*The reality of Bosnia-Herzegovina where three states must exist for all three peoples (...) this is the end of the dream of an undivided Bosnian-Herzegovina desired by a Muslim leadership in Sarajevo (...) Serbs would support the separation of the three national communities*“ (Tanjug 23.11.1993 und BBC 29.11.1993).

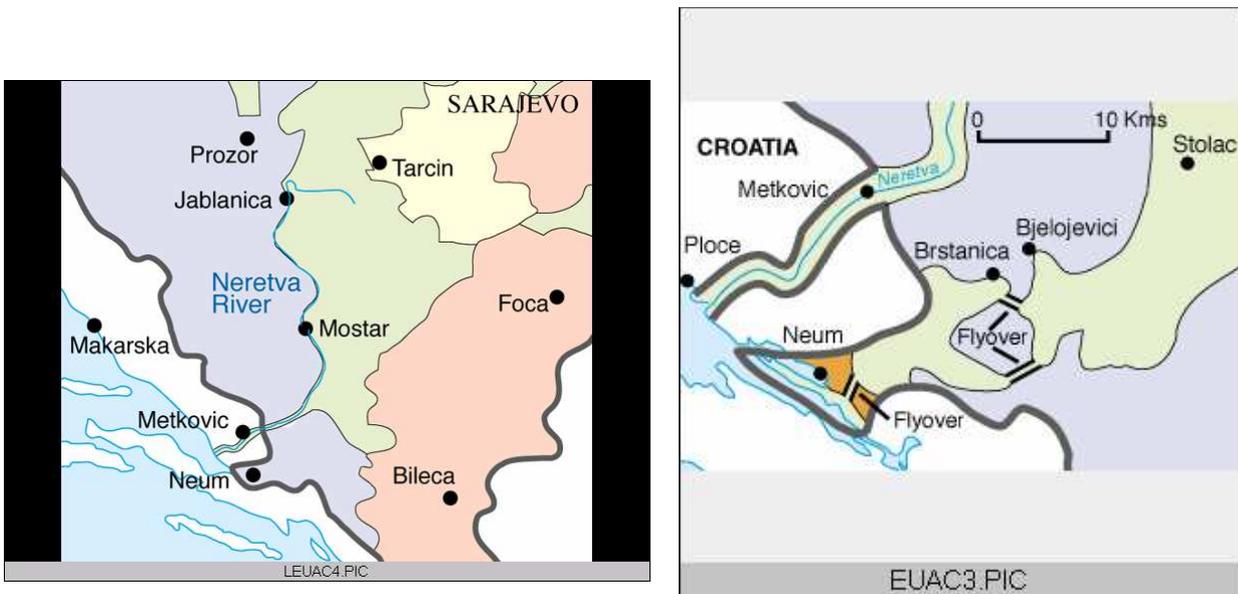
³⁵⁸ Vgl. Owen 1995a: 213.

³⁵⁹ Vgl. *Joint Declaration* vom 14. September 1993 in Genf, unterzeichnet von den Präsidenten Tudjman und Izetbegovic: „*5. Form a working group for matters related to the territorial delimitation between the two Republics in the envisaged Union of Bosnia and Herzegovina, including access to the sea seem as a matter of common developmental interest*“ (Milosevic/Tudjman 17.7.1993).

³⁶⁰ Vgl. C.I.A. 2002: 202.

³⁶¹ Vgl. Izetbegovic/Tudjman 20.09.1993. Das Abkommen befindet sich im Anhang als ANNEX XIX.

(11) Karte: Optionen zum Adria-Zugang vom 20. September 1993³⁶²



Parallel zu jeweils eigenen militärischen Aktionen gegen das bosnische Lager und einer immer weiter zunehmenden Abstimmung auf politischer Ebene, was die Durchsetzung der bilateral vereinbarten Gebietsaufteilung betraf, arbeiteten das serbische und kroatische Lager im Herbst 1993 auch gemeinsam an der innenpolitischen Schwächung des bosnischen Lagers. Insbesondere das serbische Lager hatte ein großes Interesse daran, den bekannten muslimischen SDA-Politiker Fikret Abdic, Präsidiumsmitglied der bosnischen Regierung und sehr erfolgreichen Geschäftsmann, der als Warlord einen kleinen Teil der Enklave Bihac mit seiner Miliz kontrollierte, als Gegenspieler zu Izetbegovic aufzubauen. Nur wenn das serbsische Lager militärisch oder eben durch Subversion die westbosnische Enklave Bihac einnehmen würde, war die territoriale Verbindung zwischen RSK, RS und Serbien-Montenegro nachhaltig gesichert. Militärisch waren die Kräfte von RS, RSK und die ehemalige Volksarmee JNA bislang am Widerstand des 5. Korps der bosnischen Armee mit der Einnahme Bihacs gescheitert.

Am Tag der Ablehnung des *Invincible*-Plans durch das bosnische Parlament rief Abdic die *Autonome Provinz Westbosnien* aus, forderte die Vertreter der bosnischen Regierung in Bihac, die Polizei und das 5. Korps zur Kapitulation auf und befahl den Angriff seiner Miliz mit Rückendeckung von Kräften der RS und RSK.³⁶³ Am 22. Oktober 1993 unterzeichnete Abdic

³⁶² Quelle: Owen 1995b.

³⁶³ Vgl. Abdic 29.9.1993. Vgl. C.I.A. 2002: 188-9.

auf Milosevics Initiative mit Karadzic ein Kooperations- und Beistandsabkommen.³⁶⁴ Abdic war mithilfe von Owen per UN-Hubschrauber nach Belgrad geflogen worden.³⁶⁵ Am 7. November 1993 unterzeichnete Abdic ebenso mit den Premierministern der *Herzeg Bosna* und der *Republika Srpska* ein weiteres Abkommen.³⁶⁶ Doch vor Ort widerstand das 5. Korps und in Sarajewo wurde Abdic aus der Präsidentschaft entlassen und politisch weitgehend ignoriert.

Als die deutsch-französische Initiative zum *EU Action Plan* Anfang November 1993 bekannt wurde, waren alle drei Parteien grundsätzlich zu neuen Verhandlungen bereit. Dennoch versuchten alle drei auf die Neuformulierung der Sanktionspolitik der EU Einfluss zu nehmen. Das bosnische Lager war bemüht, die Kriegskosten des kroatischen Lagers in die Höhe zu treiben, indem es die Entsendung immer weiterer regulärer Truppen aus Kroatien publik machte UN-Sanktionen gegen Kroatien forderte.³⁶⁷ Der bosnische Premierminister Silajdzic forderte darüber hinaus die Ablösung von Owen und Stoltenberg und die Ernennung neuer EU-Vermittler. Der im *EU Action Plan* vorgeschlagene Sanktionsmechanismus wurde vom bosnischen Lager grundsätzlich positiv aufgenommen. Allerdings glaubte man, dass der *EU Action Plan* zu viele positive Anreize und zu wenig potentielle Bestrafung für das serbische Lager vorsah.³⁶⁸

Milosevic machte die Teilnahme an neuen Verhandlungen davon abhängig, dass der „serbische Teil“ nicht mehr „dem Embargo unterliege, während der kroatische Teil privilegiert wird“ (Agence Europe 5.11.1993). Außerdem wies er die Idee des *EU Action Plans* zurück, mittelfristig auch die Spannungen im Kosovo, Sandzak und der Voivodina zu regeln. Karadzic wurde noch expliziter und verlangte am 28. November 1993, dass die Sanktionen gegen Serbien und Montenegro als Vorbedingung für neue Verhandlungen, nicht als Ergebnis einer Einigung aufgehoben werden müssten.³⁶⁹

³⁶⁴ Vgl. Abdic/Karadzic 22.10.1993.

³⁶⁵ Vgl. Simms 2002: 164.

³⁶⁶ Vgl. Abdic 7.11.1993. Vgl. zu den militärischen und politischen Geschehnissen in Bihac: C.I.A. 2002: 187-9.

³⁶⁷ Der bosnische Außenminister Lubijankic forderte am 26. November 1993 in Wien die Verhängung von Sanktionen gegen Kroatien, da das Nachbarland seine Armee in Bosnien kämpfen lasse und zusätzliche Truppen entsandt habe: „Croatia has send another brigade into Bosnia-Herzegovina“ (Independent 26.11.1993).

³⁶⁸ Vgl. Der bosnische Premier Silajdzic: „No progress would be possible if the same old people organise the talks“ (Independent 5.11.1993). Silajdzic: „I have the feeling that conditions are being created for positive talks and negotiations on the cessation of the war (...) we have run out of ideas and for this reason the Kinkel-Juppé initiative has come at the right moment“ (Radio BiH 21.11.1993 und BBC 23.11.1993). Der bosnische UN-Botschafter Sacirbey: „This so called trade off has too much carrot and too little stick. This political initiative is not as revolutionary as it sounds (AP 22.11.1993).

³⁶⁹ Vgl. Karadzic: „Under no circumstances will we allow the results of our struggle to be ruined by the EU’s ultimatum for additional concessions to the Muslims“ (The Age Melbourne 28.11.1993).

Tudjman dagegen bemüht sich durchzusetzen, dass die Sanktionen gegen Serbien-Montenegro auf gar keinen Fall einzig wegen territorialer Konzessionen des serbischen Lagers an das bosnische Lager suspendiert werden könnten. Er fürchtete, die serbisch besetzten Gebiete der RSK in Kroatien (UNPAs) mittelfristig als Teil des kroatischen Staatsgebietes zu verlieren, wenn es ihm nicht gelänge, Milosevic zu zwingen, Kroatien in seinen jugoslawischen Republikgrenzen anzuerkennen. In Tudjmans „*peace initiative*“ vom 1. November 1993 forderte der kroatische Präsident eine sofortige gegenseitige Anerkennung nicht nur zwischen einer bosnischen *Union Dreier Republiken* und den Nachbarländern, sondern auch zwischen Serbien-Montenegro und Kroatien.³⁷⁰

5.1.1.2 Zusammenfassung: Wenig Raum für Kompromisse

Nur auf den ersten Blick erscheint ein Kompromiss im ersten Zeitabschnitt in erreichbarer Nähe. Zusätzliche 3-4% Land am das bosnische Lager für einen endgültigen Friedensschluss erschienen leicht erreichbar, hatte das serbische Lager doch beim letzten Anlauf an Bord der HMS Invincible 18% des gesamten Landes den beiden anderen Lager angeboten. Die 4% standen jedoch für den Kern des Konflikts, d.h. für die Frage welches der drei Lager ein zusammenhängendes und lebensfähiges Territorium auf Kosten der anderen erreichen würde.

Bei den 4% an zusätzlichem Land ging es einzig um die vitale Frage, ob insbesondere das serbische Lager dem bosnischen Lager erlauben würde die bis dato eingekesselten Territorien zu einem wirtschaftlich und militärisch überlebensfähigen Territorium zusammenschließen zu dürfen. Neben diesen Korridoren forderte das bosnische Lager Zugang zu den beiden Wasserstraßen Sava und Adria und damit einen direkten Zugang zum Welthandel. Für das kroatische Lager und das serbische Lager ging es direkt um die Frage, ob ihre Expansionspläne gelingen würden d.h., ob das kroatische Lager Zentralbosnien gewinnen würde und ob das serbische Lager die Kontrolle über die Enklaven in Ostbosnien (Srebrenica, Zepa und Gorazde) und Westbosnien (Bihac) erhalten würde, wodurch die letzten beiden strategischen Ziele der *Republika Srpska* erreicht wären und die eroberten Gebiete in Bosnien und Kroatien in Serbien und Montenegro eingegliedert werden konnten.

Ein externer Krisenmanager musste sich also bei der Lage zunächst dafür entscheiden, welches der drei Lager unterstützt werden sollte, weil die Interessenlage zu inkompatibel war, als dass

³⁷⁰ Vgl. Tudjman 1.11.1993.

eine neutrale Vermittlung die Kosten-Nutzen-Kalkulation der drei Lager hätte beeinflussen können. Um die Parteien zu kooperativen Strategien zu bringen, wäre darüber hinaus entscheidend, dass der externe Krisenmanager eine glaubwürdige Erhöhung der Kriegskosten für zwei der drei Lager androhte. Diese potentiellen Zusatzkosten mussten so hoch sein, dass die beiden Lager sich bereit erklärten, die Umsetzung einiger ihrer Interessen abzuberechnen.

5.1.2 EU Action Plan: Nutzung aller verfügbaren GASP-Instrumente

Im Zeitabschnitt löste die EU unter Nutzung der neuen Möglichkeiten der GASP die ICFY als zentralen Krisenmanager ab. Die verschiedenen EU-Gremien waren alle in die Planung des *EU Action Plans* involviert. Die belgische Präsidentschaft übernahm die deutsch-französische Initiative für einen pro-bosnischen Friedensplan mit umfangreicher Anreizstruktur unter Nutzung aller verfügbaren Instrumente von humanitärer Hilfe, über die Sanktionspolitik sowie die politische Verpflichtung, zu einer Implementierungstruppe wesentlich beizutragen, bis hin zur Drohung des Abzugs der UNPROFOR aus Bosnien. Die Grundidee des *EU Action Plans* war, dass nach dem erfolglosen Fokus der ICFY-Vermittler auf Milosevic und Tudjman, nun eine explizit pro-bosnische Positionierung zum Erfolg führen würde. Den belgischen, deutschen und französischen Außenministern erschien die territoriale Differenz von 3-4% als gering und deswegen ein Frieden machbar. Die Kalkulation war, dass mit glaubwürdigen positiven Anreizen das serbische Lager entsprechende Konzessionen lieferte und das kroatische ebenfalls mit der Aussicht auf wirtschaftliche Hilfen in der Adria-Frage kompromissbereiter würde. Allerdings versuchten Owen und Stoltenberg, gestützt von der britischen Regierung, einen pro-bosnischen Ansatz intern zu verhindern.

5.1.2.1 EU-Friedensordnung: Vier Prozent unspezifiziertes Territorium für das bosnische Lager

In der Planungsphase des *EU Action Plans* gab es einen internen Streit zwischen den deutsch-französischen Initiatoren Klaus Kinkel und Alain Juppé und den ICTY-Vorsitzenden Owen und Stoltenberg. Kinkel und Juppé wollten in einem möglichst präzisen Verhandlungsmandat die qualitativen und strategischen Forderungen des bosnischen Lagers von Bord der *HMS Invincible* zur Gebietsaufteilung festschreiben, um einen Erfolg der Initiative zu ermöglichen. Der EU-Sonderbeauftragte Owen war dagegen, dass die EU explizit Partei für das bosnische Lager ergreift und wollte lediglich eine quantitative Zielmarke von 33% Gesamtterritorium im *EU Action Plan* für das bosnische Lager festschreiben, damit ihm genügend Handlungsspielraum während der Verhandlungen bliebe.

Am 25. August 1993 wurde die Initiative zum *EU Action Plan* während einer Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zur Außenpolitik im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen in Dresden geboren.³⁷¹ Ziel war es, eine neue Initiative mit hoher politischer Autorität auszustatten, um ihre Realisierung auf Außenministerebene (GAERC) und gegenüber der ICFY nicht bereits in der Entstehungsphase zu gefährden.

Während die Außenminister Kinkel und Juppé beim Außenministertreffen am 26. Oktober 1993 ihre Initiative vorstellten, sandten ihre Staatschefs Helmut Kohl und François Mitterrand am 27. Oktober einen Brief an den belgischen Vorsitzenden des Europäischen Rates, Jean-Luc Dehaene, in welchem sie eine *Leitlinie* (Artikel J.8.1 TEU) zur Schaffung eines EU-Friedensplans durch die Außenminister forderten.³⁷² Zwei Tage später nahm der Europäische Rat von Brüssel die bilaterale Initiative an und beauftragte die Außenminister mit der Planung einer entsprechenden *Gemeinsamen Aktion* (Artikel J.3 TEU):

„The European Council asks the Council as a matter of priority, to define the conditions and procedures for joint action to be undertaken in the following areas (...) Former Yugoslavia: Search for a negotiated and durable solution for the conflict; contribution to the implementation of a peace plan and support for humanitarian action” (Extraordinary European Council 29.10.1993).

In der Erklärung des Europäischen Rates zum ehemaligen Jugoslawien machte das höchste Gremium der EU deutlich, dass es vom GAERC erwarte, dass inhaltlich die fünf Punkte des deutsch-französischen Vorschlags berücksichtigt würden.³⁷³ Hinzu kam jedoch auch der Auftrag zur engen Abstimmung mit der ICFY, was Owen und Stoltenberg formal mit in die Planungen einband.³⁷⁴ Kinkel und Juppé hatten eigentlich die Absicht gehabt die Planung einzig dem Politischen Komitee (PK) und dem durch den Maastrichter Vertrag reformierten Ratssekretariat (*CFSP Unit, Ad Hoc Working Group Former Yugoslavia*) zu übertragen.³⁷⁵

³⁷¹ Vgl. Agence Europe 25.8.1993.

³⁷² Vgl. Kinkel/Juppé 7.11.1993 und Frenkler 1997: 38.

³⁷³ Die vier anderen Aufträge an den GAERC waren: 1) Eine Erhöhung der humanitären Hilfe unter Einbeziehung islamischer Länder, 2) die Identifizierung besonders wichtiger Routen für die Lieferung der Hilfen, insbesondere ins belagerte Sarajewo, 3) die Nutzung „of all appropriate means“, um die Lieferungen ans Ziel zu bringen, 4) eine Verstärkung der UNPROFOR, um die Lieferungen militärisch durchzusetzen. Vgl. Regelsberger 1994: 238.

³⁷⁴ Vgl. Europäischer Rat: „The European Council consequently invites the Council to adopt detailed provisions for joint action on the basis of the above, while maintaining close co-ordination with the United Nations“ (Extraordinary European Council 29.10.1993).

³⁷⁵ Zu den Details des Ratssekretariats nach Maastricht vgl. Regelsberger 1997: 78. Vgl. Ginsberg zum Personalansatz: „The new CFSP Directorate has been slow to take shape. Its size – about fifty professionals, half seconded from the foreign ministries for five-year periods and half permanent (...) the CFSP staff will have more permanence and resources than did its predecessors“ (Ginsberg 1997: 26). Laut Regelsberger war Anfang November der Aufbau der GASP-Strukturen noch nicht abgeschlossen: „So war zum 1. November 1993 die Eingliederung des EPZ-Sekretariats in das des Rates, etwa die Zuordnung der einzelnen Direktionen und ihrer Besetzung noch im vollen Gange. Gleiches gilt für die Ebene der Expertengruppen“ (Regelsberger 1994: 241).

Owen und Stoltenberg waren mit Bekanntwerden der Initiative bemüht, die Planung für einen neuen Friedensplan in ihrer Regie zu belassen. Zwei Argumente brachten sie ins Feld, um die deutsch-französische Initiative in der Planungsphase zu stoppen bzw. umzulenken: Der Konflikt sei jahrhundertalt und zu komplex für die erst junge GASP.³⁷⁶ Und zudem sei die Idee, sich als EU pro-bosnisch zu positionieren sei gefährlich und führe zu nichts, weil das bosnische Lager wankelmütig sei und ständig seine Meinung ändere.³⁷⁷ Am 1. November 1993 sandte Owen ein COREU an die Außenminister, in welchem er davor warnte für das bosnische Lager Partei zu ergreifen, denn das bosnische Lager hätte sich für eine militärische Lösung entschieden: „*The signs are that the Bosnian Government’s armed forces readiness to fight on through the winter has given the politicians hope and they might not negotiate meanfull until they see the results of a spring offensive*” (Owen 1.11.1993). Weiter sei es wichtig, wegen der unmittelbar bevorstehenden Einnahme Bihacs durch Abdics Miliz, dass die Teilung Sarajewos zum zentralen Verhandlungsgegenstand einer neuen Initiative würde.³⁷⁸ Auch im COREU vom 5. November 1993 warnte Owen offen davor, für das bosnische Lager Partei zu ergreifen, weil es an keiner Verhandlungslösung interessiert sei: „*Muslims are not interested in bringing new ideas to the negotiating table, or negotiating to improve the HMS Invincible package*” (Owen 5.11.1993).

Der erste detaillierte Entwurf für den *EU Action Plan* stand in einem Brief von Kinkel und Juppé an den Ratsvorsitzenden Claes.³⁷⁹ Darin wurde zunächst der „*global approach*“ von Owen und Stoltenberg als zu langfristig für die drängenden insbesondere humanitären Probleme in Bosnien vor dem Wintereinbruch abgetan.³⁸⁰ Kinkel und Juppé skizzierten einen zweiteiligen Friedensplan für Bosnien. Zum einen sollte die Versorgung der umzingelten Enklaven zum Vorteil des bosnischen Lagers deutlich verbessert werden. Beide Außenminister forderten eine schnelle und deutliche Erhöhung der humanitären Hilfe und eine entschiedenere Durchsetzung der Lieferungen durch eine aufgestockte UNPROFOR gegen serbische wie kroatische Kräfte. Zum anderen sollten die neuen Verhandlungen auf der Grundlage dessen stattfinden, was am 20. September 1993 an Bord der *HMS Invincible* vereinbart worden war. Auf der Basis der

³⁷⁶ Am 3. November 1993 kritisierte Stoltenberg das bosnische Lager wegen seiner vermeintlichen Irrationalität, weil es seiner Meinung nach wegen der fehlenden 2,7% Territorium weiterkämpfte: „*I cannot understand the parties in the conflict in Bosnia, who because of 2.7% of the territory, continue the war at present*“ (BBC 3.11.1993).

³⁷⁷ Vgl. Owen 1995a: 224-5.

³⁷⁸ Vgl. Owen 1.11.1993.

³⁷⁹ Der Brief befindet sich im Anhang als ANNEX XX.

³⁸⁰ Vgl. Kinkel und Juppé: „*However, the co-chairmen’s most recent soundings have confirmed that preparations for the planned ‘globalization conference’ will take some considerable time. The UN-Secretary-General, too, assumes that the earliest it coul take place is the spring of next year. In the meantime Bosnia and Herzegovina faces the threat of catastrophe this winter*” (Kinkel/Juppé 7.11.1993).

Invincible-Acquis sollte die EU ihr Gewicht einbringen und die bosnischen Forderungen in Höhe von 3-4% Gesamtterritorium und sowie den Adria-Zugang durchsetzen.

Dem kroatischen und bosnischen Lager wurden im Falle einer Einigung Finanzhilfen für den Wiederaufbau versprochen. Dem bosnischen Lager wollten Kinkel und Juppé eine aus Amerikanern und Europäern bestehende Implementierungstruppe anbieten, ihnen jedoch auch jegliche Unterstützung entziehen, wenn sie fürs Weiterkämpfen optieren würden, für den Fall das ausreichende Zugeständnisse gemacht worden waren. Um das serbische Lager zu Konzessionen in Höhe von 4% Gesamtterritorium zu bewegen, setzte der Plan auf den positiven Anreiz einer Suspensierung der umfassenden UN-Sanktionen gegen Serbien und Montenegro im Sinne eines italienischen Vorschlages, der ein stufenweises Verfahren empfohlen hatte.³⁸¹ Die beiden Außenminister waren der Auffassung, dass das serbische Lager bereit zu Konzessionen sei, weil Milosevic bereits Verhandlungsbereitschaft bekundet habe.³⁸² Schließlich empfahlen die Außenminister ausdrücklich, dass das Politischen Komitee (PK) schnell eine Position für den Außenministerrat erarbeiten sollte, die dann dem EU-Sonderbeauftragten Owen als Richtschnur bei den Verhandlungen dienen müsse.³⁸³

Unter Hinweis auf die Leitlinie des Europäischen Rates vom 29. Oktober 1993 nahmen die Außenminister in ihrem ersten Treffen am 8. November 1993 nach Inkrafttreten der GASP beide deutsch-französische Vorschläge an. Die Aufstockung und Durchsetzung der humanitären Hilfe für Bosnien wurde als erste formale *Gemeinsame Aktion* (93/603/CFSP) sofort verabschiedet und die Europäische Kommission (ECTF), die Beobachtermission (ECMM) sowie ICFY und UNPROFOR mit den Vorbereitungen zur Umsetzung beauftragt.³⁸⁴ Zweitens beauftragten die Minister das Politische Komitee mit der Ausarbeitung eines Friedensplans auf der Grundlage der deutsch-französischen Vorschläge, welche auf einem Sonderrat am 22. November 1993 verabschiedet werden sollten.³⁸⁵ Laut Owen forderte Kinkel bei der Debatte über den

³⁸¹ Vgl. Kinkel und Juppé: „*As things stand, the Serbian side will be persuaded to show the necessary territorial flexibility only if it can be sure that the UN sanctions will be lifted step by step corresponding to stages of implementation. The Serbian side should be given an assurance that the UN sanctions will be lifted if it implements an agreed package on Bosnia and a modus vivendi in the occupied areas of Croatia (see below). As Italy has suggested, this could happen step by step: The sooner the Serbian side meets its obligations under the agreements to be concluded, the quicker things will move*“ (Kinkel/Juppé 7.11.1993).

³⁸² Vgl. „*Milosevic appears to be willing to negotiate*“ (Kinkel/Juppé 7.11.1993).

³⁸³ Vgl. Kinkel und Juppé: „*The result could then serve the EU representative as a guideline, while maintaining the flexibility he needs*“ (Kinkel/Juppé 7.11.1993).

³⁸⁴ Die erste Gemeinsame Aktion 93/603/CFSP befindet sich im Anhang als ANNEX XXI.

³⁸⁵ Vgl. Agence Europe 10.11.1993 und die Schlussfolgerungen des GAERC (Belgian Presidency 8.-9.11.1993).

Friedensplan, dass ein sehr kurzes und präzises Mandat erarbeitet werden sollte, damit klare Anweisungen für Owen als Vermittler geschaffen würden.³⁸⁶

Vor dem Treffen des Politischen Komitees warnte Owen wieder eindringlich vor einer pro-bosnischen Ausrichtung, empfahl mehrere lokale Teilungsprojekte, die im Widerspruch zum *Invincible-Acquis* standen, wie die Teilung Sarajewos und Mostars.³⁸⁷ Besonders wichtig war Owen darüber hinaus, dass die Politischen Direktoren bei der Formulierung des *EU Action Plans* nur eine quantitative Zielmarkte von 33% für die Gebietsaufteilung festlegten. Per COREU warnte Owen die Außenminister davor, dass die EU sich explizit hinter die einzelnen territorialen Forderungen des bosnischen Lagers zu stellen:

„We clearly need to consider what are the territorial concessions we consider to be necessary. The simplest would be to persuade the Serbs to move over Sarajevo (...) the other advantage is that it gets us away from concentrating exclusively on Izetbegovic’s two maps. There are considerable dangers in getting ourselves locked in to these maps and talking about 3-4% territory” (Owen 15.11.1995).

Zudem argumentierte Owen gegen den deutsch-italienischen Vorschlag zum Sanktionsmechanismus, der die gesamte EU durch das bosnische Lager gewissermaßen erpressbar mache.³⁸⁸ Deswegen initiierte Owen über den Politischen Direktor Großbritanniens, Len Appleyard, einen britischen Suspensionsmechanismus, der von der serbischen Seite deutlich weniger Vorleistungen forderte (Option 3).³⁸⁹

Am 16. November 1993 gelang dem Politischen Komitee (PK) die Erstellung eines umfassenden Friedensplans. Der Entwurf des *EU Action Plans* in der Version der *Presidency Note* (10311/93) war ein Kompromiss zwischen einem pro-bosnischen Ansatz und dem herkömmlichen serbo-kroatischen Ansatz der ICFY.³⁹⁰ Grundsätzlich jedoch stellte sich die EU hinter die Forderungen des bosnischen Lagers:

„The Bosnian Presidency will be informed that the negotiators will endeavour to see that the latest territorial demands put forward by it on the eve of the meeting on board HMS Invincible can – broadly speaking – be met“ (Presidency of the Council 19.11.1993).

³⁸⁶ Vgl. Owen: *„It would only be productive if it were conducted on the basis of a very tight paper which led to clear instructions from the Council“* (Owen 1995a: 229).

³⁸⁷ Vgl. Owen 14.1.1993 und Owen 15.11.1995.

³⁸⁸ Vgl. Owen: *„My concern over the German-Italian proposal as drafted is that it is not made explicit that sanctions would be suspended even in the face of Izetbegovic not signing up to a peace plan which took account of additional adjustments the EU deemed necessary“* (Owen 15.11.1995).

³⁸⁹ Vgl. Owen: *„I was pushing my own ideas into the UK decision-making process, with Douglas Hurd and the then UK Political Director, Len Appleyard, giving them every consideration. It was a creative period in diplomatic activity“* (Owen 1995a: 231).

³⁹⁰ Die *Presidency Note* (10311/93) sowie die drei Annexe befinden sich im Anhang als ANNEX XXII.

Doch die Wortwahl „*broadly speaking*“ war bereits ein weitgehende Konzession an Owens Standpunkt, dass keine qualitativen territorialen Zielmarken festgelegt werden sollten. Des Weiteren wurde auch mit Blick auf das serbische Lager keinerlei Territorium in Ost- oder Westbosnien spezifiziert, was vom EU-Vermittler eingefordert werden sollte. Lediglich mit Blick auf den Plan des kroatischen Lagers, Mostar zu teilen, bot die EU unter Punkt 2.4. an, die Einheitlichkeit der Stadt durch eine EU-Verwaltung zu bewahren.

Mit Blick auf den Adria-Zugang qualifizierte die vorläufige Version des *EU Action Plans* das Abkommen zwischen Tudjman und Izetbegovic vom 20. September 1993 als ausreichende Konzession des kroatischen Lagers, wenn es denn bereit sei diese weiterhin zu garantieren:

„2.3. *A constructive attitude will also be looked for from the Croatian side. It will be informed that the concessions which it has made on access to the sea and port facilities are regarded as key part of any negotiated settlement*“ (Presidency of the Council 19.11.1993).

Auffällig an der Wortwahl von Punkt 2.3. ist die grundsätzliche Forderung an das kroatische Lager sich „*konstruktiv*“ zu verhalten. Dies kann eine Kritik an der Präsenz der kroatischen Armee in Bosnien und als Überbleibsel einer Sanktionsforderung gegen Kroatien verstanden werden, welche die dänische Regierung seit Sommer 1993 zu initiieren versuchte.

Die *Presidency Note* der belgischen Ratspräsidentschaft übernahm zudem fast alle Maßnahmen, die Kinkel und Juppé vorgeschlagen hatten, um Anreize für ein kooperatives Verhalten zu setzen. Weil davon ausgegangen wurde, dass alle Parteien gegen eine vollständige Demobilisierung ihrer Kräfte nach einem Friedensabkommen waren, wurde unter Punkt A.1.2. eine begrenzte Anzahl „*military personnel required to implement the peace plan*“ (Presidency of the Council 19.11.1993) als Sicherheitsgarantie erwähnt, ohne jedoch die damals kursierende Zahl von 50 000 Soldaten zu nennen. Zugleich warnte der Entwurf das bosnische Lager davor weiter zu kämpfen, wenn ausreichende Konzessionen der beiden anderen Lager gemacht worden seien. Dann würde das bosnische Lager die nicht weiter spezifizierte „*Unterstützung der internationalen Gemeinschaft*“ verlieren, womit de facto nur die Einstellung der humanitären Hilfe und der Abzug der UNPROFOR gemeint sein konnte.³⁹¹ Dementsprechend hatte der britische Außenminister Hurd einen Tag nach der Sitzung des PK diese vage Drohung durch den Verweis auf die mögliche Einstellung der humanitären Hilfe konkretisiert.³⁹²

³⁹¹ Vgl. Presidency Note: „*If the Bosnian Presidency, should its territorial demands be met, were to continue with the war, it would risk losing the support of the international community*“ (Presidency of the Council 19.11.1993).

³⁹² Vgl. Hurd: „*If the present political vacuum and lack of cooperation persists, the parties cannot expect the humanitarian commitment to continue indefinitely*“ (Independent 20.11.1993).

Dem serbischen Lager wurde für territoriale Konzessionen, die Einhaltung eines Friedensabkommens und für den Verzicht auf weitere Militäraktionen in den besetzten Gebieten Kroatiens (UNPAs) die progressive Aussetzung der umfangreichen UN-Sanktionen angeboten. Die *Presidency Note* wies unter Punkt 2. darauf hin, dass eine solche progressive und konditionelle Aussetzung eng mit der UN abgesprochen werde.³⁹³

Doch die in Annex 3 auf den Seiten 8-10 aufgeführten drei unterschiedlichen Optionen für die Suspension der UN-Sanktionen waren im PK nicht konsensfähig gewesen und wurden zur Entscheidung an den Außenministerrat verwiesen. Option 1 war ein sehr detaillierter deutsch-italienischer Mechanismus, der aus zwei großen Schritten bestand, jedoch de facto eine ganze Reihe Unterschritte für jeden kooperativen Zug des serbischen Lagers vorsah.³⁹⁴ Option 2 folgte einem ähnlichen Mechanismus mit graduellen Schritten, verzichtete jedoch auf eine genaue Beschreibung der Sanktionen und des Zeitplans.³⁹⁵ Die dritte Option war die britische und versprach dem serbischen Lager die Aussetzung der Mehrheit der Sanktionen, sollte es sich auf die Grenzen seiner Republik (*Republik Srpska*) zurückgezogen haben, den bosnischen Waffenstillstand einhalten und bei vertrauensbildenden Maßnahmen mitwirken.³⁹⁶

Der *EU Action Plan* fußte auf der Anreizstruktur, die davon ausging, dass Serbien und Montenegro wirtschaftlich und finanzpolitisch quasi wegen der bestehenden UN-Sanktionen kollabiert waren und Milosevic kurz vor den Parlamentswahlen am 18. Dezember 1993 dringend

³⁹³ Vgl. Presidency Note: „*The EU (...) will engage in close consultations on this with its main partners, particularly as regards the progressive, conditional suspension of sanctions*“ (Presidency of the Council 19.11.1993).

³⁹⁴ Option 1: (1) Nach territorialen Konzessionen an das bosnische Lager sollte zunächst nur die Lieferung von Medikamenten erfolgen. Nach einem effektiven Waffenstillstand, dem Rückzug der Kräfte auf die vereinbarten Grenzen und dem Ende der Blockade humanitärer Lieferung und einem Waffenstillstand in den UNPAs in Kroatien sollte der Handel wieder zugelassen werden mit Ausnahme strategischer Güter wie Öl, Metalle usw. Nach einer drei- bis sechsmonatigen Phase sollte danach ein Bericht des UN-Generalsekretärs über die Einhaltung der vier Bedingungen erfolgen, auf dessen Grundlage die Aussetzung aufrechterhalten werden konnte oder wieder zurückgenommen würde. Schließlich sollte (2) erst nach einer Lösung der weiteren Probleme in der Region (UNPAs, Kosovo) die Aufhebung der Sanktionen erfolgen (Presidency of the Council 19.11.1993: 8-9).

³⁹⁵ Vorbedingungen für eine Suspendierung waren auch hier territoriale Konzessionen an das bosnische Lager, die Umsetzung eines bosnischen Friedensplans sowie ein *modus vivendi* in den UNPAs in Kroatien (Presidency of the Council 19.11.1993: 10).

³⁹⁶ Alle weiteren Sanktionen sollten aufgehoben werden, sollten das serbische Lager alle Regelungen eines Friedensplans für Bosnien umgesetzt haben. Schließlich würden nach dem britischen Vorschlag die Sanktionen formal aufgehoben werden, wenn das serbische Lager nach einem Bericht des UN-Generalsekretärs auch bei der Lösung der Probleme in den UNPAs in Kroatien und dem Kosovo kooperativ gewesen sei (Presidency of the Council 19.11.1993: 10).

die Lockerungen der UN-Sanktionen brauchte, um die Wahlen zu gewinnen.³⁹⁷ Problematisch am Fokus auf die Suspension der Sanktionen als zentralem Anreiz für das serbische Lager war, dass das Embargo kontinuierlich und so massiv unterlaufen wurde, dass Serbien und Montenegro bereits ohne Suspension ausreichend Zugang zu allen Waren inklusive strategische Waren wie Öl, Treibstoff, Metalle und schwere Waffen hatte.³⁹⁸

Und de facto hatten die Nachbarstaaten von Serbien und Montenegro im Zeitabschnitt dreimal so hohe Kosten durch die UN-Sanktionen zu tragen wie Serbien und Montenegro.³⁹⁹ Der EU/OSZE-Koordinator für die Überwachung der Sanktionen, Antonio Napolitano, drängte deswegen am 8. November 1993 gegenüber den EU-Außenminister für schnelle Finanz- und Wirtschaftshilfen für die überwiegend schwachen Transformationsländer in der unmittelbaren Nachbarschaft, was die EU-Außenminister jedoch ablehnten.⁴⁰⁰

Doch auch Akteure aus den EU-Mitgliedstaaten Italien und Griechenland lieferten nach offiziellen Berichten große Mengen an strategischen Gütern nach Serbien und Montenegro.⁴⁰¹ Bereits am 9. Dezember 1992 hatte Kommissar Matutes den Staats- und Regierungschefs einen vertraulichen Bericht über umfangreiche Embargobrüche Griechenlands vorgelegt, die jedoch ohne politische, oder wirtschaftliche Strafen für die griechische Regierung blieben.⁴⁰²

Darüber hinaus gab es ein Problem bei der Bestrafung von Embargobrüchen. Unter Einsatz von EU, OSZE, WEU und NATO waren in der Adria, auf der Donau und an den Landesgrenzen eine Vielzahl von Überwachungskapazitäten in Stellung gebracht worden, die in Brüssel von der OSZE/EU-Zentrale SAMCOMM koordiniert wurden. Sieben SAM-Teams waren im Einsatz an den Landesgrenzen und die WEU und NATO-Kapazitäten kontrollierten die Wasser- und

³⁹⁷ Vgl. Antonio Napolitano: „*Il est clair que les sanctions ont largement contribué à provoquer la crise économique. Les représentants de la République fédérative de Yougoslavie ont déclaré le 7 décembre 1993 que les sanctions ont eu un effet dévastateur sur l'économie*“ (Napolitano 1995: 144).

³⁹⁸ Vgl. Napolitano: „*Sans aucun doute, les frontières méridionales étaient en (et sont toujours) le point faible du dispositif de sanction. Des éléments indiquant des changements significatifs du profil des échanges et des itinéraires de transport entre l'Albanie, la Bulgarie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (et dans une certaine mesure la Grèce et l'Italie)*“ (Napolitano 1995: 139). Im Jahr 1993 hatten die bosnischen Serben mit der russischen Seite ein Geschäft über russische T-55 Panzer samt Ausbilder und mehrere Typen Boden-Luft-Raketen im Wert von 360 Millionen Dollar abgeschlossen (The Observer 28.2.1993). Ein Vertreter des russischen Handelsministeriums, Michail Sarafanov, gab die Existenz dieses Geschäftes am 1. Oktober 1993 zu, bestritt jedoch die Beteiligung der russischen Regierung (Kyodo News Service 1.10.1993).

³⁹⁹ Vgl. NYT, 22.5.1993.

⁴⁰⁰ Vgl. Agence Europe 10.11.1993.

⁴⁰¹ Zur griechischen System, um die Sanktionen zu umgehen vgl. Michas 2002, US Department of State 1995.

⁴⁰² Vgl. The Times 9.12.1992 und Agence Europe 12.12.1992.

Seewege.⁴⁰³ Die SAMs registrierten immer wieder insbesondere griechische Embargoverstöße bei Öl- und Benzinlieferungen an Serbien. Diese Brüche wurden zwar registriert, blieben aber jedoch laut einer Studie des US-Außenministeriums von 1995 ohne Folgen für die griechische Regierung.⁴⁰⁴

Trotz der vielen und schwerwiegenden Embargoverstöße auch durch EU-Mitgliedstaaten spielte eine interne Disziplinierung, Bestrafung oder auch eine bessere Umsetzung des Sanktionsregimes beim Außenministertreffen am 22. November 1993 keine Rolle. Vielmehr realisierten die Außenminister, dass sie für einen glaubwürdigen Suspensionsmechanismus die Unterstützung der USA und des Sicherheitsrates brauchten und dass die USA bislang weder von der Präsidentschaft noch dem EU-Sonderbeauftragten konsultiert worden waren. Kinkel war der Meinung, dass die USA den Vorschlag der EU mittragen würden. Der britische Außenminister war skeptischer und wies darauf hin, dass der gesamte *EU Action Plan* an der fehlenden Unterstützung durch die USA scheitern könnte. Aus Owens Sicht war die Einladung des US-Sondergesandten Charles Redman sowie dessen russischen Counterpart Viktor Churkin zum Verhandlungsaufakt ausreichend. Der Ratsvorsitzende Claes wiederum entschied sofort nach Beendigung der Sitzung, die US-Regierung konsultieren.⁴⁰⁵

Ein weiterer offener Punkt zwischen den Außenministern war die Frage, wie mit dem kroatischen Lager umzugehen sei. Juppé wies darauf hin, dass ebenfalls Druck auf die Kroaten ausgeübt werden müsse, und Owen führte aus, dass das kroatische Verhalten, insbesondere die Präsenz von Hubschraubern der kroatischen Armee in Bosnien ein großes Problem seien. Doch seien Sanktionen unmöglich, weil Kroatien dann Tausende muslimische und andere Flüchtlinge nach Westeuropa schicken würde.⁴⁰⁶ Zudem schlug Owen vor, wegen der Kämpfe in Mostar das Angebot der EU-Verwaltung Mostars wieder zurückzunehmen und die Stadt vielmehr zu teilen.

⁴⁰³ Über 250 Zoll- und Polizeibeamte waren ab Oktober 1992 in sieben verschiedenen SAMs in Ungarn, Rumänien, Mazedonien, Bulgarien, Kroatien, Ukraine und Albanien im Einsatz. In der SAMCOMM-Zentrale in Brüssel waren 26 Mitarbeiter der Europäischen Kommission und der OSZE beschäftigt (Napolitano 1995: 138).

⁴⁰⁴ Vgl. „*There are several areas of concern in Greek sanctions enforcement, including the activities of the Serbian Consulate in the northern city of Thessaloniki, the presence of Serbian front companies in Greece, the intermittent use of the oil pre-verification system and the number of Greek goods reaching Serbia via third countries. The Government of Greece takes the position that once goods leave Greece, the country of destination as stated on the shipping documents is responsible for assuring the goods are not sent to Serbia (...) SAMCOMM has asked the Government of Greece to investigate 230 reported violations. The Government of Greece replied to 77 cases, leaving 153 outstanding requests*“ (US Department of State 1995).

⁴⁰⁵ Vgl. auch Owen 22.11.1993a.

⁴⁰⁶ Vgl. Owen: „*But the imposition of sanctions on the Croats looked impossible as the Croats would retaliate against Muslim refugees leading to a crisis for EU member states*“ (Owen 22.11.1993a).

Schließlich drängte er darauf, nicht am 29. November 1993, sondern erst im Januar oder Februar 1994 die Verhandlungen zum *EU Action Plan* zu beginnen.⁴⁰⁷

Die Außenminister entschieden jedoch für den 29. November 1993 für den Beginn der Verhandlungen zum *EU Action Plan*, dessen Auftakt der belgische Vorsitz unter Anwesenheit aller zwölf Außenminister leiten wollte. Mit Blick auf den Entwurf der *Presidency Note* schlug der Vorsitzende Claes vor, den deutsch-italienischen Mechanismus auszuwählen, worauf kein Außenminister widersprach und der Entwurf mit Option 1 angenommen war.⁴⁰⁸

5.1.2.2 Zusammenfassung: Unglaubliche pro-bosnische Parteinahme und schwache Anreize für das serbische Lager

Der *EU Action Plan* war offiziell pro-bosnisch. Allerdings ließ er offen, inwieweit die vier sehr konkreten Forderungen des bosnischen Lagers von Bord der *HMS Invincible* unterstützt und von der EU vom serbischen und kroatischen Lager eingefordert werden würden. Die Wortwahl des formalen Beschlusses, die mit "*broadly speaking*" die Qualität der Unterstützung für das bosnische Lager umschrieb, war von Beginn an schwach und bedeutete eine nur schwach glaubwürdige Parteinahme.

Neben den vagen Ausführungen zu einer gewünschten Friedensordnung beinhaltete der *EU Action Plan* eine mehrdimensionale Anreizstruktur, die die Kriegskosten erhöhen und die Kooperationsgewinne steigern sollte. Mit Blick auf das bosnische Lager war diese widersprüchlich, da zum einen dringend benötigte humanitäre Hilfe in größerem Umfang und undefinierte internationale Friedenstruppen versprochen wurden und zum anderen aber der vollständige Einzug internationaler Hilfen für den Fall von unkooperativen Strategien angedroht wurde. Alle drei Elemente neutralisierten sich gewissermaßen und konnten ebenfalls nur wenig zu einer glaubwürdigen pro-bosnischen Parteinahme beitragen.

Um glaubwürdig pro-bosnisch aufzutreten, hätte zudem dem aktuellen Hauptgegner des bosnischen Lagers, das kroatische Lager, mit einer deutlichen Erhöhung der Kriegskosten gedroht werden müssen. Darauf verzichtete jedoch der *EU Action Plan* vollständig. Weder wurde der sehr unkooperative Status quo bestraft noch wurde vor einer Ausweitung der Kämpfe

⁴⁰⁷ Vgl. Owen: „It now looked difficult to keep Mostar together and a division along the Neretva river might be needed (...) The best time for a settlement might be January or February” (Owen 22.11.1993a).

⁴⁰⁸ Vgl. Owen 22.11.1993a.

in Bosnien gewarnt. Mit Blick auf das kroatische Lager wurden vielmehr zwei positive Anreize beschlossen: Wirtschaftshilfen im Fall eines Friedensschlusses und die Versicherung, dass die UN-Sanktionen gegen Serbien und Montenegro nicht allein wegen eines Friedensschlusses in Bosnien, sondern erst nach einer Klärung der serbisch besetzten Gebiete in Kroatien (UNPAs) aufgehoben würden. Gerade diese Versicherung machte den mühevoll entwickelten Suspensionsmechanismus als glaubwürdigen positiven Anreiz für das serbische Lager von Beginn an wenig attraktiv. Um tatsächlich Kooperationsgewinne einzufahren, musste das serbische Lager nicht nur strategische Ziele in Bosnien aufgeben, sondern auch das Ziel einer *Republika Srpska Krajina* in Kroatien. Da das serbische Lager trotz der Sanktionen sogar von EU-Mitgliedstaaten weiter mit Waren beliefert wurde, war der Suspensionsmechanismus von Anfang an wenig attraktiv. Der *EU Action Plan* verzichtete zudem darauf, das aktuelle unkooperative Verhalten des serbischen Lagers zu verteuern oder zumindest für den Fall des Scheitern neuer Verhandlungen wegen einer möglichen Weigerung die Erhöhung der serbischen Kriegskosten anzudrohen. Insgesamt beinhaltete der *EU Action Plan* also nur einen schwach glaubwürdigen positiven Anreiz für eine potentiell kooperative Strategie des serbischen Lagers.

5.1.3 US-Bosnienpolitik: Kritische Unterstützung des *EU Action Plans*

Die USA arbeiteten im Zeitabschnitt nicht an einer eigenen Bosnien-Strategie oder gar an einem alternativen Friedensplan. Sie überließen das Feld nach wie vor EU und ICFY. Dennoch hatten sie einen eigenen Sondergesandten in der Region, Botschafter Charles Redman. Mit Blick auf die Sanktionen, das Waffenembargo und die Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro waren die USA im Unterschied zur EU eindeutig pro-bosnisch, konnten sich jedoch in UN und NATO nicht gegen Frankreich und Großbritannien in der Frage der Aufhebung des Waffenembargos durchsetzen.

Die USA vertraten die grundsätzliche Position, dass das UN-Waffenembargo gegen das bosnischende Lager aufgehoben werden müsste, damit dieses sich besser gegen serbische und kroatische Angriffe verteidigen könne. Zudem warben die USA für gezielte NATO-Luftschläge gegen die schweren Waffen des serbischen Lagers, die ihrerseits die Enklaven bombardierten. Und ein weiterer Unterschied war, dass die USA zumindest rhetorisch Kroatien wegen dessen Truppenpräsenz in Bosnien mit Wirtschaftsanktionen drohten, ohne jedoch konkrete Schritte hierfür einzuleiten. Letztendlich können die USA aufgrund ihrer punktuellen Maßnahmen eher

als Korrektiv des europäischen Krisenmanagements qualifiziert werden denn als Konkurrenz oder Alternative.

5.1.3.1 US-Position zur inneren Verfasstheit: Unterstützung von *Invincible* und *EU Action Plan*

Mit Blick auf den Konflikt um die innere Ordnung Bosniens hatten die USA nur vage Vorstellungen. Grundsätzlich waren die involvierten Diplomaten wie Charles Redman der Meinung, dass der bosnischen Regierung etwas mehr Land zustehe, als ihnen an Bord der *Invincible* angeboten worden war. Dennoch unterstützte Redman vollständig den *Invincible*-Plan, nachdem die bosnische Delegation diesen am 20. September 1993 vorläufig angenommen hatte. Redman war im Gegensatz zu Owen und Stoltenberg am 28. und 29. September 1993 in Sarajewo und versuchte die skeptischen Abgeordneten des bosnischen Parlaments zur Annahme des Plans zu überreden.⁴⁰⁹ Präsident Clinton erklärte einen Tag nach der Ablehnung des bosnischen Parlaments, dass die bosnische Regierung Recht auf mehr Land habe, er sich aber unsicher sei, ob die Entscheidung den *Invincible*-Plan abzulehnen, nicht doch vielleicht zu hohe menschliche Kosten nach sich ziehe, da der Krieg nun weiter gehe.⁴¹⁰

Mitte Oktober 1993 äußerte sich der sehr zurückhaltend agierende US-Außenminister Christopher nach langer Zeit wieder zur Bosnienpolitik der Europäer. Christopher reagierte auf die harsche Kritik Owens an der angeblichen amerikanischen Einmischung in die Friedensverhandlungen, die dazu geführt habe, dass das bosnische Parlament den *Invincible*-Plan abgelehnt habe, weil man in Sarajewo sich der grundsätzlichen Unterstützung der USA zu sicher gewesen sei. Christopher hingegen wies die Verantwortung für das Scheitern des Plans am 15. Oktober 1993 von sich und machte deutlich, dass allein Europa die Verantwortung dafür trage.⁴¹¹

Vier positive Anreize hatten die USA dennoch zur Unterstützung des bosnischen Lagers entwickelt. Zunächst war von herausragender Bedeutung, dass sich die Clinton-Administration dazu durchgerungen hatte, für die Implementierungsphase eines bosnischen Friedensabkommens

⁴⁰⁹ Vgl. zur Unterstützung Redmans für den *Invincible*-Plan: „Mr Redman told reporters he had lobbied for the peace pact. But after the vote, he marked his distance from Lord Owen, who had presented the Parliament session as a last chance for the Muslims to save something for themselves in Bosnia. Describing the vote to send the peace pact back for renegotiation as ‘democracy in action;’ Mr. Redman said that the Bosnians were intent on getting an accord that could be carried out and that Washington shared their concern” (NYT 30.9.1993).

⁴¹⁰ Vgl. Clinton: „They want some more territory (...) You know, I think they’re entitled to some territory, but I don’t know if they can get it. I think that the price of passing up this peace may be very high. And I think they’ll probably consider that over the few days – next few days. But we’ll just have to wait and see what happens. We haven’t had time to examine what our options are” (NYT 29.9.1993).

⁴¹¹ Vgl. Christopher: „Christopher yesterday dismissed such European criticism as ‘blame America’ rhetoric tied to America’s ‘not having resolved the problem that Europe failed to resolve itself’ (Washington Post 15.10.1993).

eine umfassende Sicherheitsgarantie in Form von 25 000 amerikanischen Soldaten zu geben. Das bosnische Lager lehnte nämlich die alleinige Zuständigkeit der UN und insbesondere europäischer Truppen für die Implementierungsgarantie ab, weil europäische Truppen im Kontext der UNPROFOR bereits vor Ort waren und gegen die Verletzungen der UN-Resolutionen zur freien Passage für Hilfsgüter und den UN-Schutzzonen nicht vorgingen. 25 000 amerikanische Soldaten waren die Hälfte dessen, was im Rahmen des ICFY und anderen Gremien als notwendig erachtet wurde, um die Parteien nach einem Friedensschluss vor neuen Auseinandersetzungen abzuschrecken.⁴¹² Die bosnische Regierung konnte also davon ausgehen, dass im Falle eines Abkommens die USA die Einhaltung militärische garantieren würden. Dadurch, dass Präsident Clinton die Beteiligung von US-Truppen auch gegen starke innenpolitische Widerstände durchsetzte, steigerte er die Glaubwürdigkeit der Garantie.

Ein zweiter, eher diffuser positiver Anreiz war die zunehmende Parteinahme der NATO für das bosnische Lager aufgrund der amerikanischen Initiative. Am 9. August 1993 hatte bereits der Nordatlantik-Rat (NAC) auf Drängen der US-Regierung entschieden, dass von nun an die „Strangulierung“ Sarajewos durch die Armee der bosnischen Serben (VRS) nicht mehr geduldet werde. Aufgrund der Drohung mit Luftschlägen nahmen die Artillerie-Beschüsse auf die Hauptstadt tatsächlich ab, was auf eine relativ starke Glaubwürdigkeit der Drohung deutete.⁴¹³

Drittens positionierten sich die USA im Rahmen des UN-Sicherheitsrates als Garant dafür, dass die Sanktionen gegen Serbien und Montenegro trotz Drängens Russlands und der EU erst nach der Lösung des Bosnienkonfliktes, des Kroatienkonfliktes und des Konfliktes im Kosovo aufgehoben würden. Bis zum 22. November 1993 kommunizierte die Clinton-Administration eine ablehnende Haltung gegenüber der Grundidee des *EU Action Plans*, dass das Zugeständnis Serbien-Montenegros von 4% zusätzlichem Land für das bosnische Lager und ein Waffenstillstand in Kroatien mit der Suspendierung aller UN-Sanktionen belohnt werden sollte. Bereits am 5. Oktober 1993 hatte Stephen Oxman, Staatssekretär für europäische

⁴¹² In einem Brief an den Ratsvorsitzenden Claes schrieb US-Präsident Clinton am 13. September 1993, dass die USA bereit seien, nach einem Friedensabkommen in Bosnien 25 000 Soldaten als Implementierungskraft zu stationieren (Agence Europe 19.9.1993). Im Oktober 1993 gelang es der Clinton-Administration durch die Formulierung von anspruchsvollen *Teilnahmebedingungen* und durch die explizite Einbindung des Kongresses vor einer Entsendung, die skeptischen US-Abgeordneten zu überzeugen (NYT 29.9.1993).

⁴¹³ Vgl. Stephen Oxman am 5. Oktober 1993 während einer Anhörung vor dem Senat: „*In August, NATO decided, at our initiative, that is was prepared to use air power if the Bosnian Serbs continued strangling Sarajevo and other areas. This demonstration of resolve helped to relieve the humanitarian situation in Sarajevo and encouraged the parties to persist with negotiations on territory (...) NATO's commitment of August 9 remains in full force. If there is renewed efforts to strangle Sarajevo and other areas, NATO will use air power against those responsible*“ (FDCHMedia 5.10.1993).

Angelegenheiten im US-Außenministerium, erklärt, dass die USA nicht gewillt seien, die Sanktionen auszusetzen, auch wenn die serbische Wirtschaft enorm leide.⁴¹⁴

Nachdem das Konzept des *EU Action Plans* bekannt geworden war, warnten zunächst anonyme Mitarbeiter des State Department in der Presse mit harschen Worten vor einer Änderung der UN-Sanktionen im bosnischen Kontext, da dies lediglich die „*Aggression belohnen*“ würde.⁴¹⁵ Doch während des EU-Außenministertreffens am 22. November 1993 und in der Woche danach schien US-Außenminister Christopher entschieden zu haben, dem *EU Action Plan* bezüglich der neuen Sanktionspolitik eine Chance geben zu wollen. Der Chef der US-Diplomatie signalisierte am 22. November 1993 gegenüber der Presse, dass die USA zu einer Aufhebung der Sanktionen unter sehr klar definierten Bedingungen doch bereit seien.⁴¹⁶

Schließlich ergriffen die USA Partei für das bosnische und positionierten sich in Teilen gegen das kroatische Lager. Die USA drohten Kroatien wegen der Präsenz der kroatischen Armee in Bosnien mit dem Entzug für die Wiedereingliederung der UNPAs ins kroatische Staatsterritorium. Vor dem US-Senat hatte Staatssekretär Oxman am 5. Oktober 1993 erklärt, Tudjman müsse seine Bosnien-Politik gewissermaßen mit dem Verlust der UNPAs bezahlen, wenn er sich nicht politisch und militärisch aus Bosnien zurückziehe. Allerdings unterstützten die USA auch weiterhin das kroatische Lager mit Blick auf die Bedingungen, unter denen die Sanktionen gegen das serbische Lager aufgehoben werden sollten. Tudjman hatte am 1. November 1993 gefordert, dass die Sanktionen erst nach Lösung der UNPAs aufgehoben werden dürften.⁴¹⁷ Beide Positionen ergaben zusammen genommen eine unklare Einstellung der USA zum kroatischen Lager.

5.1.3.2 Zusammenfassung: Glaubwürdige pro-bosnische Anreize

Die USA hatten im Zeitabschnitt keine Position zur Gebietsaufteilung. Es gab es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das US-Außenministerium eine eigene Vorstellung davon hatte, was

⁴¹⁴ Vgl. FDCHMedia 5.10.1993.

⁴¹⁵ Vgl. zur US-Kritik: „*Proposals to scale down sanctions against Serbia (...) the idea has met with fierce opposition from the US and it threatened to cause open split when EU foreign ministers meet to decide their Bosnian strategy next week (...) the Clinton administration warned that this might involve the deliberate rewarding of aggression* (Guardian 18.11.1993).

⁴¹⁶ Vgl. zu Christopher: „*In an apparent policy switch, the Clinton administration signalled yesterday that it would not oppose a European plan to ease U.N. sanctions on Serbia in return for progress toward a settlement of the Bosnian war (...) Christopher lobbied European colleagues to have economic sanctions lifted only after 'very precise conditions' have been fulfilled, a State Department official said*“ (Washington Post 22.11.1993).

⁴¹⁷ Vgl. „*American envoy supported the Croatian stance that the lifting of sanctions against Serbia had to be linked not only to the cease-fire in Bosnia-Herzegovina but also to the resolution of the UNPA zones in Croatia*“ (Radio Zagreb 21.11.1993 und BBC 22.11.1993)

für das bosnische Lager ein akzeptables und lebensfähiges Territorium darstellte. Auch war unklar, welche der vier territorialen Forderungen des bosnischen Lagers die USA unterstützen würden. Sie folgten dabei der Prämisse, dass das bosnische Lager am besten selbst definieren könne, was es in territorialer, wirtschaftlicher und institutioneller Hinsicht zum Überleben brauche und unterstützte deswegen einen Friedensplan, sobald das bosnische Lager diesem zustimmen würde.

Darüber hinaus bestand die US-Politik aus punktueller, jedoch sehr glaubwürdiger Anreizpolitik fast ausschließlich zugunsten des bosnischen Lagers. Am wichtigsten waren sicherlich die sehr glaubwürdigen *Enforcement*-Garantien durch das Angebot, nach einem Friedensschluss US-Truppen zu stationieren. Dies war deswegen so attraktiv für das bosnische Lager, weil die bereits stationierten UN-Truppen sich als weitgehend nutzlos bis hin zu hinderlich erwiesen. Die strenge Haltung gegenüber einer eventuellen Suspendierung der UN-Sanktionen gegen das serbische Lager und die Initiierung von glaubwürdigen NATO-Drohungen gegen den serbischen Artilleriebeschuss auf die UN-Schutzzonen waren weitere eindeutige pro-bosnische Positionierungen und zumindest mittelmäßig glaubwürdige Androhungen. Die NATO-Drohung war deswegen nur mittelmäßig glaubwürdig, weil sie bereits die zweite war, der trotz Regelverletzung durch das serbische Lager keine Umsetzung folgte. Auch gegenüber dem kroatischen Lager war die US-Position ambivalent und nur schwach glaubwürdig, weil zum einen eine unterstützende Politik angeboten wurde, sollte sich das kroatische Lager in Bosnien kooperativ verhalten, und zum anderen, weil der Entzug der Unterstützung für die Lösung der UNPAs im Sinne Kroatiens angedroht wurde, sollte das kroatische Lager sich nicht aus Bosnien zurückziehen.

5.1.4 Zusammenfassung (T1): *EU Action Plan* – schwach glaubwürdig und unattraktiv

Die Konfliktstruktur im ersten Zeitabschnitt beinhaltete trotz vermeintlich geringer territorialer Differenzen von 4% Gesamtgebiet keine Aussicht auf einen Kompromiss. Für das serbische und kroatische Lager hätten die vom bosnischen Lager geforderten Konzessionen bedeutet, dass beide ihre strategischen Ziele von autarken und ethnisch exklusiven Kleinstaaten mit Anschlussoption an Serbien und Kroatien hätten aufgeben müssen. Das bosnische Lager wiederum kämpfte ums Überleben, denn es war territorial in mehrere umzingelte Enklaven aufgeteilt worden, die auf Dauer weder militärisch noch wirtschaftlich überlebensfähig waren.

Der *EU Action Plan* ergriff formal Partei für das bosnische Lager, blieb jedoch ungenau in der Frage, ob alle vier konkreten Forderungen des bosnischen Lagers unterstützt würden. Noch unglaublicher und zur angekündigten Parteinahme unpassender war jedoch die Anreizstruktur des *EU Action Plans*, die auf eine Erhöhung der Kosten für das Weiterkämpfen für das serbische und kroatische Lager verzichtete und fälschlicherweise einzig dem bosnischen Lager bei Nicht-Kooperation Strafen androhte. Zudem war der wirtschaftliche Hauptanreiz zur Suspension der UN-Sanktionen aus mehreren genannten Gründen für das serbische Lager unattraktiv. Ein drittes Glaubwürdigkeitsproblem entstand insbesondere dadurch, dass dem kroatischen Lager, welches unbestritten im Zeitabschnitt die unkooperativste und konfrontativste Partei war, von Seiten der GASP keine Erhöhung der Kriegskosten angedroht wurde.

Einzig dadurch, dass die USA sich explizit auf die Seite des bosnischen Lagers in der Frage der Implementierungsgarantien stellten, erlangte die vage Andeutung internationaler Truppenpräsenz im *EU Action Plan* etwas an Glaubwürdigkeit, denn eine Fortsetzung der europäisch dominierten UNPROFOR war für das bosnische Lager nutzlos bis nachteilig.

5.2 Dezember 1993 (T2): Serbo-kroatischer Ausgleich statt pro-bosnischer Lösung

Der zweite Zeitabschnitt besteht aus den vier Wochen dauernden Verhandlungen im Kontext des *EU Action Plans*. Gegenüber dem vorherigen Zeitabschnitt verbesserte sich die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien nur marginal. Zwar nahmen die Kämpfe im Dezember insgesamt eher ab, doch die Kompromissbereitschaft zweier Konfliktparteien ebenfalls. Während das serbische Lager an Bord der *HMS Invincible* gemachte Konzessionen systematisch zurücknahm, das kroatische Lager sich starr verhielt, war einzig das bosnische Lager bereit, bedeutende Konzessionen zu machen. Zweitens war eine immer enger werdende serbo-kroatische Kooperation auffällig. Ende Dezember 1993 gelang sogar eine serbo-kroatische Einigung auf eine gemeinsame Gebietsaufteilung Bosniens. Wie beim gemeinsamen Vorschlag zur Gründung einer bosnischen *Union Dreier Republiken* vom Juli 1993 waren sich auch diesmal die Präsidenten Tudjman und Milosevic im direkten Austausch einig geworden.

Die EU-Außenminister überließen die Verhandlungsführung weitgehend ihrem Sonderbeauftragten Owen, der de facto an einem serbo-kroatischen Ausgleich arbeitete. Der EU-Sonderbeauftragte nutzte für die neue Verhandlungsrunde ausschließlich das ICFY-Format. Dennoch intervenierten die belgische Präsidentschaft und das Politische Komitee auch direkt in die ICFY-Verhandlungsführung. Neben der Durchsetzung einer pro-bosnischen Gebietsaufteilung gestaltete sich auch die Implementierung der verschiedenen Anreize des *EU Action Plans* schwierig. Aufgrund des Widerstandes der USA misslang bereits zu Beginn der flexible Suspensionsmechanismus für die UN-Sanktionen und Unstimmigkeiten zwischen Rat und Kommission sowie zwischen einzelnen Mitgliedstaaten verhinderte die massive Aufstockung der humanitären Hilfe. Darüber hinaus wurden vom belgischen, französischen und britischen Außenminister unterschiedliche unilaterale Drohungen an die Adresse aller drei Parteien ausgesprochen.

Die USA versuchten im Zeitabschnitt durch die Vermittlung von geheimen Sondierungsgesprächen die Chancen für einen bosnisch-kroatischen Ausgleich auszuloten. Darüber hinaus unterstützten sie den *EU Action Plan* und versuchten darauf einzuwirken, dass dessen pro-bosnische Ausrichtung während der Verhandlungen tatsächlich eine Rolle spielte.

5.2.1 Konfliktverhalten: Serbo-kroatische Kooperation verschärft den Konflikt

Im folgenden Unterkapitel wird deutlich, dass es unter Vermittlung von EU/ICFY nicht einmal gelang, den *Acquis* des *Invincible*-Abkommens vom 10. September 1993 zu sichern. Ausschlaggebend dafür war insbesondere die harte Haltung des serbischen Lagers, aber auch der Rückzieher des kroatischen Lagers mit Blick auf die einheitliche Verwaltung Mostars, den Adria-Zugang und Zentralbosnien.

5.2.1.1 Der *Invincible*-Acquis wird schrittweise dekonstruiert

Die Verhandlungsrunden unter dem *EU Action Plan* lassen sich in fünf Etappen einteilen. Zwei Verhandlungsrunden sind im engeren Sinne durch die Beteiligung aller drei Konfliktparteien multilateral. Bei diesen beiden großen, jedoch nur kurzen Verhandlungsrunden am 29. November und 22. Dezember 1993 waren außer den ICFY-Vermittlern, die zwölf EU-Außenminister sowie der russische und amerikanische Sondergesandte Churkin und Redman anwesend. Nach dem Auftakt in großer Runde am 29. November 1993 übernahmen die ICFY-Vorsitzenden die Verhandlungsführung für drei Tage. Dieses multilaterale ICFY-Format wurde am 21. Dezember 1993 wiederholt. Ansonsten verhandelten die beiden ICFY-Vorsitzenden am 9. und am 17. Dezember 1993 ohne das bosnische Lager mit dem serbischen und dem kroatischen in Belgrad für jeweils einen Tag. Der belgische Vorsitz traf sich in Begleitung des Außenkommissars am 17. Dezember 1993 zudem mit dem bosnischen Lager.

Die erste Verhandlungsrunde begann im großen Format wie oben beschrieben. Während der Debatte mit den Außenministern richteten Izetbegovic und Karadzic jeweils provokante Bemerkungen an die Adresse der EU. Izetbegovic machte deutlich, dass er zwar die neue Initiative der EU gutheißt, die EU aber auch mitschuldig am Kriegsverlauf in Bosnien sei. Er bezichtigte die EU sogar der „*complicity in crime*“ (Owen 29.11.1993b) und machte deutlich, dass aus Gründen der Wiedergutmachung aus seiner Sicht eine pro-bosnische Parteinahme der EU längst überfällig sei.⁴¹⁸ Karadzic vertrat seinerseits eine harte Haltung gegenüber dem pro-bosnischen Ansatz des *EU Action Plans*. Für Karadzic war es unvorstellbar, dass die Serben „*befreites Gebiet*“ wegen eines „*Ultimatums der EU*“, d.h. der möglichen Suspension der UN-Sanktionen, zurückgeben würden.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Vgl. Owen 29.11.1993a.

⁴¹⁹ Vgl. Karadzic: „*Under no circumstances will we allow the results of our struggle to be ruined by the European Union's ultimatum for additional concessions to the Muslims*“ (The Age Melbourne 28.11.93).

Die Verhandlungen über die Details einer Gebietsaufteilung überließen die Außenminister ab dem 30. November 1993 bis zum 2. Dezember der ICFY. Die drei Verhandlungstage waren durch den Kampf um die Tagesordnung gekennzeichnet.⁴²⁰ Owen, Stoltenberg sowie Karadzic und Milosevic wollten zunächst die Teilung Sarajewos als „zentrales Thema“ verhandeln.⁴²¹ Die bosnische Regierung weigerte sich dagegen mit Hinweis auf den *Invincible*-Acquis, der die Teilung ausschloss und forderte dagegen im Einklang mit dem *EU Action Plan* Verhandlungen über Ost- und Westbosnien sowie einen verbesserten Adria-Zugang.⁴²²

Doch für Tudjman war es unvorstellbar, den soeben gewonnenen bosnischen Küstenstreifen bei Neum zurückzugeben. Während der Verhandlungen sprach Tudjman von dem Gebiet um Neum, als ob es sich um kroatisches Staatsterritorium handele, und zudem drohte Tudjman mehrere Male offen mit dem Einsatz seiner Armee (HV), sollte die bosnische Armee weiter versuchen, Neum zurückzuerobern.⁴²³ Auf die Offerte der bosnischen Regierung zur gemeinsamen Nutzung Neums ging er deswegen nicht ein.

Bosnische Regierungsvertreter begannen wegen der Differenzen mit den ICFY-Vermittlern und dem serbischen Lager über die Tagesordnung ab dem zweiten Verhandlungstag mit einer Pressekampagne. Sie machten öffentlich, dass insbesondere Owen wegen der Pläne zur Teilung Sarajewos nicht das pro-bosnische Mandat des *EU Action Plan* respektieren würde.⁴²⁴ Bosnische Vertreter bezeichneten den *EU Action Plan* bei den Verhandlungen als „marginalisiert“ und äußerten offen Zweifel am Ansatz der EU, da am Verhandlungstisch immer noch kein neuer pro-

⁴²⁰ Vgl. Präsident Izetbegovic: „*The current round of the Geneva negotiations was exhausting and difficult (...) particularly when the Serbs wanted to change both the agenda and the contents of the European peace initiative by forcing separate talks on Sarajevo. Fortunately this was not accepted*“ (Radio Sarajevo und BBC 3.12.93). Vgl. zur Zurückweisung der Teilung Sarajewos Tanjug 30.11.1993 and BBC 2.12.93.

⁴²¹ Vgl. Owen 29.11.1993a und Owen 2.12.1993.

⁴²² Vgl. Owens COREU vom 1. Dezember 1993: „*Izetbegovic and Silajdzic argued that the questions of Eastern Bosnia and the Bihac area had to be resolved, with all the Muslim territories being in the Muslim republic, before Sarajevo, which they regarded as at least partially solved, and that this was the approach advocated by the EU*“ (Owen 1.12.1993).

⁴²³ Vgl. Tudjman: „*Neum, which for the Croatian side, given the fact that Croatia’s national territory would be split in two, are unacceptable*“ (Croatian TV satellite 30.11.1993 und BBC 2.12.93). Vgl. auch Owens COREU: „*Tudjman continued to speak as if the BiH coastline was part of Croatia, which raised Muslim hackles*“ (Owen 30.11.1993). Und in einem anderen COREU: „*Tudjman was adamant that the Croats would not give up any of the coastline. They had made a good enough offer. If the Muslims tried to take it by force, he would deploy regular Croatian troops openly in its defence*“ (Owen 1.12.1993).

⁴²⁴ Vgl. der bosnische UN-Botschafter Sacirbey: „*Peace talks with rival Serbs and Croats could collapse over the agenda proposed by a European Community mediator (...) the talks (...) immediately ‘hit a critical stage’ because EC mediator Lord Owen moved away from a mandate proposed by the community’s ministers Monday. He said instead of seeking Serbian territorial concessions as mandated by the EC, talks began with the issue of the Bosnian capital Sarajevo, which the Muslim-led government considers solved (...) ‘Lord Owen is driving the talks in the direction mandated, as he puts it, by the realities of he Serbian conquest’*“ (AP 30.11.1993).

bosnischen Plan zur Gebietsaufteilung vorgelegt worden sei. Der bosnische Premierminister Silajdzic sagte dementsprechend:

„We are waiting for the European Community to deliver. We were asked to come here; we were asked would you agree, would you sign the peace plan if we answer your requests? We said yes, we would, he added. But now the problem is we don't see any progress“ (Times 1.12.1993).

Schließlich hatte die bosnische Delegation am 2. Tag Verhandlungen über die Teilung des Großraums Sarajewo zugestimmt. Doch es zeigte sich schnell, dass es in dieser Frage keine Chance auf Einigung mit der serbischen Delegation gab, weil die Forderungen absolut inkompatibel waren.⁴²⁵ Als Owen danach die serbische Delegation mit den bosnischen Forderungen zu Ost- und Westbosnien von Bord der *Invincible* konfrontierte, verweigerte diese Verhandlungen darüber.⁴²⁶

In die Verhandlungen kam schließlich wieder in letzter Minute Bewegung, als die serbische Delegation zwei Vorschläge machte, die von den ICFY-Vermittlern sogleich unterstützt wurden. Zunächst präsentierte das serbische Lager eine neue Idee für den kroatisch-bosnischen Konflikt um den Adria-Zugang. Als Alternative zu Neum schlug die serbische Delegation mit Prevlaka einen Ort an der südlichen Spitze Kroatiens vor. In Prevlaka gäbe es zwei nebeneinander liegende Orte, wovon der eine als Adria-Zugang für die zentralbosnische Republik und der andere für die *Republika Srpska* dienen könne, wenn Kroatien das Territorium im Austausch für Neum hergebe. Der kroatischen Delegation wurde von serbischer Seite zudem ein Gebiet um Dubrovnik angeboten, was die strategische Situation der kroatischen Stadt verbessert hätte. Die bosnische Regierung sowie die kroatische Delegation wollten den Vorschlag schließlich genauer prüfen, nachdem Owen und Stoltenberg ihn empfahlen.⁴²⁷

Darüber hinaus konnten Milosevic und Karadzic Owen und Stoltenberg für die Idee gewinnen, dass neben der Teilung Sarajewos das meiste zusätzliche Land für das bosnische Lager nicht in Ost- und Westbosnien, sondern in Zentralbosnien gewonnen werden sollte, um 33,3% Gesamtterritorium für die zentralbosnische Republik zu erreichen.⁴²⁸ Würden ICFY und EU diese Idee übernehmen, so hatte dies mehrere Vorteile für das serbische Lager. Der neue Fokus

⁴²⁵ Laut Owen waren die Pläne des bosnischen und auch serbischen Lagers zu Sarajwo „*totally unrealistic*“ (Owen 1.12.1993).

⁴²⁶ Vgl. Owen 1.12.1993.

⁴²⁷ Vgl. Owen 1.12.1993.

⁴²⁸ Vgl. Owens COREU: „*Once they know whether the Serbs and Croats have met the EU's request to make territorial concessions of the same magnitude as the Bosnian Muslims requested on the eve of the HMS Invincible talks. All the signs are that 33.3% of the territory will be conceded, but most new territory will be in the centre, not the periphery*“ (Owen 2.12.1993).

lenkte von einer Diskussion über serbische Konzessionen in Ost- und Westbosnien ab, gab dem bosnischen Lager dort Territorium, wo deren Armee sowieso auf dem Vormarsch war, und schließlich würde es den kroatisch-bosnischen Konflikt weiter anheizen, weil sich an der Kontrolle über Zentralbosnien für das kroatische Lager entscheiden würde, ob das Projekt *Herzeg Bosna* und die Erweiterung Kroatiens gelingen würde.

(12) Karte: Prevlaka an der Adria-Küste⁴²⁹



Die Verhandlungen endeten dennoch nach vier Tagen trotz vermeintlicher „Prevlaka-Lösung“ und langen Diskussionen über Zentralbosnien ohne konkrete Konzessionen von Seiten der serbischen und der kroatischen Delegationen. Owen setzte für den 12. Dezember eine neue ICFY-Verhandlungsrunde in Thessaloniki in Vorbereitung auch auf die griechische EU-Ratspräsidentschaft an. Die kroatische und serbische Delegation versprachen bis dahin eine Gebietsaufteilung zu entwickeln, die dem bosnischen Lager 33,3 % des Landes überlasse.⁴³⁰

Am 9. Dezember 1993 trafen sich Milosevic, Karadzic und von kroatischer Seite der Kabinettschef Tudjman, Sarinic, sein so genannter *Milosevic-Beauftragter*, mit den ICFY-Vermittlern in Belgrad.⁴³¹ Neu war, dass statt des Präsidenten der *Herzeg Bosna*, Boban, der als moderat geltende Mile Akmadzic für die Seite der bosnischen Kroaten anwesend war. Die

⁴²⁹ Quelle: Owen 1995b.

⁴³⁰ Vgl. Owen 2.12.1993.

⁴³¹ Zur Rolle Sarinics als Kontaktperson zu Milosevic vgl. Sarinic 1999.

beiden Seiten verhandelten nur teilweise im Beisein der beiden ICFY-Vermittler. Dennoch kamen sie zu keiner gemeinsamen Gebietsaufteilung, obwohl sie Stück für Stück ihre Zusagen vom *Invincible*-Acquis zurücknahmen. Karadzic lehnte gegenüber Owen jegliche territorialen Konzessionen in Westbosnien ab und Sarinic sprach sich für die serbische „*Prevlanka-Lösung*“ aus, forderte jedoch zusätzliches Territorium in Zentralbosnien, was bereits im *Invincible*-Acquis dem bosnischen Lager zugeteilt worden war.⁴³²

Mit Blick auf das militärische Verhalten hatte der Verhandlungsauftritt eine begrenzte serbisch-bosnische Eskalation zur Folge. Um die Verhandlungsposition der bosnischen Delegation bei weiteren Teilungsgesprächen zum Großraum Sarajewo zu verbessern, griff die bosnische Armee (ARBiH) mit einer umfangreichen Aktion etwa am 9. Dezember 1993 serbische Stellungen (VRS) im Großraum Sarajewo an. Die VRS versucht ebenfalls die Teilungsgespräche durch zusätzliche Artillerie-Attacken auf die Hauptstadt zu beeinflussen, die noch im Oktober und November reduziert worden waren. Keiner Seite gelang jedoch trotz des größeren militärischen Aufwands ein strategischer Geländegewinn.⁴³³

Während des Treffens in Belgrad am 9. Dezember 1993 ging bei Owen ein Brief des bosnischen Außenministers Silajdzic ein, der die „*Prevlanka-Lösung*“ ablehnte, weil die *Republika Srpska* der zentralbosnischen Republik keine Zugangsstraße garantieren wollte. Silajdzic beharrte deswegen auf die Rückgabe Neums durch Tudjman.⁴³⁴ Silajdzic kündigte auch an, dass Präsident Izetbegovic nicht zur nächsten Verhandlungsrunde am 12. Dezember 1993 nach Thessaloniki kommen werde, weil dem bosnischen Lager bis dato keinerlei Konzessionen angeboten worden seien. Die ICFY-Vermittler entschieden daraufhin, eine neue multilaterale Verhandlungsrunde drei Tage nach den Wahlen in Serbien am 21. Dezember 1993 abzuhalten.⁴³⁵

⁴³² Vgl. Owen 1995: 235 und Owens COREU mit Blick auf Karadzics Argumentation zu Westbosnien: „*Abdic according to Karadzic had the military strength to take the rest of the pocket by force (...) while Bihac remains unsettled, it is clear that the Serbs will not offer any more territory*“ (Owen 9.12.1993). Zum Verhalten der kroatischen Delegation vgl. Owens COREU: „*Sarinic and Akmadzic were concerned about the total percentage of Croat territory. They wanted to reverse the decision made on Invincible that Kiseljak and Kresevo would be part of the Muslim majority republic but the Co-Chairmen told them firmly that this was impossible*“ (Owen 9.12.1993).

⁴³³ Vgl. AP 9.12.1993.

⁴³⁴ Vgl. Owen 1995a: 235. Vgl. die Argumente des bosnischen Lagers: „*Bosnian Foreign Ministry letter: No progress has been made since the last global talks at the meeting in Geneva nor has any progress been made at the bilateral meeting. There is no progress on the issues concerning the Bosnian Krajina, east Bosnia or Neum. There is therefore no reason to hold a meeting in Salonika* (Radio Sarajevo 9.12.1993 und BBC 11.12.93).

⁴³⁵ Vgl. Owen 1995a: 234.

Am 17. Dezember 1993 wurde dennoch in Belgrad eine serbo-kroatische Verhandlungsrunde wie am 9. Dezember wiederholt. Doch trotz stundenlanger Verhandlungen wurden am 17. Dezember 1993 wieder keinerlei Fortschritte erzielt.⁴³⁶ Weder Milosevic noch Sarinic nahmen eine der vier Vorschläge Owens an, obwohl Sarajewos Teilung darin inbegriffen war.⁴³⁷

Trotz weiterhin fehlender Konzessionen von kroatischer und insbesondere serbischer Seite sagte Siladzic dem EU-Ratspräsident Claes am 17. Dezember 1993 bei einem Treffen in Wien die Beteiligung an weiteren Verhandlungen zu. Silajdzic machte zudem deutlich, dass er über die stärkere Rolle von Claes und Außenkommissar Hans Van Den Broek erfreut sei, drohte aber auch mit der Ausweitung der territorialen Forderungen, sollten die vier geforderten Konzessionen weiter ausbleiben.⁴³⁸ Parallel dazu signalisierte das bosnische Lager jedoch auch seine Bereitschaft zur Kooperation mit dem kroatischen Lager. Am 17. Dezember 1993 vereinbarten die Oberbefehlshaber der bosnischen und kroatischen Kräfte, Delic und Roso, einen Waffenstillstand, der am 23. Dezember 1993 in Kraft treten sollte.⁴³⁹ Als Zeichen dafür, dass ernstes Interesse an einem bilateralen Ausgleich bestand, entließ zudem das kroatische Lager etwa 100 Internierte Muslime in Mostar.⁴⁴⁰ Das serbische Lager bemühte sich sofort, die Annäherung zu verhindern, indem es am Tag der Unterzeichnung durch Roso und Delic in Zentralbosnien einen Angriff gegen die bosnische Armee lancierte, wozu sich die kroatischen Kräfte nicht neutral verhalten konnten.⁴⁴¹

Drei Tage später jedoch, am 20. Dezember 1993, scheiterte die „Prevlanka-Lösung“ endgültig durch einen Brief Tudjmans an ICFY und EU. In dem Brief machte Tudjman eine Lösung der UNPAs in Kroatien zur Vorbedingung für die Übertragung des kroatischen Territoriums bei Prevlaka an *Republika Srpska* und die zukünftige zentralbosnische Republik. Bis dato waren jedoch nicht einmal Verhandlungen zur Lösung der UNPAs geplant, weswegen Tudjmans Brief einer Absage gleichkam.⁴⁴² Tudjman forderte zudem für die bosnischen Kroaten 17,5% des bosnischen Gesamtterritoriums und die zentralbosnische Städte Vitez, Kiseljak, Kresevo und Busovaca, die Milosevic und Owen bereits der bosnischen Regierung angeboten hatten, um auf

⁴³⁶ Vgl. Owen 17.7.1993 und Owen 18.12.1993.

⁴³⁷ Vgl. Owen 17.12.1993.

⁴³⁸ Vgl. Radio Sarajevo 18.12.1993 und BBC 20.12.93.

⁴³⁹ Siehe entsprechende Pressemeldungen: „*Rasim Delic, commander of Bosnia's government forces, and Ante Roso, commander of rival Bosnian Croat troops agreed to cease fire from midnight on 23 December until midnight January 3*“ (AP 17.12.1993).

⁴⁴⁰ Vgl. AFP 17.12.1993.

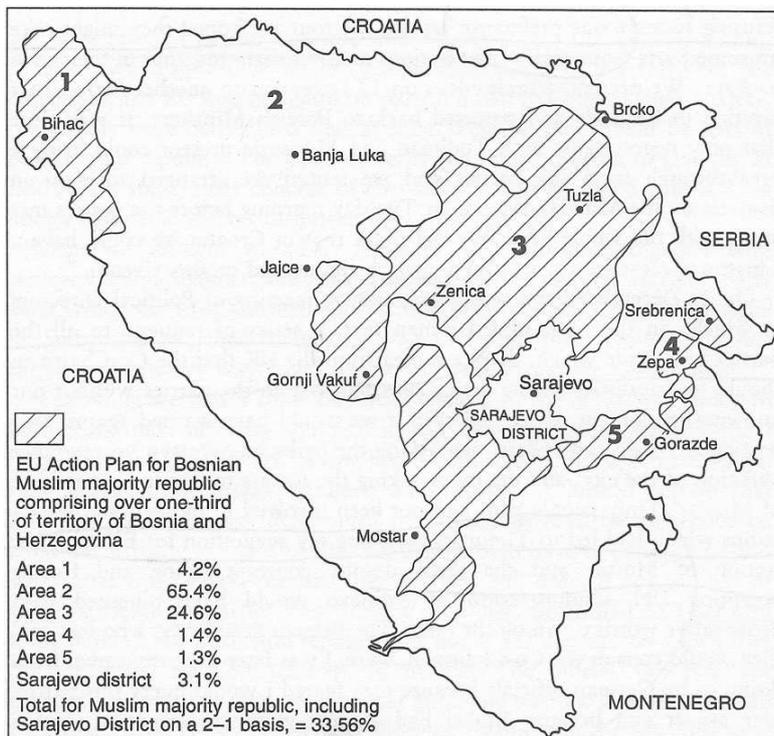
⁴⁴¹ Vgl. C.I.A. 2003a.

⁴⁴² Vgl. Tudjman 20.12.1993.

33,3% des Gesamtterritoriums zu kommen.⁴⁴³ Tudjmans Position machte einen serbo-kroatischen Ausgleich, aber auch eine bilaterale Lösung mit dem bosnischen Lager schwieriger.

Nachdem noch am 20. Dezember 1993 das Politische Komitee der EU den Konfliktparteien eine in Teilen pro-bosnische Liste an konkreten territorialen Forderungen direkt zugesandt hatte, reagierten Milosevic und Tudjman vor der großen Verhandlungsrunde mit den EU-Außenministern schnell mit einer Gegeninitiative. Beide hatten erkannt, dass sie nur mit einer eng abgestimmten und endgültigen serbo-kroatischen Gebietsaufteilung eine Diskussion über die detaillierten EU-Forderungen würden verhindern können. Ohne Anwesenheit der ICFY-Vermittler und der bosnischen Delegation zogen sich Milosevic und Tudjman am 21. Dezember 1993 in Genf für sechs Stunden zurück und präsentierten, kurz bevor sie das Flugzeug nach Brüssel bestiegen, eine serbo-kroatische Gebietsaufteilung, die der zentralbosnischen Republik etwas über 33,3% des Gesamtterritoriums zugestand.

(13) Karte: Die gemeinsame Karte von Milosevic und Tudjman von 21. Dezember 1993⁴⁴⁴



Beide Präsidenten präsentierten den Plan als nicht verhandelbar und als Lösung des Bosnienkonfliktes und entscheidenden Schritt zum Frieden.⁴⁴⁵ Der serbo-kroatische Plan

⁴⁴³ Vgl. Owen 1995a: 237.

⁴⁴⁴ Quelle: Owen 1995a: 237.

beinhaltete jedoch die Teilung Sarajewos, verweigerte einen direkten Sava- und Adria-Zugang, eine Anbindung der ostbosnischen Enklaven und eine Erweiterung der westbosnischen Enklaven. Damit wurde - außer der gemeinsamen Verwaltung Mostars - keiner einzigen der vier bosnischen Forderungen von Bord der *Invincible* entsprochen.⁴⁴⁶

Die gemeinsame Sitzung von ICTY, EU-Außenministern und den drei Konfliktparteien am 22. Dezember 1993 in Brüssel geriet zum Schlagabtausch zwischen Milosevic, Karadzic, Tudjman sowie den Verfechtern des *EU Action Plans*, nämlich Kinkel, Juppé, Van den Broek und Claes.⁴⁴⁷ Karadzic gelang es jedoch sehr schnell, die Verhandlungen über die Liste der spezifischen „*EU Requests To The Parties*“ vom Politischen Komitee zu verhindern, indem er die Diskussion emotional eskalieren ließ. Karadzic behauptete eingangs, dass mit der Aufrechterhaltung der UN-Sanktionen zwölf Millionen Serben von der EU als „*Geiseln*“ gehalten würden, worauf der Ratsvorsitzende Claes Karadzic „*Geschichtsfälschung*“ vorwarf und die Sitzung bereits nach den Einführungsreden vorzeitig unterbrach und die Verhandlungsleitung an die ICFY-Vermittler übergab.⁴⁴⁸

Im ICFY-Kontext war Izetbegovic wieder isoliert, doch er ergriff sogleich die Initiative und warb gegenüber dem serbischen und kroatischen Lager mit weitgehenden Konzessionen für den schnellen Abschluss eines Abkommens zur Gebietsaufteilung. Tudjman bot er die gemeinsame Nutzung von Neum („*Condominium*“) an, anstatt weiter auf der vollständigen Rückgabe zu beharren. Gegenüber Karadzic signalisierte Izetbegovic, dass er in Ostbosnien statt 2,0% nur noch 0,5% und in Westbosnien statt 1,7% nur noch 0,5% zusätzliches Territorium wolle, also bereit sei, auf 3% des Gesamtterritoriums zu verzichten, wenn der *Invincible-Acquis* ansonsten respektiert werde.⁴⁴⁹ Doch Tudjman und Milosevic weigerten sich, die Angebote zu verhandeln und reisten noch am Abend des 22. Dezember ab. Wenige Stunden später, am frühen Morgen des 23. Dezember 1993, befahl Izetbegovic eine Großoffensive der bosnischen Armee gegen

⁴⁴⁵ Vgl. Milosevic: „*There is no doubt that today the complete delegations of the Serbian and Croatian sides have achieved, I would say, the biggest step towards peace so far. Namely, together we have established our joint proposal for the Muslims, which will affirm our earlier joint approach*“ (Guardian 21.12.1993). Vgl. Tudjman: „*I believe that we have essentially satisfied the international community's demand that the Muslims be granted 33.3 % of the territory*“ (Guardian 21.12.1993).

⁴⁴⁶ Vgl. Izetbegovic: „*Mr. Tudjman has made a step forward by influencing the decision that Mostar be placed under the administration of the international community (...) In my view, nothing else has been accomplished*“ (Croatian TV 21.12.1993 und BBC 24.12.1993).

⁴⁴⁷ Vgl. Owen 1995a: 240.

⁴⁴⁸ Vgl. Owen 22.12.1993.

⁴⁴⁹ Vgl. Owen 22.12.1993 und Owen 1995a: 241.

die kroatischen Kräfte in Zentralbosnien, um einen endgültigen Sieg zu erringen.⁴⁵⁰ Als Karadzic wenig später dem bosnischen Lager nur etwa 0,25-0,3% zusätzliches Territorium in Ostbosnien anbot, reiste auch die bosnische Delegation ab und die Verhandlungen waren damit endgültig gescheitert.⁴⁵¹

5.2.1.2 Zusammenfassung: Unvereinbare Differenzen bei der Gebietsaufteilung

Im Zeitabschnitt lassen sich bezüglich der territorial-politischen Ordnung Bosniens wie im vorangegangenen Zeitabschnitt insgesamt fünf nahezu unvereinbare Positionsdifferenzen bezüglich der Gebietsaufteilung (Ostbosnien, Westbosnien, Zentralbosnien, Sava- und Adria-Zugang) identifizieren. Trotz weitgehender Reduzierung der Forderungen seitens des bosnischen Lagers von 4% auf 1% zusätzliches Territorium für einen umfassenden Friedensschluss war die Bereitschaft zu einer kooperativen Lösung im Laufe der Verhandlungen auf seiten des serbischen Lagers weiter gesunken. Die Konzessionen des bosnischen Lagers wurden nicht nur nicht durch eigene Konzessionen belohnt, sondern zusätzlich alte Konzessionen von den Verhandlungen an Bord der *HMS Invincible* zurückgenommen.

Am Verhandlungstisch gestand neben dem bosnischen Lager einzig das kroatische eine geringfügige Konzession mit der Aufgabe der Teilung Mostars zu. Auch dies hatte das kroatische Lager bereits im September an Bord der *HMS Invincible* geliefert, wodurch eher der Status quo stabilisiert wurde, als dass ein Schwenk zu kooperativeren Strategien unterfüttert werden konnte. Neu war mit Blick auf die potentielle Kooperationsbereitschaft des kroatischen Lagers dagegen die Bereitschaft zu einem bilateralen Waffenstillstand und Gefangenenaustausch mit dem bosnischen Lager. Weil dies jedoch keine weiteren politischen Konzessionen beinhaltete, liegt der Schluss nahe, dass der Waffenstillstand in erster Linie dazu diente, die generelle Bereitschaft des bosnischen Lagers mit Blick auf einen bilateralen Ausgleich zualler erst zu testen. Dagegen führte der durch das serbische Lager initiierte Fokus der Verhandlungen auf die Teilung Sarajewos und auf Zentralbosnien zu neuen und zunehmenden Kampfhandlungen in beiden Gebieten.

⁴⁵⁰ Vgl. Presseberichte: „Muslim forces launched six separate attacks on Croat defenders in central Bosnia’s Lasva river valley in what the UN sources described as well-co-ordinated offensive” (Toronto Star 23.12.93). In der C.I.A.-Publikation kann die *Lasva-Valley-Offensive* und ihre Details nachgelesen werden. Die ARBiH griff die HVO/HV-Kräfte simultan aus fünf verschiedenen Richtungen an (C.I.A. 2002: 207).

⁴⁵¹ Vgl. Owen 1995a: 241.

Im Zeitabschnitt wurde deutlich, dass das kroatische Lager politisch wie militärisch schwach war. Es sandte zu beiden anderen Lagern Kooperationssignale. Dabei bestand eine klare und starke Präferenz für die Zusammenarbeit mit dem serbischen Lager. Die Strategie bestand darin, mit gebündelten diplomatischen Kapazitäten das bosnische Lager zur bedingungslosen Kapitulation zu zwingen, d.h. zur Annahme der serbo-kroatischen Gebietsaufteilung vom 21. Dezember 1993, die Milosevic und Tudjman ausgehandelt hatten.

Um den unkooperativen Trend im Verhalten des serbischen Lagers zu wenden und das kroatische Lager zu Konzessionen und zu einem Ausgleich mit dem bosnischen Lager zu ermutigen, musste das externe Krisenmanagement für beide Gegner des bosnischen Lagers deutlich die Kriegskosten erhöhen und für qualitativ hochwertige Konzessionen glaubwürdige Kooperationsgewinne in Aussicht stellen.

5.2.2 EU: Durchsetzung des *EU Action Plans* als Verhandlungsgrundlage misslingt

Im Zeitabschnitt versuchte eine Mehrheit der EU-Außenminister, geführt von der belgischen Ratspräsidentschaft, den *EU Action Plan* als Verhandlungsgrundlage EU-intern durchzusetzen. Die beiden ICFY-Vermittler, der britische Außenminister. Die Auseinandersetzung um die Durchsetzung des *EU Action Plans* zog sich über die gesamten Verhandlungsrunden hin, die nur am Anfang und am Ende vom belgischen Ratsvorsitz geleitet wurden.

Gegenüber dem vorherigen Zeitabschnitt ist eine Veränderung des Instrumentariums der EU zu verzeichnen. Auffälligstes Merkmal des EU-Krisenmanagements ist die direkte Einschaltung des Politischen Komitees in die ICFY-Verhandlungen am 20. Dezember 1993, um zumindest einen Teil des pro-bosnischen Ansatzes des *EU Action Plans* in letzter Minute durch eine detaillierte EU-Liste von legitimen Gebietsforderungen zu retten. Darüber hinaus schwenkten die EU-Außenminister kurz vor Ende der Verhandlungen und nach den Wahlen in Serbien von einer Anreizstrategie zu einer Bestrafungsstrategie gegenüber dem serbischen Lager um. Bereits Anfang Dezember 1993 war der Suspensionsmechanismus gescheitert. Eine Drohkulisse gegenüber dem kroatischen Lager misslang dagegen bereits in der Planungsphase Anfang Dezember 1993. Gleiches galt für die humanitäre Soforthilfe für den Winter, deren Umsetzung im Zeitabschnitt misslang und für das bosnische Lager eigentlich als Belohnung dienen sollte.

Dem bosnischen Lager wurde von EU-Seite, neben der sehr späten und dafür jedoch klaren Unterstützung bei einigen zentralen territorialen Forderungen, ein zweiter wichtiger positiver Anreiz kommuniziert: Die EU-Außenminister sprachen sich ab Mitte Dezember 1993 explizit dafür aus, dass sie sich nach einem Friedensabkommen für die Entsendung einer NATO-Implementierungstruppe einsetzen würden. Darüber hinaus gab es auch ein bestrafendes Element der EU gegenüber dem bosnischen Lager. Der Passus zur Drohung des Disengagements der internationalen Gemeinschaft blieb bis Ende Dezember formaler Teil des *EU Action Plans*, jedoch ohne dass die EU gemeinsam Details hierzu festlegte. Dies nutzten der britische, französische Außenminister sowie Owen dazu, um unilateral bzw. bilateral im gesamten Zeitabschnitt dem bosnischen Lager mit einem baldigen Abzug der UNPROFOR sowie der Einstellung der humanitären Hilfe zu drohen.

5.2.2.1 Eine pro-bosnische Gebietsaufteilung scheitert bereits EU-intern

Der Zeitabschnitt ist von massiven internen Abstimmungsproblemen zwischen dem belgischen Ratsvorsitzenden Claes, Kinkel, Koojemans und auf der anderen Seite Owen und Stoltenberg sowie in gewisser Weise auch Hurd und Juppé gekennzeichnet. Im Kern ging es darum, ob der EU-Sondergesandte oder der belgische Ratsvorsitzende über Format, Zeitplan und Inhalte der Verhandlungen entscheidet.

Kurz bevor die Verhandlungen begannen, bemühten sich Owen und Hurd in erster Linie darum, dass die im *EU Action Plan* angelegte Drohkulisse gegenüber dem bosnischen Lager möglichst glaubwürdig erschien. Der *EU Action Plan* visierte jedoch offiziell in erster Linie eine Verhaltensänderung des serbischen Lagers an. Owen erklärte am 25. November 1993 während einer Rede in London, dass der Abzug der UNPROFOR drohe, wenn das bosnische Lager sich nicht kompromissbereit verhalte.⁴⁵² Der britische Außenminister Hurd ergänzte am 29. November 1993 gegenüber Journalisten, dass darüber hinaus auch die humanitäre Hilfe für die in den Enklaven eingeschlossene Bevölkerung eingestellt werden könnte.⁴⁵³

Zu Beginn der Verhandlungen zum *EU Action Plan* am 29. November 1993 trafen sich die Außenminister mit den beiden ICFY-Vorsitzenden, um intern ein gemeinsames Vorgehen für die Verhandlungen festzulegen. Alle EU-Außenminister waren grundsätzlich einig, dass eine

⁴⁵² Vgl. Owen: „If the Bosnian Muslims fail to compromise I believe governments will start to relax their commitment and begin to question the continuation of UN military forces on the ground“ (Owen 25.11.1993).

⁴⁵³ Vgl. AP 29.11.1993.

Arbeitsteilung zwischen ICFY und EU-Außenminister sinnvoll sei. Einzig Kinkel war bereits zu Beginn offen skeptisch bezüglich der Frage, ob die ICFY-Vermittler in der Lage seien, die neue pro-bosnische Richtung des *EU Action Plans* in den Detailverhandlungen umzusetzen. Kinkel forderte deswegen, dass alle zwölf Außenminister einen persönlichen Gesandten bei den Detailverhandlungen unter ICFY-Leitung abstellten. Zudem sprach sich Kinkel für eine gemeinsame Überprüfungskonferenz unter EU-Leitung bereits für Mitte Dezember aus.⁴⁵⁴ Doch diese Vorschläge, die die Kontrolle über Owen erhöht hätten, fanden nicht den Zuspruch der anderen Außenminister. Insbesondere der britische Außenminister Hurd sprach sich dagegen aus, und nachdem der französische Außenminister Juppé, der Mitinitiator des *EU Action Plans*, sich ebenfalls dagegen positionierte, war Kinkel mit seinem Anliegen zunächst gescheitert.⁴⁵⁵

Interne Differenzen gab es auch über den Zeitplan. Kinkel, Claes und auch zum Teil Juppé wollten einen straffen Zeitplan, der es ermöglichte, innerhalb von einem Monat ein Friedensabkommen auf der Grundlage des *EU Action Plans* zu erreichen.⁴⁵⁶ Owen und Stoltenberg argumentierten massiv gegen eine „*Weihnachtsdeadline*“. Owen bezeichnete den Plan gegenüber den Außenministern schlicht als „*unwise*“ (Owen 29.11.1993a). Stoltenberg begründete die Ablehnung eines Zeitplans mit der Rücksichtnahme auf den Wahlkampf von Milosevic und Karadzic. Beide sollten während ihres Wahlkampfes nicht zu Konzessionen gezwungen werden.⁴⁵⁷ Diese Argumentation überzeugte Juppé, der sich danach ebenfalls gegen einen straffen Zeitplan aussprach. Schließlich scheute Ratspräsident Claes den Konflikt mit Hurd, Juppé und Owen und entschied sich dafür, das Ende der Verhandlungen zunächst einmal offen zu lassen.⁴⁵⁸

Der dritte interne Konflikt bezog sich auf die Verhandlungsgegenstände. Während der viertägigen ICFY-Verhandlungen in Genf wurden, bis auf eine kurze Ausnahme, nicht wie im *EU Action Plan* festgelegt, die Forderungen des bosnischen Lagers von den *Invincible*-Verhandlungen vom ICFY-Team zum zentralen Verhandlungsgegenstand gemacht. Owen ahnte, dass ihn die pro-bosnischen Außenminister kritisieren würden, nachdem die viertägigen Verhandlungen Anfang Dezember 1993 in Genf nichts erbracht hatten. Per COREU forderte

⁴⁵⁴ Vgl. Kinkel: „*To underline interest each Foreign Minister should designate an expert to attend the negotiations*“ (Owen 29.11.1993a).

⁴⁵⁵ Vgl. Owen 29.11.1993a

⁴⁵⁶ Vgl. Kinkel: „*We should try to reach a solution by Christmas. To maintain momentum there should be further meeting within two weeks to review progress*“ (Owen 29.11.1993a).

⁴⁵⁷ Vgl. Owen 29.11.1993a.

⁴⁵⁸ Vgl. Claes: „*Foreign Ministers would be prepared to meet again as soon as possible*“ (Owen 29.11.1993a).

Owen die Außenminister deswegen am 2. Dezember 1993 auf, ihm auch weiterhin genügend „Flexibilität“ zu lassen, d.h. ihn nicht zu zwingen, die bosnischen Forderungen von den *Invincible*-Verhandlungen von der serbischen Seite einzufordern.⁴⁵⁹ Aus Owens Sicht war die Übernahme der bosnischen Forderungen durch die EU deswegen kontraproduktiv, weil sich seit der Verabschiedung des *EU Action Plans* die militärische Lage und damit das politische Verhalten am Verhandlungstisch grundlegend geändert hatte:

„You all accepted my advice not to tie Thorvald Stoltenberg and my hands on exactly how we delivered the 33.3%. For example, it does look like the Muslims will get half of Jajce now, and the Croats do not seem to be putting up strong resistance, because the Muslims control their access to Jajce, which is one of the many examples of territorial adjustments which have occurred since HMS Invincible” (Owen 2.12.1993).

Zum Ende der ersten langen Verhandlungsrunde Anfang Dezember 1993 entschied Owen, ohne den Ratsvorsitzenden Claes zu konsultieren, dass die nächste Verhandlungsrunde im „privaten“ Rahmen zwischen ICFY, dem kroatischen und serbischen Lager, jedoch ohne EU-Beteiligung und ohne das bosnische Lager stattfinden sollte.⁴⁶⁰ Claes konterte und versuchte das Format im Sinne von mehr direkter Beteiligung der EU-Außenminister zu modifizieren. Owen dagegen argumentierte per COREU für eine große EU-Konferenz erst für Anfang 1994.⁴⁶¹ Claes gewann jedoch nach dem Fehlstart der ersten Verhandlungsrunde die Zustimmung seiner Kollegen und konnte noch am 2. Dezember 1993 eine EU-Verhandlungsrunde für den 12. Dezember 1993 in Thessaloniki ankündigen.⁴⁶²

Während Anfang Dezember 1993 die EU-Position zur Gebietsaufteilung zwischen pro-bosnisch und pro-serbisch im Fluss war, scheiterten bereits zwei potentiell einflussreiche Instrumente, die das serbische und kroatische Lager zu Konzessionen hätten bewegen können. Owen hatte intern beim Außenministertreffen am 22. November 1993 noch versucht, die Außenminister dazu zu bewegen, auch eine Sanktionsdrohung gegen das kroatische Lager aufzubauen, und war dabei vom UNPROFOR-Kommandeur Cot unterstützt worden, der das militärische Verhalten des kroatischen Lagers als aktuell größtes Problem dargestellt hatte.⁴⁶³ Laut Owen verzichteten die Außenminister jedoch auf eine Sanktionsdrohung gegen das kroatische Lager, weil einige Außenminister, darunter höchstwahrscheinlich Kinkel und sein italienische Kollege Andreatta,

⁴⁵⁹ Vgl. Owen 2.12.1993.

⁴⁶⁰ Vgl. Owen 2.12.1993.

⁴⁶¹ Vgl. Owen 2.12.1993.

⁴⁶² Vgl. Owen 2.12.1993.

⁴⁶³ Vgl. Owen 22.11.1993b.

argumentierten, dass sie für diesen Fall Vergeltung durch Tudjman in Form von Abschiebung der vielen „*muslimischen Flüchtlinge*“ in Kroatien Richtung Westeuropa fürchteten.⁴⁶⁴

Parallel wurde jedoch auch innerhalb der NATO diskutiert, ob man die Einmischung der kroatischen Armee (HV) in Bosnien nicht zumindest behindern könne. Anfang Dezember 1993 gab es Pressemeldungen darüber, dass der NATO-Militärausschuss bereits Pläne vorgelegt habe, wie der Einsatz der Hubschrauber der kroatischen Armee in Bosnien durch eine von der NATO durchgesetzte „*No-Fly-Zone*“ verhindert werden könne, wenn eine entsprechende Erlaubnis durch den UN-Sicherheitsrat erteilt würde.⁴⁶⁵ Doch aufgrund des Widerstandes von Frankreich und Großbritannien verschob der Politische Ausschuss der NATO die Entscheidung am 1. Dezember 1993 auf unbestimmte Zeit.⁴⁶⁶

Das zweite Instrument, das etwa zeitgleich und bereits kurz nach der ersten Verhandlungsrunde scheiterte, war der zentrale positive Anreiz, um die fehlenden 3-4% Land vom serbischen Lager zu bekommen. Der *EU Action Plan* bot dem serbischen Lager für diese Konzessionen die Suspension der UN-Sanktionen gegen Serbien und Montenegro an. Doch damit dieser im Kontext der Verhandlungen eingesetzt werden konnte, brauchte die EU die Zustimmung des UN-Sicherheitsrates. Da die belgische Präsidentschaft jedoch bis zur Verabschiedung des *EU Action Plans* nichts unternommen hatte, um die Zustimmung Russlands und der USA zu gewinnen, schickte Kinkel noch vor der ersten Verhandlungsrunde seinen politischen Direktor Jürgen Chrobog nach Washington und Moskau. *The Times* meldete dazu am 20. November 1993, dass Chrobog angeblich in beiden Hauptstädten Unterstützung für den Mechanismus erhalten habe.⁴⁶⁷

Doch als sich US- und EU-Experten am 2. Dezember 1993 trafen, um die Details des Suspensionsmechanismus zu regeln, gelang es der EU nicht, die USA und damit den UN-Sicherheitsrat zur Unterstützung zu bewegen. Die US-Vertreter ließen erkennen, dass sie entgegen einer ursprünglich positiven Einstellung nach der ersten Verhandlungsrunde nicht mehr vom pro-bosnischen Ansatz der EU überzeugt seien und deswegen jedes positive Signal in

⁴⁶⁴ Vgl. Owen: „*Croatian behaviour, including the use of helicopters, was now an embarrassment to the EU. But the imposition of sanctions against the Croats looked impossible as the Croats would retaliate against Muslim refugees leading to crisis for EU member states*“ (Owen 22.11.1993b).

⁴⁶⁵ Vgl. Independent 26.11.1993.

⁴⁶⁶ Vgl. The Guardian 2.12.1993.

⁴⁶⁷ Vgl. The Times 29.11.1993.

Richtung des serbischen Lagers politisch für falsch hielten. Damit hatte die EU de facto keinerlei Mittel mehr, um mögliche serbische Konzessionen an das bosnische Lager zu belohnen.⁴⁶⁸

Der Außenministerrat am 6. Dezember 1993 versuchte zumindest den letzten verbliebenen positiven Anreiz des *EU Action Plans* an die Adresse des bosnischen Lagers, die schnelle Aufstockung der humanitären Hilfe, umzusetzen. Obwohl die erste *Gemeinsame Aktion* bereits am 8. November 1993 beschlossen worden war, war einen Monat später noch kein einziger ECU der schnellen Winterhilfe ausgezahlt worden. Die anteilige Finanzierung war zunächst zwischen Rat und Kommission und dann innerhalb des Rates wegen Uneinigkeiten blockiert. Nicht alle zwölf Mitgliedstaaten wollten sich an der Finanzierung der 24 Millionen ECU beteiligen.⁴⁶⁹ So wurde am 6. Dezember 1994 lediglich angekündigt, sich so bald wie möglich auf die nötigen Finanzbestimmungen zu einigen.⁴⁷⁰

Nach dem Außenministerrat versuchte Owen in Belgrad eine serbo-kroatische Einigung bezüglich der Gebietsaufteilung zu vermitteln, die dann dem bosnischen Lager als alternativlos hätte vorgelegt werden können. Die von Owen als „privat“ angekündigte Verhandlungsrunde war de facto eine direkte Verhandlungsrunde zwischen kroatischer und serbischer Seite ohne Einschränkungen oder Moderation durch die ICFY-Vermittler. Owen und Stoltenberg zogen sich während der Verhandlungen teilweise ganz zurück oder aber verzichteten darauf, die beiden Parteien an die Benchmarks der EU zu erinnern oder gar darauf zu insistieren.⁴⁷¹ Vielmehr warb Owen per COREU nach dieser Runde gegenüber den Außenministern für die Pläne des serbischen Lagers mit Blick auf Prevlaka, Zentralbosnien und die Teilung Sarajewos, die alle dem *Invincible*-Acquis ausdrücklich widersprachen.⁴⁷²

Zudem unternahm Owen noch am 9. Dezember 1993 per COREU den Versuch, ICTY und EU-Verhandlungen weiter zu entkoppeln. Ohne Konsultation mit dem belgischen Ratsvorsitz teilte Owen den EU-Außenministern mit, dass erst am 21. Dezember 1993, also nach der Wahl in Serbien, eine neue Verhandlungsrunde mit allen drei Parteien im ICFY-Kontext stattfinden

⁴⁶⁸ Vgl. Owen: „On 2 December the EU and US experts had an unproductive meeting on sanctions in which it became obvious that the US would not formulate ideas in detail until the shape of an agreed settlement was clear and implementation at hand. They were particular critical of the fronloading of sanctions relief which Germany argued was essential if the package was to have any credibility in Serbia“ (Owen 1995a: 234).

⁴⁶⁹ Vgl. Regelsberger 1994: 240.

⁴⁷⁰ Die Erklärung der Außenminister befindet sich im Anhang als ANNEX XXIII.

⁴⁷¹ Vgl. Owen/ICTY 3.11.2003.

⁴⁷² Vgl. Owen 9.12.1993.

werde. Owen machte dabei deutlich, dass ihm wohl bewusst war, dass dieser Terminplan einzig zum Vorteil Milosevics war.⁴⁷³

Während eines internen Koordinationstreffens zwischen den EU-Außenministern und Owen am Rande des Europäischen Rates vom 10. und 11. Dezember 1993 versuchte der belgische Ratsvorsitzende Claes die Initiative über die Verhandlungen zurückzugewinnen. Claes setzte nicht nur eine EU-Außenministerrunde mit den Konfliktparteien für den 22. Dezember 1993 im Sinne von Kinkels Überprüfungskonferenz durch, sondern entschied auch, dass zumindest die Präsidentschaft Owen bei dessen Gesprächen in Wien mit der bosnischen Regierung begleiten werde, um diese für weitere multilaterale Verhandlungsrunden auf der Grundlage des *EU Action Plans* zu gewinnen.⁴⁷⁴ Claes lud für diese diplomatische Initiative auch den Außenkommissar Van Den Broek ein, der als ausgesprochener Gegner von Owens Verhandlungsansatz galt und sich insbesondere seit dem Sommer 1993 pro-bosnisch positioniert hatte.

Wegen der Missachtung des Verhandlungsmandates des *EU Action Plans* wurde Owen während des internen Koordinierungstreffens mit den EU-Außenministern am 10. Dezember 1993 zum ersten Mal so scharf kritisiert, dass zumindest kurzzeitig unklar war, ob Owen als EU-Sonderbeauftragter abgelöst werden würde. Claes, Kinkel, Kooljermans und der Van den Broek kritisierten Owen insbesondere wegen der Tatsache, dass die Teilung Sarajewos zum Verhandlungsgegenstand gemacht worden war, obwohl dies laut *EU Action Plan* ausdrücklich ausgeschlossen war.⁴⁷⁵ Der niederländische Außenminister Kooijmans ging noch weiter und warf Owen vor, mit seinem Ansatz die ethnischen Säuberungen des serbischen und kroatischen Lagers zu belohnen.⁴⁷⁶

Trotz scharfer Kritik blieb Owen während der internen Debatte auf Konfrontationskurs mit den pro-bosnischen Außenministern. Owen weigerte sich insbesondere, eine detaillierte EU-Position zur Gebietsaufteilung, eine „*EU-Karte*“, auf der Basis der bosnischen Forderungen von Bord der

⁴⁷³ Vgl. Owen: „*It was clear that this timing also suits Milosevic, coming after his own elections and those in the Krajina*“ (Owen 9.12.1993).

⁴⁷⁴ Vgl. European Council 10.-11.12.1993.

⁴⁷⁵ Vgl. Pressemeldungen: „*The Belgian, Dutch and German governments, as well as the European Commission, have made clear their concern that Lord Owen has allowed discussion in Geneva to focus on the partition of Sarajevo rather than forcing Serbia to give up 3 per cent more of the lands it conquered from the mainly Muslim Bosnians. After the conclusion of the summit on Sunday, the Foreign Secretary, Douglas Hurd, admitted that ‘there has been some considerable criticism of Dr. Lord Owen and recent developments in the peace process’*“ (Guardian 13.12.1993).

⁴⁷⁶ Vgl. zu Kooijmans: „*It would be unacceptable if ethnic cleansing was rewarded*“ (Owen 1995a: 236).

Invincible auszuarbeiten.⁴⁷⁷ Owen argumentierte beim internen Treffen diesbezüglich, dass die EU sich nicht von den „Muslimen“ Details vorschreiben lassen sollte: „*It was sensible that the EU had never said that the Muslims could dictate exactly where their 33,3 per cent of territory should be*“ (Owen 1995a: 236).

Bevor Claes, Kinkel oder Kooljemans nach dieser Steilvorlage Owens Ablösung fordern konnten, intervenierte der britische Außenminister Hurd mit einem Kompromissvorschlag. Hurd schlug einerseits vor, weiterhin auf eine „*set map*“ im Sinne Owens zu verzichten, andererseits aber vier oder fünf konkrete territorialen Forderungen als Teil einer variablen EU-Liste festzulegen.⁴⁷⁸ Hurd selbst nannte sogleich im Sinne von Owen und Milosevic den Adria-Zugang bei Prevlaka und schlug vor, dass das zusätzliche Land für das bosnische Lager aus Zentralbosnien von den Kroaten kommen sollte. Kinkel ging darauf ein und regte im Sinne des bosnischen Lagers an, dass die EU zudem weiterhin für den Verzicht auf eine Teilung von Mostar und Sarajewo und deren internationale Verwaltung durch UN und EU eintreten sollte.⁴⁷⁹ Damit einigte sich die EU intern am 10. Dezember 1993 auf eine Gebietsaufteilung, die zur Hälfte pro-bosnisch und zur Hälfte pro-serbisch war. Die zentralen Forderungen des bosnischen Lagers von der *Invincible*, also West- und Ostbosnien, waren erst einmal vom Tisch.

Nach außen hin kommunizierten die EU-Außenminister jedoch im Allgemeinen einen ausschließlich pro-bosnischen Ansatz, um die bosnische Delegation wieder zur Teilnahme an einer neuen Verhandlungsrunde zu bewegen. Laut offizieller Erklärung gehe es bei den Verhandlungen ausschließlich darum, zum „*Vorteil der bosnischen Regierung*“ (European Council 10.-11.12.1993) territoriale Konzessionen zu erreichen, deren Details jedoch nicht benannt wurden.⁴⁸⁰ Als weiteren Anreiz für das bosnischen Lager erklärten die EU-Außenminister zum ersten Mal explizit, dass sie sich dafür einsetzten wollten, dass nach einem Abkommen die NATO eine Implementierungstruppe stellen sollte. Diese Forderung vom bosnischen Lager war die einzige, die auch Owen gegenüber den Außenminister unterstützt hatte.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Vgl. Owen 1995a: 236.

⁴⁷⁸ Vgl. Owen 1995a: 236.

⁴⁷⁹ Vgl. Owen 1995a: 236.

⁴⁸⁰ Die Erklärung befindet sich im Anhang als ANNEX XXIV.

⁴⁸¹ Vgl. Owens klare Forderung im COREU vom 2. Dezember 1993: „*NATO security guarantees for a Muslim Bosnian Republic look now like a make or break issue*“ (Owen 2.12.1993). Die Schlussfolgerungen der Präsidentschaft: „*The European Union again confirms that it is ready to play its role in implementing the peace plan (...) it will endeavour to ensure that the necessary facilities are established under the authority of the United Nations Security Council using, inter alia, the resources of NATO*“ (European Council 10.-11.12.1993).

Während des Zusammentreffens von Claes, Van den Broek und dem bosnischen Premier Silajdzic am 17. Dezember 1993 schienen sich die beiden pro-bosnischen Signale vom 10. Dezember 1993 auszuzahlen, denn Silajdzic willigte ein, wieder an Verhandlungen teil zu nehmen.⁴⁸² Da Claes und Van Den Broek am 17. Dezember 1993 jedoch nicht mit nach Belgrad gereist waren, konnte Owen dort wieder ohne Rücksicht auf den *EU Action Plan* und die Liste der Außenminister zur Gebietsaufteilung vermitteln. Im COREU vom 17. Dezember 1993 deutete er an, dass ihm die Vorlage von „*eigenen Vorschlägen*“ in Form von „*vier Optionen*“, mit denen er die 33,3 Prozent erreichen könnte, gelungen sei. Doch rückblickend erklärte Owen, dass es sich dabei nicht um die Liste der EU-Außenminister gehandelt hatte, sondern um vier alternative Optionen.⁴⁸³ Zudem ließen Owen und Stoltenberg Milosevic, Karadzic, Sarinic und Akmadzic wie bereits am 9. Dezember 1993 in weiten Teilen allein verhandeln.⁴⁸⁴

Nachdem keinerlei serbische oder kroatische Konzessionen im ICFY-Kontext erarbeitet worden waren, griffen die EU-Außenminister am 20. Dezember 1993 direkt in die Verhandlungsführung von Owen und Stoltenberg ein. Aus Sicht der Unterstützer des *EU Action Plans* waren die ICFY und EU-Verhandlungen am 21. und 22. Dezember 1993 die letzte Chance unter belgischer Präsidentschaft zu einem Abkommen zu kommen. Claes und Van Den Broek berichteten zunächst den Außenministern am 20. Dezember 1993 über Owens Verhalten. Dies muss ausschlaggebend dafür gewesen sein, dass eine Mehrheit der Außenminister zustimmte, unverzüglich das Politische Komitee (PK) in die Verhandlungen einzuschalten, um den *EU Action Plan* als Verhandlungsgrundlage für die letzten beiden Verhandlungsrunden durchzusetzen.⁴⁸⁵

Dem PK gelang noch am 20. Dezember 1993 die Einigung auf ein Dokument, welches die Liste der Außenminister vom 10. Dezember 1993 genauer definierte und zudem etwas ausweitete. Zudem wurde im „*EU Requests To All The Parties*“ auch mit Blick auf jede der drei Konfliktparteien eine Anreizstruktur definiert. Der Text wurde schließlich noch am gleichen Tag ohne Konsultation mit Owen direkt an die drei Konfliktparteien gefaxt.⁴⁸⁶

⁴⁸² Vgl. Owen 17.12.1993.

⁴⁸³ Vgl. Owen: „*As Co-Chairmen we decided to put our own suggestions to the Serbs and the Croats, with four options for achieving the 33.3 per cent figure: by refusing to state our preference among the four we hoped the might take up some parts from each of the options and put them together in their own package*“ (Owen 1995a: 237-8).

⁴⁸⁴ Vgl. Owen/ICTY 3.11.2003: 28433.

⁴⁸⁵ Siehe den Hinweis auf den Bericht von Claes in den Schlussfolgerungen des Außenministerrates vom 20. Dezember 1993 (Presidency of the Council 20.12.1993).

⁴⁸⁶ Das Dokument befindet sich im Anhang als ANNEX XXV.

Im Vergleich zur Liste vom 10. Dezember orientierte sich das PK in der Frage der Gebietsaufteilung noch stärker an der Position des serbischen Lagers. Mit Blick auf Ostbosnien wurde vom serbischen Lager „*more territory (...) around the Eastern enclaves*“ und „*a stable link between the enclaves and the main Muslim land and Sarajevo*“ (EU Political Committee 20.12.1993) gefordert. Dies war der Wortlaut des *Invincible*-Acquis, auf dessen Grundlage das bosnische Lager jedoch 2% mehr Land in Ostbosnien, darunter die Städte Foca, Zvornik, Visegrad und Zepa gefordert hatte. Und auch die bosnische Forderung nach zusätzlichem Land in Höhe von 1,7% in Westbosnien, um die Enklave Bihac lebensfähiger zu machen, wurde vom PK nicht übernommen. De facto folgte das PK damit der Empfehlung Owens, der entgegen der Meldungen von ECMM/UNPROFOR wiederum Karadzics Einschätzung folgte, dass Abdics Miliz in Kürze die Enklave in Westbosnien einnehmen werde.⁴⁸⁷

Beim Thema Zentralbosnien zeigte sich noch deutlicher, dass die EU mit dem Dokument des PK einen Positionswandel in Richtung einer pro-serbischen Gebietsaufteilung vollzogen hatte. Der „*EU Requests To All The Parties*“ forderte unmissverständlich, dass das meiste zusätzliche Land für das bosnische Lager in Zentralbosnien gewonnen werden sollte und eben nicht, wie von bosnischer Seite seit dem 20. September 1993 gefordert, in Ost- und Westbosnien. Damit forderte die EU auch de facto in erster Linie Konzessionen vom kroatischen Lager und gab den *Invincible*-Acquis mit Blick auf die Einigung in Zentralbosnien auf:

„The Serbs are requested to (...) deliver the difference between the Invincible acquis and the Muslim one third (3-4 more territory), which must be available territory containing in particular (...) more territory in Central Bosnia (...) Muslims are requested to (...) accept that most additional territory would be granted in Central Bosnia in order to make the main Muslim land viable” (EU Political Committee 20.12.1993).

Mit Blick auf den Adria-Zugang unterstützte das PK sowohl den Vorschlag Tudjmans als auch denjenigen von Milosevic. Das Dokument des PK empfahl die Prevlaka-Lösung als gleichwertige Alternative zu Tudjmans Vorschlag zu Neum vom 20. September 1993, dessen drei Optionen dem bosnischen Lager ebenso wenig einen direkten Zugang gewährten wie die Prevlaka-Lösung. Mit der offiziellen Annahme der Prevlaka-Lösung hatte sich die EU zudem

⁴⁸⁷ Vgl. Owen im COREU: „*In the Bihac area, Karadzic believes that Abdic, whom he had met three days before, will consolidate his hold in the next two weeks, and take control of the whole pocket. Izetbegovic's forces were still deserting him. He had the military strength to take the rest of the pocket by force, but did not want to incur needless casualties. This is a more optimistic assessment than of UNPROFOR who think Abdic's forces are not as well placed as he claims. Nevertheless, while Bihac remains unsettled, it is clear that the Serbs will not offer any more territory*“ (Owen 30.11.1993).

hinter einen Vorschlag gestellt, der nicht nur die Änderung von drei Staatsgrenzen, sondern auch die Umsiedlung von drei Volksgruppen implizierte.⁴⁸⁸

Zum Vorteil des bosnischen Lagers forderte das PK den Zugang zur Sava bei Brcko. Das EU-Dokument forderte einen „*access to the Sava at Brcko*“ (EU Political Committee 1995) für die zentralbosnische Republik, wie im *Invincible*-Acquis vereinbart. Darüber hinaus waren die Positionierungen zu Mostar und Sarajewo ebenfalls im Sinne der Forderungen des bosnischen Lagers. Das PK forderte unmissverständlich auf die Teilung beider Städte zu verzichten und internationale Verwaltungen zu akzeptieren.⁴⁸⁹ Owen charakterisierte dies rückblickend als „*provocative words*“ (Owen 1995a: 238) gegenüber Milosevic und Tudjman und als Beleg dafür, dass das PK keine Ahnung von der Materie hatte: „*Only people who had not been involved in the delicate negotiations (...) would have plumped such provocative words down on the table*“ (Owen 1995a: 238). Aus Sicht Owens war der Forderungskatalog des PK mit Blick auf die Unteilbarkeit der beiden wichtigsten Städte des Landes der Hauptgrund für die starre Haltung von Tudjman und Milosevic bei den Verhandlungen am Folgetag in Genf.⁴⁹⁰

Das PK formulierte zudem erneut eine eigenständige EU-Sanktionspolitik gegenüber dem serbischen Lager. Dieses Mal versuchte man jedoch anstatt auf Belohnung durch eine Suspension auf Bestrafung zu setzen. Das PK drohte dem serbischen Lager mit einer Verschärfung des existierenden Sanktionsregimes. Damit war in erster Linie eine Stärkung der Überprüfungsmechanismen gemeint, wobei nicht genauer spezifiziert wurde, ob zusätzliches Personal für die Kontrollen eingesetzt werden sollte oder gesetzliche und institutionelle Verstärkungen angestrebt wurden. Außerdem wurde angedroht, dass sich die EU-Mitgliedstaaten in NATO und UN für militärische Strafmaßnahmen gegen serbische Artillerie einsetzen würden.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ Vgl. EU Political Committee 20.12.1993.

⁴⁸⁹ Vgl. die Forderung des PK: „*The Serbs are requested to (...) guarantee full freedom of movement in entire Sarajevo and renounce partition of the city (...) The Croats are requested to (...) renounce partition of Mostar*“ (EU Political Committee 20.12.1993).

⁴⁹⁰ Vgl. Owen: „*Both the Serbs and the Croats were prepared to continue with the Union of Three Republics, but now damagingly they both rejected putting Sarajevo and Mostar under UN and EU administration. We hoped they might change their positions on this, but the phrasing of the EU questionnaire on partition had heightened their anxiety*“ (Owen 1995a: 239).

⁴⁹¹ Vgl. die Forderung des PK: „*If they („Serbs”) show not sufficient flexibility, the sanctions regime will be upheld and reinforced. Furthermore, a continued shelling of protected zones will meet with the specific response provided for by relevant UN Security Council resolutions*“ (EU Political Committee 20.12.1993). Der Ratsvorsitzende Claes trat am gleichen Tag vor die Presse und drohte zusätzlich damit, dass die „*EU ihren Druck auf die Serben (...) erhöht, wenn keine Lösung in Sicht ist*“ (Agence Europe 20.12.2008).

Zudem gab es offene Drohungen gegen das bosnische Lager. Hurd wiederholte am 21. Dezember 1993 die Drohung vom baldigen Abzug der britischen UNPROFOR-Truppen.⁴⁹² Aber auch der französische Verteidigungsminister Leotard äusserte sich dieses Mal zeitgleich mit einer identischen Drohung.⁴⁹³ Da französische und britische Soldaten die weitaus größten Kontingente der UNPROFOR ausmachten, war mit ihrem Abzug wohlmöglich der gesamte UNEinsatz zuende. Ebenfalls unilateral und ohne Rückendeckung durch seine Kollegen versuchte der Ratsvorsitzende Claes am 20. Dezember 1993 vor der Presse gegenüber dem kroatischen Lager eine Sanktionsdrohung aufzubauen. Claes drohte dem kroatischen Lager für den Fall, dass es weiterhin bei seiner starren Haltung bliebe damit, dass es eine ähnliche Bestrafung wie das serbischen Lager erfahre.⁴⁹⁴

Die ICFY-Verhandlungsrunde am 21. und 22. Dezember 1993 in Genf war stark an einem serbo-kroatischen Ausgleich ausgerichtet, der schließlich auch gelang. Die meiste Zeit verhandelten die Delegationen von Milosevic und Tujdman bilateral. Owen und das ICFY-Team beschränkten sich in erster Linie darauf, die gemeinsame Gebietsaufteilung von Tujdman und Milosevic daraufhin zu überprüfen, ob der quantitative Maßstab von 33,3% Gesamtterritorium erreicht worden war.⁴⁹⁵

Gleich zu Beginn der EU-Verhandlungen am Nachmittag des 22. Dezember 1993 ging der Ratsvorsitzende noch einen Schritt weiter auf das serbische Lager zu. Claes deutete an, dass die EU doch die Teilung Sarajewos akzeptieren könne: *„Zones – such as Sarajewo – which might come under an international mandate will have to be taken into account, in a proportion yet to be determined, in the calculation of that third“* (Claes 22.12.1993). Das serbische Lager honorierte jedoch den Anreiz nicht und warf der EU *„Genozid“* am serbsichen Volk vor, woraufhin Claes und Juppé emotional reagierten und in Folge Claes EU-Verhandlungsrunde abbrach, bevor es zu einer Verhandlung des *„EU Request To All The Parties“* gekommen war.⁴⁹⁶ Daraufhin kam es zunächst zu Gesprächen zwischen einzelnen Außenministern und einzelnen

⁴⁹² Vgl. Hurd: *„2000 British peace-keepers could withdraw in a few months (...) Bosnian warring factions could not expect the international humanitarian efforts to continue indefinitely unless there is progress towards peace“* (Xinhua 21.12.1993).

⁴⁹³ Vgl. Leotard: *„If in next spring, the conditions for a political solution are not reached...then the decision (on European contingents) will have to be taken (...) We cannot accept today's status because it is a situation which is a failure“* (Courier Mail 21.12.1993).

⁴⁹⁴ Vgl. Claes: *„Wir können nicht ausschließen, dass die Europäische Union ihren Druck auf die Serben und Kroaten erhöht, wenn keine Lösung in Sicht ist“* (Agence Europe 20.12.1993).

⁴⁹⁵ Vgl. Owen 1995a: 238-9 und Owen 21.12.1993.

⁴⁹⁶ Vgl. Owen 1995a: 239-40.

Delegationen der Konfliktparteien und schließlich zu einer neuen ICFY-Verhandlungsrunde unter der Leitung Owens.

Am Abend des 22. und am Morgen des 23. Dezember 1993 wurde unter der Leitung von Owen verhandelt. Owen versuchte am Abend des 22. Dezembers 1993 Tudjman, insbesondere aber Milosevic zu überreden, noch einen weiteren Tag zu Verhandlungen zu bleiben, weil durch die weitgehenden Konzessionen Izetbegovics von 3% eine Einigung nahe schien. Milosevic und Tudjman ließen sich jedoch nicht von Owen überreden, der insistierte, dass man einer Einigung sehr nahe sei.⁴⁹⁷

Wie selbstverständlich beschloss Owen wieder unilateral am Morgen des 23. Dezember 1993, nachdem aufgrund zu geringer Konzessionen von Karadzic mit der Abreise Izetbegovics die Verhandlungen gescheitert waren, dass die nächste Verhandlungsrunde erst am 15. Januar 1994 stattfinden sollte.⁴⁹⁸ Die umfassende Offensive der ARBiH, die am 22. Dezember 1993 nach dem Scheitern der Verhandlungen begann, zwang Owen und Stoltenberg dazu, gleich am nächsten Tag, bilaterale kroatisch-bosnische Waffenstillstandvereinbarungen zu vermitteln.

5.2.2.2 Zusammenfassung: Pro-bosnische Positionierung ebenso unglaubwürdig wie die Anreize
De facto wurde der am 22. November 1993 verabschiedete pro-bosnische *EU Action Plan* nicht am Verhandlungstisch implementiert. Der EU-Sondergesandte Owen und der britische Außenminister Hurd waren im Zeitabschnitt in der Lage die deutsch-französische Initiative nicht zur Geltung kommen zu lassen. Vielmehr gelang es Owen weiter wie zuvor, im Kontext der ICFY eine pro-serbische und pro-kroatische Strategie des serbo-kroatischen Ausgleichs zu verhandeln, welche dem bosnischen Lager aufoktroiert werden sollte. Während es Owen in der ersten Hälfte der Verhandlungsphase zunächst gelang, den *EU Action Plan* am Verhandlungstisch zu marginalisieren, ging Owens und Hurds Einfluss in der zweiten Hälfte soweit, dass sie den pro-bosnischen *EU Action Plan* in einen pro-serbischen und pro-kroatischen Plan umformulierten. Durch den Wechsel bei der Parteinahme und die großen Diskrepanzen zwischen den Außenministererklärungen und der tatsächlichen Verhandlungsführung Owens in der Frage der Parteinahme kann nicht von einer glaubwürdigen GASP-Politik gesprochen

⁴⁹⁷ Vgl. Owen 1995a: 241. Vgl. Owens Aussage vor dem ICTY: „*And I think it was not unreasonable to get that 0,5 per cent out of the Bosnian Serbs. And you stayed late that night, and I think you left Brussels thinking that Karadzic and Krajisnik would come up with this extra 0.5 per cent the next day, and they didn't*“ (Owen/ICTY 3.11.2003: 28531).

⁴⁹⁸ Vgl. Owen 22.12.1993

werden. Zusätzlich litt das GASP-Krisenmanagement unter einem fehlenden Zeitplan und einer zweigleisigen, wenn auch direkten Kommunikation, die von Owen und der belgischen Präsidentschaft mit entgegengesetzten Botschaften und in Konkurrenz durchgeführt wurde.

Auch die bereits mit Konstruktionsfehlern behaftete Anreizstruktur des *EU Action Plans* büßte im Laufe der Verhandlungsphase im Allgemeinen weiter an Glaubwürdigkeit ein. Auch nach zwei Monaten war es den EU-Akteuren nicht gelungen, einen einzigen ECU an humanitärer Winterhilfe zugunsten des bosnischen Lagers auszuzahlen. Zu dieser leeren Versprechung gesellte sich eine immer offener Drohung Frankreichs und Großbritanniens, die beide die mit Abstand größten UN-Kontingente in Bosnien stellten, ihre Truppen zuungunsten des bosnischen Lagers abzuziehen, wenn dieses nicht den serbo-kroatischen Plan akzeptierte. Dass die britisch-französischen Drohungen nicht von seiten der Ratspräsidentschaft oder vom Außenministerrat abgeschwächt wurden, verstärkte die pro-serbische und pro-kroatische Positionierung der gesamten GASP. Das einzige Element von Vorteil für das bosnische Lager war die allgemeine Zustimmung des GAERC für eine NATO-Implementierungstruppe nach einem Friedensschluss.

Das Hauptinstrument des *EU Action Plans*, welches das serbische Lager davon überzeugen sollte, dass sich Konzessionen an das bosnische Lager lohnten, scheiterte bereits zu Beginn der Verhandlungen. Während der Konsultationen mit den USA, nach der Verabschiedung des *EU Action Plans* und nach der misslungenen ersten Verhandlungsrunde zeigte sich, dass die USA die pro-bosnische Rhetorik der EU für unglaubwürdig hielten und nicht bereit waren, ihre Mitbestimmung über die Suspension der UN-Sanktionen an die EU zu übertragen. Damit entfiel die potentielle Belohnung für ein kooperatives Verhalten des serbischen Lagers. Einziges Element des *EU Action Plans*, welches während der Verhandlungen neu eingeführt wurde und welches eventuell das Potential hatte, die serbischen Kriegskosten zu steigern, war die Androhung der EU-Außenminister, die Durchsetzungsmechanismen für die UN-Sanktionen zu verschärfen, damit der andauernde Fluss von Öl und anderen strategischen Gütern nach Serbien und Montenegro tatsächlich versiege. Doch der Androhung folgten keinerlei Folgeentscheidungen zur Umsetzung, die die Androhung glaubwürdig hätten machen können.

5.2.3 USA: Geheimdiplomatie für einen kroatisch-bosnischen Ausgleich

Die US-Regierung begann im Zeitabschnitt mit der Entwicklung einer eigenständigen Bosnienpolitik. Diese äußerte sich durch einen im Zeitabschnitt noch vagen Friedensplan, der im

Gegensatz zu Owen einen kroatisch-bosnischen Ausgleich zum Ziel hatte. Die USA setzten jedoch nur äußerst sparsame Mittel ein, um die Chancen für den Erfolg eines solchen Plans zu evaluieren. Zu ersten Geheimgesprächen in der Türkei wurde ein Kongressabgeordneter gesandt und zur Untermauerung einer grundsätzlichen pro-bosnischen Position wurde innerhalb weniger Tage die Lieferung der humanitären Hilfe aufgestockt und die Flüge nach Bosnien verdoppelt. Eine amerikanische Anreizstruktur, die einen bosnisch-kroatischen Ausgleich stimuliert hätte, die insbesondere Tudjman zum Abzug seiner Kräfte aus Bosnien und die Rückgabe von Neum veranlasst hätte, war im Zeitbaschnitt nicht identifizierbar. Die amerikanische Sanktionspolitik richtete ihren Fokus auf die Beibehaltung der Sanktionen gegen Serbien und Montenegro.

5.2.3.1 Geheimer Friedensplan: Kroatisch-muslimischer Separatfrieden

Ähnlich wie zu Beginn des *Invincible*-Plans verhielten sich die USA zunächst auch zum *EU Action Plan* abwartend. Claes und Owen hatten zwar versäumt, mit den USA, d.h. insbesondere mit dem US-Sondergesandten Redman, den Plan zu besprechen. Dennoch wurde zunächst öffentlich keinerlei Kritik geäußert. Laut Redman waren die USA zwar wenig begeistert, wollten jedoch auch diesem EU-Plan eine Chance geben: „*The United States endorses the latest EC peace plan, but unenthusiastically. ‘This is just another shot’ at peace, Redman said in Geneva. ‘It is worth giving it a try’*” (AP 29.11.1993).

Gegenüber dem zentralen Anreiz des *EU Action Plans*, dem Suspensionsmechanismus, war die US-Regierung von Beginn an skeptisch. Aus Zeitungsberichten wurde deutlich, dass die US-Regierung zwar grundsätzlich bereit war, ihre Opposition gegen eine Nutzung des Sanktionsregimes bei den Verhandlungen aufzugeben, sie jedoch eindeutige, positive Schritte des serbischen Lagers dafür sehen wollte.⁴⁹⁹ In den Augen von US-Außenminister Christopher waren die scharfen UN-Sanktionen das stärkste Druckmittel gegenüber dem serbischen Lager, was nicht ohne nennenswerte Fortschritte aufgeweicht werden sollte.⁵⁰⁰

Als sich während der ersten Verhandlungsrunde im Kontext des *EU Action Plans* jedoch zeigte, dass am Verhandlungstisch die bosnische Delegation isoliert und zu weiteren Konzessionen gedrängt wurde, weigerten sich die USA, der EU ihre Zustimmung im UN-Sicherheitsrat zu

⁴⁹⁹ Vgl. The Times 29.11.1993 und Agence Europe: „*The US nonetheless warned against premature lifting of the trade embargo (...) This position represents a change for the American Government which until has refused to discuss an end to sanctions*” (Agence Europe 1.12.1993).

⁵⁰⁰ Vgl. Pressemeldung: „*Christopher insisted that the sanctions ‘are our most significant leverage (...) over Serbia’*” (AP 30.11.1993).

geben. Die Experten des US-Außenministeriums erklärten ihren EU-Kollegen am 2. Dezember 1993 während eines Treffens zur Abstimmung der Sanktionspolitik, dass die USA nicht bereit seien, die Verantwortung für die Sanktionen in die Hände der EU und damit Owen und Stoltenberg zu übergeben, da sie nicht zum Vorteil der bosnischen Regierung verhandelten.⁵⁰¹

Parallel gab auch der US-Außenminister seine zurückhaltende Einstellung auf und kritisierte die im *EU Action Plan* angelegte Drohkulisse gegen das bosnische Lager und die sich darauf beziehenden Äußerungen von Owen und Hurd. Christopher kritisierte insbesondere, dass die EU aus seiner Sicht die humanitäre Hilfe als Druckmittel für die Verhandlungen gegenüber dem bosnischen Lager einsetzen wolle. Christopher qualifizierte diese Drohkulisse als moralisch verwerflich. Er machte dagegen deutlich, dass die USA bereits dabei seien die Hilfen zu verdoppeln.⁵⁰² Darüber hinaus deutete Christopher an, dass die Clinton-Administration weiterhin dafür eintreten werde, dass die NATO zur Durchsetzung der Lieferung gegen kroatische und serbische Kräfte eingesetzt werde.⁵⁰³

Ob die beginnende Suche nach einem bosnisch-kroatischen Ausgleich durch den US-Sondergesandten eine dritte Gegenreaktion der USA auf den misslungenen Start der Verhandlungen zum *EU Action Plan* war, ist unklar. Auf jeden Fall lassen sich zum ersten Mal am 9. Dezember 1993 Anzeichen registrieren, dass die USA an einem kroatisch-bosnischen Separatfrieden interessiert waren. Am 9. Dezember 1993 informierte Owen die EU-Außenminister per COREU über die Versuche Redmans, einen Ausgleich zwischen bosnischer Regierung und kroatischer Delegation zu erreichen. Redman hatte laut Owen evaluiert, ob ein Separatfrieden möglich sei, wenn das kroatische Lager einige ihnen wichtige Städte in Zentralbosnien bekomme und dagegen die bosnische Seite Neum und ganz Mostar.⁵⁰⁴

Eine Woche später wurden in der Presse erste Informationen darüber bekannt, dass die USA tatsächlich eine begrenzte und geheime diplomatische Initiative begonnen hatten, um einen

⁵⁰¹ Vgl. Owen 1995a: 234.

⁵⁰² Vgl. Pressemeldung: „*Asked whether he was happy about the way the future of international aid was being questioned by some European leaders, Mr. Christopher replied: ‘No I am not. I do not believe that humanitarian aid should be used as a lever (...) on the Bosnian government. I have never felt that the way to achieve as result was to expert pressure on the Bosnian government, which has already given up so much territory and whose people have suffered terribly (...) the United States will continue with humanitarian aid – which we have quite remarkably increased in the last few days’*” (Guardian 2.12.1993).

⁵⁰³ Vgl. The Guardian 2.12.1993.

⁵⁰⁴ Vgl. Owen im COREU: „*The Croats might be persuaded to give up Vitez, Busovaca and Novi Travnik to the Muslims in exchange for the whole of Mostar and settling Neum on their terms. This is something that Ambassador Redman has mentioned to both Co-Chairmen’*” (Owen 9.12.1993).

kroatisch-bosnischen Ausgleich zu erreichen. *The Times* berichtete, dass seit kurzer Zeit auf Initiative von Präsident Bill Clinton unter der Leitung des amerikanischen Kongressabgeordneten Frank McClosky Geheimgespräche zwischen beiden Seiten laufen würden.⁵⁰⁵ Die USA würden eine kroatisch-bosnischen Allianz anstreben, um die Machtbalance zum Nachteil des serbischen Lagers zu ändern. Dies wurde als einzige Möglichkeit gesehen, um das serbische Lager zu Konzessionen mit Blick auf Bosnien, aber auch bezüglich der serbisch besetzten Gebiete Kroatiens (UNPAs) zu zwingen.

Das Timing der US-Initiative, aber auch die extrem vertrauliche Vorgehensweisen des zweiten inoffiziellen US-Gesandten in der Region lässt darauf schließen, dass die USA unbedingt verhindern wollten, dass die Initiative als Sabotage des *EU Action Plans* wahrgenommen werde. Was das Timing anging, so schien sich die Gesprächsfrequenz erst Ende Dezember 1993 zu erhöhen, als nur noch wenig Hoffnung bestand, dass die EU eine für alle drei Seiten akzeptable Gebietsaufteilung mithilfe des *EU Action Plans* erreichen würde.⁵⁰⁶ Durch das Fehlen jeglicher Informationen über die Inhalte der Gespräche Mitte Dezember 1993 und auch durch den für beide Seiten neutralen Gesprächsort Türkei, zu deren Regierung sowohl das bosnische wie auch das kroatische Lager gute Beziehungen unterhielten, war beiden Seiten jederzeit die Möglichkeit gegeben, sich unauffällig zurückzuziehen, falls die ICFY- und EU-Verhandlungen doch noch eine ihnen attraktiver erscheinende Wende genommen hätten. Die kroatische Seite wie die bosnische, hätten wegen des vertraulichen Verhandlungsformates keinerlei zusätzliche politische Kosten tragen müssen.

Die noch junge US-Bosnienstrategie war in der US-Regierung jedoch nicht gänzlich unumstritten. Die C.I.A schien weitgehend von der pro-serbischen ICFY/EU-Strategie überzeugt zu sein. In der letzten Dezemberwoche 1993, als die Frequenz der Geheimgespräche zunahm, lancierte die C.I.A die Inhalte eines *National Intelligence Estimate* an die Öffentlichkeit, in welchem argumentiert wurde, dass die bisherigen UN-Sanktionen gegen Serbien-Montenegro

⁵⁰⁵ Vgl. die erste Pressemeldung zum Thema: „*The war between Bosnia’s Muslims and Croats is on the brink of ending after a series of secret talks masterminded by an American congressman, Frank McCloskey. An alliance between the two sides is expected to be announced in Geneva early next week as part of a sweeping deal that shifts the balance of power in the region and offers a shining hope for peace (...) The deal includes an exchange of all prisoners (...) The secret talks, including meetings in Ankara, Istanbul, were fostered by Frank McCloskey, a Democrat congressman from Indiana who was encouraged by President Clinton. He said last night: “Peace between Croats and Bosnians is obviously crucial to stopping much of the suffering”* (Times 17.12.1993).

⁵⁰⁶ Vgl. entsprechende Pressemeldungen in Bosnien: „*President Boban met American congressman McCloskey, whom he warned about the agreement between the Muslims and the Serbs on the division of Bosnia-Herzegovina (...) the American advocated an end to the conflict between Croats and Muslims”* (Radio BiH 20.12.1993 und BBC 22.12.1993).

wirkungslos und vielmehr kontraproduktiv seien und die US-Regierung wie auch ICFY/EU auf Präsident Milosevic als Schlüssel zum Frieden setzen müsse.⁵⁰⁷ Das US-Außenministerium erklärte jedoch umgehend, dass innerhalb der US-Regierung diese Idee gar nicht erst diskutiert werde.⁵⁰⁸

5.2.3.2 Zusammenfassung: USA als Korrektiv des europäischen Krisenmanagements

Die USA hatten zunächst keinerlei eigene Bosnienstrategie. Sie wollten dem *EU Action Plan* eine Chance geben und unterstützten ihn im Allgemeinen. Als nach der ersten Verhandlungsrunde jedoch klar wurde, dass der angekündigte pro-bosnische EU-Friedensplan am Verhandlungstisch keine Rolle spielte, begannen die USA mit der vorsichtigen Evaluierung einer alternativen Friedenslösung. Diese folgte ebenfalls wie die Strategie von Owen der Idee eines bilateralen Ausgleichs als Voraussetzung für eine multilaterale Lösung. Doch anstatt auf einen serbo-kroatischen setzte sie auf einen bosnisch-kroatische Ausgleich.

Um die Chancen zur Realisierung einer solchen Allianz zu evaluieren, wurden sehr geheime Sondierungsgespräche initiiert, die den beiden Parteien jederzeit die Möglichkeit zum Rückzug mit geringen politischen Kosten offen hielt. Außer diesen Sondierungsgesprächen, die nicht erkennen ließen, wie die USA zur Gebietsaufteilung standen, war einzig feststellbar, dass die USA grundsätzlich eine pro-bosnische Position verfolgten.

Darüber hinaus versuchten die USA im Zeitabschnitt die negativen Effekte des *EU Action Plans* für das bosnische Lager abzumildern und zu verhindern, dass die kompromisslose und zunehmend unkooperative Haltung des serbischen Lagers durch eine Suspendierung der UN-Sanktionen auch noch belohnt würde. Insgesamt war die US-Anreizpolitik klar pro-bosnisch und resultierte in einer schnellen Lieferung zusätzlicher humanitärer Hilfe.

5.2.4 Zusammenfassung (T2): Schwache Glaubwürdigkeit und Konfliktverschärfung

Im Zeitabschnitt verschlechterte sich die Bereitschaft zur Kooperation zwischen den Konfliktparteien deutlich. Besonders unkooperativ war das serbische Lager, welches alte

⁵⁰⁷ Vgl. Zitate in der Presse: „(Milosevic) is probably the only Serb leader the West can deal with and the only one capable of delivering a comprehensive solution’ to the Bosnian crisis and Serbia’s conflict with Croatia, the agency said“ (NYT 22.12.1993).

⁵⁰⁸ Vgl. zur Debatte innerhalb der US-Regierung: „The intelligence estimate appears to have prompted no consideration of United States policy on Bosnia. ‘There is no debate on these issues,’ said a top-ranking State Department official“ (NYT 22.12.1993).

Konzessionen vom 10. September 1993 zurücknahm und neue territoriale Konflikte kreierte. Während das kroatische Lager schwankte, bot das bosnische den beiden anderen weitgehende Konzessionen an. Im Detail lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen dem nur schwach glaubwürdigen GASP-Krisenmanagement und dem sehr unkooperativen Verhalten zweier Konfliktparteien herstellen.

Das GASP-Krisenmanagement verteuerte weder den Status quo noch das zunehmend unkooperative Verhalten des serbischen Lagers. Weder die Suspension der UN-Sanktionen noch die angedrohte Verschärfung der Überwachungsmechanismen waren glaubwürdig. Vielmehr lieferten GASP und ICFY dem serbischen Lager gute Gründe zur Ausweitung ihres unkooperativen Verhaltens bzw. der Zurücknahme mehrerer Konzessionen von den *Invincible*-Verhandlungen. GASP/ICFY richteten nicht nur den Zeitplan der Verhandlungen am serbischen Lager aus, sondern übernahmen auch vollständig drei territoriale Forderungen (Teilung Sarajewo, Prevlaka-Lösung und Neuverteilung Zentralbosnien), die für die anderen beiden Parteien inakzeptabel waren.

Das kroatische Lager gab dem bosnischen keinen direkten Zugang zur Adria, weil die GASP/ICFY-Akteure diese Position übernahmen und als legitim definierten. Das kroatische Lager, was im Zeitabschnitt enorm unter militärischem und innenpolitischem Druck stand, weil es befürchten musste, sowohl Zentralbosnien, als auch die UNPAs in Kroatien zu verlieren, wurde durch die GASP/ICFY-Politik zur Allianz mit dem serbischen Lager ermutigt. Wie leicht die Kosten-Nutzen-Kalkulation des kroatischen Lagers wegen der drohenden militärischen und politischen Niederlage beeinflussbar war, zeigte sich, als die EU-Außenminister während der letzten Verhandlungsrunde auf ein ungeteiltes Mostar beharrten, und Tudjman dies gegenüber den bosnischen Kroaten sofort durchsetzte. Da keinerlei Erhöhung der kroatischen Kriegskosten durch die GASP/ICFY-Politik initiiert wurden, gab es für das kroatische Lager keinen Grund, Konzessionen für einen Ausgleich mit dem bosnischen Lager ins Auge zu fassen; stattdessen setzte man auf einen Sieg der serbo-kroatischen Allianz.

Dem bosnischen Lager war mit dem *EU Action Plan* die Unterstützung der EU versprochen worden, um knapp 4% an zusätzlichem Land in Ost- und Westbosnien über den *Invincible*-Acquis hinaus zu erreichen. Aufgrund der pro-serbischen Verhandlungsführung Owens zog sich das bosnische Lager zunächst von den Verhandlungen zurück. Sobald die GASP jedoch wieder neue Signale aussandte, dass sie für das bosnische Lager serbische Konzessionen einzufordern

gedachte, war das bosnische Lager wieder verhandlungsbereit. Selbst als das bosnische Lager realisierte, dass es keine zusätzlichen Lebensmittelhilfen bekommen würde, der Abzug der UNPROFOR drohte sowie die gesamte EU weitgehend die serbischen Forderungen übernommen hatte, sprang die bosnische Delegation nicht ab, sondern versuchte, mit weitgehenden und innenpolitisch umstrittenen Konzessionen, eine kooperative Lösung zu finden.

Grundsätzlich wird mit Blick auf das Verhalten der drei Konfliktparteien deutlich, dass es einen direkten und starken Zusammenhang mit dem GASP-Krisenmanagement gibt. Sowohl die unkooperative Haltung zweier Parteien als auch die kooperative Haltung einer Partei lassen sich mit dem Wechsel der Parteinahme und dem Versagen bei der glaubwürdigen Unterfütterung der GASP-Anreizstruktur erklären. Die Reduzierung der bosnischen Forderungen von 4 auf 1% sind eine direkte Folge der Neuausrichtung des *EU Action Plans*, mit welcher eine Isolierung des bosnischen Lagers einherging.

Die USA hatten im Zeitabschnitt dagegen nur einen geringen Einfluss. Ihnen ist wohl zuzuschreiben, dass der bosnisch-kroatische Gefangenenaustausch sowie ein sehr kurzlebiger Waffenstillstand zustande kamen. Anzeichen für den Beginn der von US-Seite angestrebten bosnisch-kroatischen Allianz lassen sich darüber hinaus nicht erkennen. Insbesondere die weitgehenden bosnischen Konzessionen Ende Dezember 1993 deuten viel stärker darauf hin, dass sich alle Konfliktparteien weiterhin in erster Linie am GASP/ICFY-Rahmen orientierten als an einer noch embryonalen US-Bosnienstrategie.

5.3 Januar-Februar 1994 (T3): Bosnisch-kroatischer Separatfrieden

Der dritte Zeitabschnitt hätte konsequenter Weise in zwei weitere Abschnitte geteilt werden müssen. Weil die EU jedoch nur noch eine sehr marginale Rolle spielte, kann darauf verzichtet werden. Die ersten sechs Wochen von Ende Dezember 1993 bis Anfang Februar 1994 sind von einer massiven militärischen und politischen Eskalation gezeichnet. Das bosnische Lager setzte das kroatische politisch und insbesondere militärisch immer stärker unter Druck. Beide Gegner des bosnischen Lagers vertieften ihrerseits die Zusammenarbeit auf politischer und diplomatischer Ebene, aber auch vor Ort auf verschiedenen Schlachtfeldern. In den ersten zwei Februarwochen 1994 entschied sich das kroatische Lager jedoch zu einem radikalen Strategiewechsel und schwenkte auf eine umfassende Kooperation mit dem bosnischen Lager um. Der Konflikt zwischen dem bosnischen und serbischen Lager blieb dagegen in vollem Umfang bestehen.

Unter der griechischen Ratspräsidentschaft wurde der Ende Dezember 1993 gescheiterte *EU Action Plan* nicht wieder belebt. Der EU-Sonderbeauftragte Owen arbeitete jedoch die ersten sechs Wochen im Rahmen der ICFY weiter an einem serbo-kroatischen Ausgleich. Im Kontext des Außenministerrates und dem PK misslang die Schaffung neuer Maßnahmen bereits in der Planungsphase, wie die Finanzplanung für die humanitäre Hilfe und eine Sanktionsdrohung gegen Kroatien. Die britische und die französische Regierung wiederholten dagegen außerhalb der EU-Gremien ihre Drohung, die UNPROFOR abzuziehen. Doch konnten beide Regierungen sich nicht auf einen Abzugsplan und genaue Forderungen an das bosnische Lager einigen.

Die USA wurden dagegen zum zentralen Krisenmanager im Bosnienkonflikt. Sie vermittelten und moderierten vertrauliche bosnisch-kroatische Gespräche und Verhandlungsrunden, auch unter Zuhilfenahme der deutschen Regierung und gaben schließlich Garantien für die Einhaltung der daraus resultierenden Washingtoner Verträge. Parallel zum Verhandlungsprozess setzten die USA diplomatische Mittel ein, um einseitig die Kriegskosten des kroatischen wie auch des serbischen Lagers zu erhöhen. Darunter fielen die Durchsetzung einer Sanktionsdrohung im UN-Sicherheitsrat inklusive eines Abzugsultimatum für die kroatische Armee aus Bosnien, die politische Mobilisierung der NATO für eine glaubwürdige Drohung mit Luftschlägen gegen das serbische Lager und den damaligen Allianzpartner des kroatischen Lagers, und die glaubwürdige Drohung mit internationaler Strafverfolgungen der Kriegsverbrechen in Bosnien gegen kroatische Entscheidungsträger.

5.3.1.1 Von der *Herzeg Bosna* zur bosnisch-kroatische Bundesstaat

Im Zeitabschnitt sind zwei wesentliche Strategien des kroatischen Lagers von Bedeutung. Zunächst forcierte das kroatische Lager eine immer engere politische und militärische Allianz mit dem serbischen Lager, um die am 21. Dezember 1993 im Rahmen der ICFY getroffene Übereinkunft über eine Gebietsaufteilung Bosniens gegenüber dem bosnischen Lager ohne Konzessionen zu erzwingen. Als diese Strategie scheiterte, schwenkte das kroatische Lager auf Kooperation mit dem bosnischen und gab sowohl in territorialen als auch institutionellen Streitfragen nach.

Im gesamten Zeitabschnitt war die äußere Verfasstheit Bosniens weitgehend unstrittig. Mit Blick auf die innere Verfasstheit war dagegen während der ersten sechs Wochen die Gebietsaufteilung zwischen den drei geplanten bosnischen Republiken weiterhin der zentrale Konfliktgegenstand. Die serbo-kroatische Gebietsaufteilung, wie sie von Milosevic und Tudjman am 21. Dezember 1993 beschlossen worden war, hatte einzig die quantitative Zielmarke des bosnischen Lagers erreicht. Eine lebensfähige zentralbosnische Republik, wie an Bord der *Invincible* vom bosnischen Lager mit Blick bestimmte Gebiete in Ost- und Westbosnien, und an der Sava und Adria gefordert, wurde dagegen weiterhin verweigert.

Das serbische Lager war zu Beginn des Zeitabschnitts in einer relativ guten militärischen Ausgangsposition, d.h. ihm war zwar zu Jahresbeginn keine der größeren Offensiven gegen die bosnische Armee gelungen, doch es musste entlang der etwa tausend Kilometer langen Front keine Geländeverluste hinnehmen.⁵⁰⁹ Die militärische Situation des kroatischen Lagers sah dagegen trotz einer deutlichen Truppenverstärkung aus Kroatien dramatisch aus und dementsprechend waren die politischen Handlungsoptionen sehr viel begrenzter bzw. die militärischen Kosten für eine kompromisslose Haltung gegenüber dem bosnischen Lager sehr viel höher.

Das kroatische Lager hatte Mitte Januar 1994 durch verschiedene erfolgreiche Offensiven der bosnischen Armee (ARBiH) so viele militärische Niederlagen, insbesondere in Zentralbosnien hinnehmen müssen, dass das Territorium der *Herzeg Bosna*, wie im Frühjahr-Frühsummer 1993 erobert, um etwa 40% geschrumpft war, was etwa einen Verlust von 7% des Gesamtterritoriums Bosniens ausmachte. Wegen dieser großen Verluste war es im Januar 1994 äußerst zweifelhaft,

⁵⁰⁹ Vgl. C.I.A. 2002: 219-20+22+28.

ob die *Herzeg Bosna* als ein zusammenhängendes und wirtschaftlich lebensfähiges Gebilde überhaupt noch militärisch zu realisieren war.⁵¹⁰ Dementsprechend panisch reagierte die politische Führung. Der Präsident der *Herzeg Bosna*, Boban, schrieb noch vor Weihnachten Bettelbriefe an den UN-Generalsekretär, damit dieser die bosnische Armee zum Einlenken in Zentralbosnien bewege.⁵¹¹ Der kroatische Präsident Tudjman und dessen Verteidigungsminister Susak drohten dagegen mit dem Einrücken der regulären kroatischen Armee in Zentralbosnien, was jedoch vom kroatische Außenminister Granic am gleichen Tag wieder entkräftet wurde, weil dieser Strafmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft fürchtete.⁵¹²

Ende Dezember 1993 und Anfang Januar 1994 trat die politische Führung des bosnischen Lagers zunehmend selbstbewusst auf, denn ihre Armee war in der Lage durch ihre Erfolge politische Handlungsspielräume zu schaffen. Bei der Neujahrsansprache am 28. Dezember 1993 erklärte Präsident Izetbegovic auch mit Blick auf das serbische Lager, dass der Zeitpunkt nahe, an dem die bosnische Armee sich die Territorien nehmen werde, die die EU am Verhandlungstisch von der serbischen Seite nicht hatte bekommen können, weil sie nicht genug Druck ausgeübt habe.⁵¹³ Im Zeitabschnitt verfügte die im Aufbau befindliche bosnische Armee (ARBiH) über etwa doppelt so viele Männer, deren Kampfmoral laut C.I.A.-Militäranalysten gerade aufgrund der erlittenen ethnischen Säuberungen sehr hoch war. Zudem war es der politischen und militärischen Führung in Sarajewo gelungen, eine sehr gut funktionierende politisch-militärische Befehlskette vom Präsidenten bis hin zur einzelnen Kampfgruppe aufzubauen. Der Architekt dieser zunehmend schlagfertigen, wenn auch nur unzureichend und fast ausschließlich mit Kleinwaffen ausgerüsteten bosnischen Armee, war der ehemalige Karriereoffizier der JNA, Delic.⁵¹⁴

Anfang 1994 hatte das bosnische Lager, nach den vergeblichen EU und ICFY-Verhandlungen die Entscheidung getroffen, zunächst den Konflikt mit dem kroatischen Lager militärisch wie

⁵¹⁰ Vgl. New York Times 16.2.1994 und Analyse der CIA, die sich auf die Aussagen Bobans stützt: „By Boban’s own account the HVO had lost in the seven weeks since the beginning of June the towns of Konjic, Jablanica, Fojnica, Travnik, Kakanj, Zenica, and Bugojno, as well as over 150 smaller villages. The total loss was stated at about 3.700 square km – about 7 percent of Bosnia’s land area and over a quarter of the Bosnian Croat’s territorial holdings at the start of the summer” (C.I.A. 2002: 207).

⁵¹¹ Vgl. Bobans Brief an den UN-Generalsekretär: „Please exert all your influence to halt the offensive. Failing this, we will be forced to use all means to defend ourselves“ (Radio Zagreb 24.12.1993 und BBC 29.12.93).

⁵¹² Vgl. Tudjmans, Susaks und Bobetkos Drohung sowie Granicis Dementi ist in The Times vom 5.1.1994 nachzulesen.

⁵¹³ Vgl. Agence Europe 28.12.1993. Entsprechende Äußerungen vom UN-Botschafter Bosniens, Sacirbey: „We are not engaged in this for military victory, but we have learned that successful actions on the battlefield are the best diplomacy” (Washington Post 2.2.1994).

⁵¹⁴ Vgl. C.I.A. 2002: 222.

politisch für sich zu entscheiden, bevor Ost- und Westbosnien sowie der Sava-Zugang durch Offensiven gegen das serbische Lager zurückerobert werden sollten. Eine parallele Offensive gegen beide Gegner erschien militärisch als zu riskant.⁵¹⁵

Die zunehmenden Erfolge der bosnischen Armee führten zu einer immer engeren militärischen Zusammenarbeit zwischen dem kroatischen und serbischen Lager. Am 5. Januar 1994 gab es erste Meldungen über gemeinsame serbo-kroatische Militäroperationen.⁵¹⁶ In Zusammenarbeit mit den kroatischen Kräften griffen serbische Kräfte, darunter auch Elitetruppen der JNA aus Serbien, das 2. Korps der ARBiH bei Tuzla an, um die zweitgrößte muslimisch dominierte Stadt einzukesseln. Das Ziel war, die bosnische Armee davon abzuhalten all ihre Kräfte zum endgültigen Sieg über das kroatische Lager in Zentralbosnien einzusetzen.

Auch auf der politischen bzw. diplomatischen Ebene agierte das bosnische Lager zunehmend selbstbewusst. Vor der Wiederaufnahme von ICFY-Verhandlungen Anfang Januar 1994 forderte Silajdzic ein neues Verhandlungsformat ohne die Vermittler Owen und Stoltenberg. Silajdzic argumentierte, dass die ICFY-Vermittler einzig an der Kapitulation des bosnischen Lagers arbeiteten. Der bosnische Premierminister scheute bei seiner Kritik auch nicht historische Vergleiche mit der Apeasement-Politik der britischen Regierung 1938 gegenüber Hitler:

„What he (Owen) means is that the Muslims, or rather the Bosnians – he always prefers to call us Muslims for certain reasons (...) unfortunately one of the mediators also thinks from time to time that we should have surrendered, that Greater Serbia and Greater Croatia should be created, all at Bosnia's expense and then we could all live together happily ever after in big tribes (...) Yes, after what he (Owen) said I think he should retire” (N-TV 7.1.1994 und BBC 10.1.94).

„While thousands of shells fell on Bosnia Lord Owen accused the legal Bosnian government of pursuing a military solution. Those that are killed, raped and expelled from their homes are portrayed as one side in the conflict, equal with those who kill, rape and expel them. Unfortunately some may be more interested in obtaining our signatures on paper and declaring ‘we have peace in our time’ than about a just or even durable and real peace. ‘Peace in our time’ was what Chamberlain promised after agreeing to Hitler's annexation of much of Czechoslovakia” (AP 7.1.1994).

Noch bevor die für Mitte Januar angesetzten ICFY-Verhandlungen in Genf wieder aufgenommen wurden, kam es durch deutsch-amerikanische Vermittlung zu einer ersten hochrangigen Verhandlungsrunde zwischen dem kroatischen und bosnischen Lager. Ziel der Initiative war die Vermittlung eines Waffenstillstandes und die Sondierung eines langfristigen bilateralen Ausgleichs. Tudjman und Izetbegovic trafen sich am 9. Januar 1994 mit Außenminister Kinkel, dem US-Sondergesandten Redman in Owens Beisein auf dem Petersberg bei Bonn.

⁵¹⁵ Vgl. C.I.A. 2002: 222.

⁵¹⁶ Vgl. AP 5.1.1994.

Doch Tudjman war nicht bereit zu konkreten Konzessionen an das bosnische Lager, da er noch auf eine militärische Wende durch die gerade begonnene serbo-kroatische Militärkooperation hoffte.⁵¹⁷ Der kroatische Präsident verbesserte zwar seine Rhetorik bezüglich des bosnischen Lagers und schlug die Schaffung einer Konföderation zwischen den bosnischen Republiken und Kroatien vor, doch in der Substanz machte er trotz angespannter militärischer Lage keine einzige territoriale oder auch institutionelle Konzession. Der bosnische Präsident Izetbegovic wertete das erste bilaterale Treffen denn auch als vollständigen Misserfolg.⁵¹⁸

Im Kontext der großen ICFY-Verhandlungsrunde vom 19. bis zum 24. Januar 1994 spitzte sich der Konflikt zwischen dem bosnischen Lager und der serbo-kroatischen Allianz maximal zu. Parallel zur militärischen Eskalation in Zentralbosnien, in Ostbosnien, Bihac, Brcko, Mostar und in Sarajewo, versuchten beide Lager den Gegner auch mit diplomatischen Mitteln zur Kapitulation zu zwingen.⁵¹⁹

Der serbo-kroatischen Allianz war zunächst mithilfe der Vermittlung von Owen und Stoltenberg die Unterzeichnung von zwei bilateralen Abkommen gelungen, die ihre Zusammenarbeit formalisieren und strategisch ausrichten sollten. Die *Herzeg Bosna* schloss mit der *Republika Srpska* ein Abkommen darüber, dass sie keinerlei territoriale Differenzen mehr hätte und militärische Aktionen gegeneinander ausgeschlossen seien.⁵²⁰ Parallel dazu schlossen die beiden regionalen Schutzmächte Kroatien und Serbien-Montenegro ein Abkommen über die gegenseitige Aufnahme von diplomatischen Beziehungen, was zunächst für internationale Beobachter als Überraschung und Durchbruch galt, denn die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Ländern wurde bislang von den jeweils kompromisslosen Positionen bezüglich der serbisch besetzten Gebiete in Kroatien (UNPAs) verhindert.⁵²¹

Die beiden serbo-kroatischen Abkommen waren auf den ersten Blick eine eindrucksvolle Drohkulisse und sollten dementsprechend auch das bosnische Lager zur bedingungslosen Annahme der serbo-kroatischen Gebietsaufteilung vom 21. Dezember 1993 zwingen, denn

⁵¹⁷ Vgl. Owen 13.1.1994.

⁵¹⁸ Vgl. Tudjmans plötzliche pro-bosnische Rhetorik in AP 9.1.1994. Vgl. zum Konföderations-Vorschlag Tudjman 9.1.1994. Die Details zur kroatischen Position und zur Forderung Izetbegovics in Bonn können im Tudjman-Interview nachgelesen werden (Croatian TV 11.1.1994 und BBC 14.1.1994). Vgl. zur negativen Bewertung Izetbegovics Agence Europe 13.1.1994 und C.I.A. 2003a: 16. Vgl. Bobans Lob in Agence Europe 13.1.1994.

⁵¹⁹ Vgl. zur militärischen Lage C.I.A. 2002: 202.

⁵²⁰ Vgl. Koljevic/Akmadzic 19.1.1994. Das Abkommen befindet sich im Anhang als ANNEX XXVI.

⁵²¹ Vgl. Owen 1995a: 250.

politisch und militärisch geeint waren beide Lager für das bosnische Lager unbezwingbar.⁵²² Deswegen bot Karadzic der bosnischen Seite außer einer vagen Stellungnahme, dass man unter gewissen Umständen auf die Teilung Sarajewos verzichten könne, keine einzige territoriale Konzession an.⁵²³ Präsident Izetbegovic nahm dementsprechend das serbo-kroatische Angebot als Aufforderung zur Kapitulation wahr: „*They accuse us of rejecting the peace (...) but what is being offered to us is capitulation. They want us to give the Serbs our towns and villages. We reject capitulation*” (IPS 24.1.1994).

Doch die Drohkulisse einer umfassenden serbo-kroatischen Allianz zerfiel bereits sehr schnell, als der kroatische Präsident Tudjman das Abkommen mit Serbien-Montenegro in der Öffentlichkeit dahingehend auslegte, dass damit die serbisch besetzten Gebiete in Kroatien (UNPAs), die *Republika Srpska Kraijna* (RSK), als kroatisches Territorium anerkannt worden sei.⁵²⁴ Die politische Führung der RSK machte daraufhin deutlich, dass Tudjman vielmehr die serbische Militärhilfe in Bosnien mit der endgültigen Aufgabe der UNPAs zu bezahlen habe.⁵²⁵ Damit wurde deutlich, dass die Wahrscheinlichkeit eines neuen Krieges zwischen dem serbischen und kroatischen Lager um die Kontrolle der UNPAs keineswegs ausgeschlossen war und somit die serbo-kroatische Allianz auf absehbare Zeit nur begrenzte strategische Bedeutung erlangen konnte.

Dem bosnischen Lager gelang während der mehrtätigen Verhandlungsrunde in Genf ebenfalls ein diplomatischer Coup, der allerdings nachhaltiger in der politischen Schwächung des kroatischen Lagers war, als der serbo-kroatische Pakt das bosnische Lager schwächte. Um deutlich zu machen, dass die *Herzeg Bosna* das Projekt von radikalen und illegitimen Separatisten war, hinter denen nicht einmal die Mehrheit der bosnischen Kroaten stand, organisierte das bosnische Lager das Erscheinen einer eigenen Delegation von bosnischen Kroaten bei den ICFY-Verhandlungen in Genf, die sich loyal zur Regierung in Sarajewo verhielt. Diese dritte kroatische Delegation stellte in Genf nicht nur die Legitimität der

⁵²² Vgl. Owen/Stoltenberg 20.1.1994. Vgl. Koljevic, Mitglied der Regierung der *Republika Srpska*: „*The Muslim did not want to sign the peace agreement (...) they did not want to accept the offer made by the Serbian side to sign for peace, or to resolve all the remaining territorial disputes in a peaceful way, through exchanges of quality for quantity*” (Serbian Radio 20.1.1994 und BBC 22.1.1994).

⁵²³ Vgl. Agence Europe 20.1.1994.

⁵²⁴ Vgl. Tudjman: „*I want to make this clear to everyone: This is a recognition of sovereign Croatia (...) This is a victory for our policy*” (NYT 21.1.1994).

⁵²⁵ Vgl. Pressebericht: „*Milena Tanjga, Krajina Information minister, says that Tudjman will eventually have to concede Krajina to the Serbs in return for their agreement not to take advantage of his dilemma in Bosnia: ‘The price for the existence of the Croats in Bosnia is the price for the existence of the Serbs in Krajina’*” (Christian Science Monitor 24.1.1994).

Delegation der *Herzeg Bosna* in Frage, sondern erklärte auch während einer Pressekonferenz, dass Boban und Karadzic ein geheimes Abkommen geschlossen hätten, um die kroatische Bevölkerung der Posavina zwangsweise in die Herzegowina umzusiedeln, weil Boban das Gebiet der *Republika Srpska* versprochen oder gar „verkauft“ habe.⁵²⁶ Die Kroaten der Posavina hatten sich bereits seit Kriegsbeginn der Führung der *Herzeg Bosna* verweigert und so waren die lokalen Einheiten der kroatischen Miliz (HVO) nach Ausbruch des kroatisch-bosnischen Konflikts der politischen Führung in Sarajewo loyal gegenüber geblieben.⁵²⁷

Die Nachricht über den „Verkauf“ der Posavina-Kroaten wurde in sekundenschnelle in Kroatien zu einem Politikum und die gesamte kroatische Führung geriet innenpolitisch unter enormen Druck. Aus Sicht des kroatischen Lagers bestand die Gefahr, dass die Bevölkerung in Kroatien sowie der *Herzeg Bosna* zu der Meinung kam, dass das kroatische Lager unter Führung von Tudjman im Begriff sei, die Posavina, aber auch die UNPAs an das serbische Lager zu verkaufen, nur um Zentralbosnien mit serbischer Hilfe zurückzuerobern. Wie sehr das kroatische Lager in die Defensive geriet, zeigen die Erklärungsversuche des Chefunterhändlers der *Herzeg Bosna*, Akmadzic, im Fernsehinterview, die eher wie ein Eingeständnis klingen:

„This is the second time they were there. Only now, they said they were also the representatives of the Croats from central Bosnia (...) All I can say is that such conduct is very damaging to our negotiation position, that it has an adverse effect on the atmosphere of goodwill. This especially applies to some of their stands on our legitimacy (...) I would not call it a division” (Croatian TC Satellite Service 20.1.1994 und BBC 22.1.1994).

Der eindeutigste Hinweis darauf, wie nachhaltig das bosnische Lager die politische Spitze des kroatischen Lager getroffen hatte, war die Tatsache, dass Tudjmans Geheimdienstchef Manolic noch während der Verhandlungen in Genf in der Öffentlichkeit die Flucht nach vorne antrat, indem er die Argumentation der Posavina-Kroaten übernahm und damit begann, Boban als Präsidenten der *Herzeg Bosna* als Bauernopfer zu demontieren, der sich vehement dagegen wehrte.⁵²⁸

Eine weitere politisch-diplomatische Maßnahme des bosnischen Lagers war die Diffamierung der ICFY-Vermittler, um einen neutraleren Verhandlungsrahmen durchzusetzen. Auch dies hätte

⁵²⁶ Vgl. Croatian TC Satellite Service 20.1.1994 und BBC 22.1.1994.

⁵²⁷ Vgl. C.I.A. 2002: 201-2.

⁵²⁸ Vgl. Fernsehbericht über die Auseinandersetzung: *„Manolic claimed Mate Boban had urged Croats from central Bosnia over the radio on several occasions to leave their homes and move to fertile and spacious regions on the Adriatic coast, the islands and in Istria, Boban said both Manolic and Globus were lying (...) President Boban calls on Manolic to explain how he interprets the constitution of the Republic of Croatia – paragraph two of Article 10 – in which the Republic of Croatia guarantees protection to Croats living outside Croatia”* (Croatian TV satellite/Novi Vjesnik 22.1.94 und BBC 24.1.94).

die politischen Kosten für die Weiterführung der kompromisslosen Haltung des serbischen wie kroatischen Lagers deutlich erhöht. Präsident Izetbegovic, Präsidiumsmitglied Ganic und der Parlamentspräsident Lasovic kritisierten die ICFY-Vorsitzenden in den schärfsten Tönen und forderten ein neues und neutrales Verhandlungsformat.⁵²⁹ Zumindest beim Europäischen Parlament fiel die Kritik auf fruchtbaren Boden, denn es forderte die Ablösung Owens.

Noch während der Genfer Verhandlungen gelang dem bosnischen Lager ein dritter diplomatischer Erfolg, der die Kriegskosten des kroatischen, insbesondere aber des serbischen Lagers potentiell deutlich erhöhen konnte. Wohl auf amerikanische Anweisung hin empfing NATO-Generalsekretär Manfred Wörner Präsident Izetbegovic zu einem Gespräch über den immer stärkeren serbischen Artilleriebeschuss Sarajewos, Tuzlas, Bihacs und sämtlicher Enklaven in Ostbosnien. Wörner reagierte grundsätzlich positiv auf die Bitte um NATO-Luftschläge gegen Artilleriestellungen des serbischen Lagers, verwies aber auf die UN als relevantes Entscheidungsgremium.⁵³⁰ Im Falle von NATO-Luftschlägen gegen die schweren Waffen des serbischen Lagers bestand eine reale Chance für das bosnische Lager, dass es seine personelle Überlegenheit dafür nutzen konnte, um die Territorien zurückzuerobern.

Nach der ergebnislosen ICFY-Verhandlungsrunde war die letzte Januarwoche 1994 von einer immer weiter zunehmenden militärischen Eskalation auf den verschiedenen Schlachtfeldern gekennzeichnet, in denen sich jedoch die bosnische Armee trotz immer weiter zunehmender Truppenverstärkungen aus Serbien und Kroatien behaupten konnte.⁵³¹ Zudem versuchte das bosnische Lager weiter durch Öffentlichkeitskampagnen zu erreichen, dass die internationale Gemeinschaft auf das Einmarschieren der Truppen der Nachbarländer aufmerksam wurde und diese abstrafte. Ende Januar wandte sich zunächst Premier Silajdzic an die Öffentlichkeit und

⁵²⁹ Vgl. Ganic: „*Our argument that the partition of Bosnia, as preached by Lord Owen, forces over one million peoples of their property*“ (Radio Sarajevo 27.1.1994 und BBC 29.1.1994). Vgl. Lasovic: „*The failure of the peace talks so far stems from the wrong approach of the EU's most influential governments. The ethnic principle imposed by (...) as the predominant criterion in the settlement of the crisis – has deepened the differences and postponed the establishment of peace in Bosnia-Herzegovina*“ (Radio Sarajevo 22.1.1994 und BBC 24.1.1994). Vgl. Itezbegovic: „*The mediators have arbitrary powers to formulate policies which are contrary to all civilized standards and against all principles of a just peace (and) had ignored the substance and spirit of the U.N. resolution and the conditions for peace laid down by the London conference*“ (IPS 24.1.1994). Vgl. Izetbegovic: „*It is necessary to hold another international conference on the Bosnian settlement instead of Geneva talks (...) there is a need to conduct new talks similar to the Paris talks on the restoration of peace in Cambodia*“ (ITAR TASS 24.1.1994).

⁵³⁰ Vgl. Agence Europe 21.1.1994.

⁵³¹ Vgl. C.I.A. 2002: 228-9.

erklärte, dass Panzerkolonnen von Belgrad aus Richtung Bosnien unterwegs seien.⁵³² Danach begannen auch internationale Presseagenturen darüber zu berichten, die zudem interne UNPROFOR-Berichte zitierten, die Vergleichbares festhielten. Darüber hinaus wurden UNPROFOR-Soldaten zitiert, die nicht nur umfangreiche Truppenbewegungen der Volksarmee (JNA) über die Drina-Grenze bestätigten, sondern auch die Anwesenheit von Eliteeinheiten der JNA bei der Schlacht um die Einkesselung Tuzlas bei Olovo.⁵³³

Doch trotz der massiven Truppenverstärkungen aus Kroatien und Serbien wurde in den letzten Januartagen deutlich, dass die serbo-kroatische Militärkooperation immer noch zu keinem entscheidenden Sieg über die bosnische Armee geführt hatte. Mehrere Indizien deuteten darauf hin, dass auch das serbische Lager in Bedrängnis geriet. Zunächst versuchte Karadzic das bosnische Lager mit der Drohkulisse eines „totalen Krieges“ zur Kapitulation zu bewegen.⁵³⁴ Auch die Bildung von Fraueneinheiten wurde angekündigt und alle serbischen Männer, darunter auch diejenigen, die nach Serbien und Montenegro geflüchtet waren, wurden zwangsweise zum Dienst an der Waffe einberufen.⁵³⁵ Schließlich intensivierten sowohl das serbische wie kroatische Lager den Artilleriebeschuss der Gebiete unter Kontrolle des bosnischen Lagers.

Doch insbesondere der intensivierte Artilleriebeschuss war politisch riskant, denn damit nahm zwar der Druck auf die bosnische Regierung zu, doch der Anstieg der zivilen Opfer barg auch das Risiko, dass die westlichen Regierungen durch dramatische Medienberichte zum Handeln zugunsten des bosnischen Lagers gezwungen würden. So tötete zwei Tage nachdem Izetbegovic den NATO-Generalsekretär getroffen hatte, eine serbische Artilleriegranate sechs Kinder in Sarajewo, was Premier Silajdzic zum Anlass nahm, um in einem öffentlichen Brief den UN-Generalsekretär um die Autorisierung von NATO-Luftschlägen zu bitten.⁵³⁶

⁵³² Vgl. Silajdzic: „*We are receiving reports (...) that tanks are leaving Belgrade railway station and moving towards Bosnia-Herzegovina. At the same time there is talk of us opting for war*“ (Radio Sarajevo 24.1.1994 und BBC 26.1.1994).

⁵³³ Der norwegische UNPROFOR-Soldat Strandas des *Nordic Battalion* wurde wiederholt in der Presse mit folgendem Satz zitiert: „*Just stand in Zvornik and watch the Yugoslav army cross over*“ (AP 28.1.1994). Vgl. Auch NYT: „*We have seen troop movements of the Yugoslav Army in Bosnia, large numbers of troops and military vehicles (...) the general feeling is that a pre-emptive attack coming – include special forces commandos from the 63d Airborne Brigade Milos Vasic*“ (NYT 27.1.1994).

⁵³⁴ Karadzic kündigte Ende Januar einen „*all-out war*“ an (AP 27.1.1994).

⁵³⁵ Das UNHCR berichtete im Zeitraum von Zwangrekrutierungen serbischer Flüchtlinge in Serbien und Montenegro (The Independent 23.1.1994). Zu Karadzics Ankündigungen bez. der Bildung von Fraueneinheiten siehe Agence Europe 31.1.1994 und AP 31.1.1994.

⁵³⁶ Vgl. UPI 23.1.1994.

Trotz dieses Vorlaufs bekam zuerst das kroatische Lager ein außenpolitisches Problem mit seiner Militärstrategie in Bosnien. Am 28. Januar 1994 tötete eine Granate der HVO/HV im bosnischen Teil von Mostar ein Fernsehteam des italienischen Senders RAI.⁵³⁷ Daraufhin kam es zu Großdemonstrationen im italienischen Trieste gegen die Bosnienpolitik Tudjmans und die italienische Regierung, die zusammen mit der deutschen seit über zwei Jahren Sanktionsdrohungen gegen die kroatische Regierung auf der Ebene der europäischen Außenminister verhindert hatte, kritisierte öffentlich Tudjmans Einmischung in Bosnien und forderte eine harte Bestrafung.⁵³⁸

Der bosnische Premier Silajdzic nahm auch diesen Vorfall zum Anlass und berichtete nur einen Tag später in einem Brief an den UN-Generalsekretär zum ersten Mal Details über den Umfang der Intervention der regulären kroatischen Armee (HV) in Bosnien. Silajdzic gab die Zahl von 30 000 HV-Truppen in Bosnien an und forderte auf dieser Grundlage Sanktionen des UN-Sicherheitsrates. Amerikanische Zeitungen publizierten etwa zeitgleich Zitate aus einem internen Bericht der UNPROFOR vom 23. Januar 1994, der die Beschuldigungen Silajdzics untermauerte und etwa sechs HV-Brigaden nannte, die die UNPROFOR in Bosnien identifiziert hatte.⁵³⁹ Zudem wurde der Einsatz der kroatischen Luftwaffe zur Bombardierung von Stellungen der bosnischen Armee in Mostar öffentlich.⁵⁴⁰

Dadurch, dass das Thema durch internationale Medien und UN-Berichte öffentlich wurde, wuchs die Wahrscheinlichkeit einer Befassung des UN-Sicherheitsrates mit der kroatischen Intervention im Nachbarland. Die Kosten für das Weiterkämpfen gegen das bosnische Lager drohten Ende Januar 1994 deswegen deutlich zu steigen. Das erste Anzeichen für die Bereitschaft zu einem markanten Kurswechsel Tudjmans war die Bekanntgabe, dass die Staatsanwaltschaft in Zagreb Ermittlungen gegen Boban wegen Kriegsverbrechen aufgenommen habe.⁵⁴¹

Am 2. Februar 1994 stimmte der UN-Sicherheitsrat, nachdem er den Bericht des UN-Generalsekretärs zur Präsenz der HV in Bosnien gehört hatte, einem amerikanischen Vorschlag zu, Kroatien eine Frist von vierzehn Tagen für den Abzug der HV aus Bosnien zu geben.⁵⁴² Die

⁵³⁷ Vgl. AP 28.1.1994.

⁵³⁸ Vgl. das nächste Unterkapitel zur EU.

⁵³⁹ Vgl. NYT 29.1.1994 und Washington Post 29.1.1994.

⁵⁴⁰ Vgl. UPI 24.1.1994.

⁵⁴¹ Vgl. „*Boban is blamed by the U.S. Embassy in Zagreb – and now the Croatian government as well – for some of the worst excesses perpetrated by Bosnian Croat forces against the Bosnian Muslims*“ (Washington Post 29.1.94).

⁵⁴² Vgl. Reuters 2.2.1994. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates befindet sich im Anhang als ANNEX XXVII.

Sanktionsdrohung war der endgültige Auslöser für einen grundlegenden Strategiewechsel des kroatischen Lagers.⁵⁴³ Am 4. März 1994 erklärte Tudjman rückblickend im vertraulichen Gespräch mit den Mitgliedern des kroatischen *Supreme State Councils*, dass nach der Entscheidung des UN-Sicherheitsrates eine Weiterführung des Krieges gegen das bosnische Lager zu riskant geworden sei und deswegen eine umfassende Kooperation mit dem bosnischen Lager als alternativlos erscheine:

„You know that an atmosphere was created as if Croatia were preparing an all-out offensive against those areas; we received open threats – these threats were well founded – that they would also introduce sanctions against Croatia. We, of course, wanted to avoid that and therefore we are pursuing the policy about which we are talking, and therefore we are not going to allow any different, separate policies (...) I think that the example that Gojko (Susak, der kroatische Verteidigungsminister) presented now shows that if it were not for the agreement, we would be under blockade (...) It’s another question if the agreement could have been reached earlier, and if we could have solved this nightmare, and unannounced blockade and pressures of embargo earlier” (Manolic/ICTY 3.7.2006: : 4428).

Das bosnische Lager führte nach der Entscheidung des UN-Sicherheitsrates seine Informationskampagne zur Steigerung der politischen Kriegskosten des kroatischen Lagers weiter. Ziel war nun, kroatische Spitzenpolitiker wie Boban wegen der Beteiligung an Kriegsverbrechen noch weiter zu diskreditieren und einen Politikwechsel auch durch einen schnellen Personalwechsel zu beschleunigen. Am 3. Februar 1994 schrieb Premier Silajdzic erneut einen öffentlichen Brief an den kroatischen Außenminister Granic. Darin ging es um die vielen muslimischen Gefangenen der HVO, die seit Beginn des kroatisch-bosnischen Konflikts im April 1993 unter dramatischen Umständen in Lagern festgehalten wurden.⁵⁴⁴ Der Brief ging als Kopie auch an den Kommandeur der UNPROFOR und den UN-Generalsekretär zu und forderte die sofortige Freilassung der Gefangenen sowie eine internationale Untersuchungen der vielen Misshandlungen und Todesfälle.⁵⁴⁵

Am 5. Februar 1994 musste auch das serbische Lager realisieren, dass seine Militärstrategie, die fast ausschließlich auf die Feuerkraft schwerer Waffen setzte, hohe politische und militärische Kosten riskierte. Als eine einzige Granate etwa achzig Menschen auf dem Marktplatz in Sarajwo tötete, kam es zum ersten Mal seit Kriegsbeginn zu eindeutigen Solidaritätsbekundungen vieler

⁵⁴³ Vgl. die Aussage Manolics: *„I think that President Tudjman, as the Supreme Commander, found himself hit by this threat from the Security Council and that this was one of the important elements that led to the acceptance of the Washington Agreement without any objections, because further conflicts would certainly have brought sanctions down upon Croatia. It would have been isolated in the world, and this would have brought into question the sovereignty that Croatia had gained, which was ultimately the goal of President Tudjman, myself, and all the rest of us who had participated in the turnaround in the 1990s in our area” (Manolic/ICTY 3.7.2006: 4303).*

⁵⁴⁴ Etwa 1000 von ihnen waren im Heliport bei Mostar in unterirdischen Kerosintanks seit Ausbruch des Krieges im April 1993 unter besonders dramatischen Bedingungen interniert.

⁵⁴⁵ Vgl. Radio Sarajevo 3.2.1994 und BBC 5.2.1994.

Staaten mit dem bosnischen Lager.⁵⁴⁶ Die großen Fernsehkanäle wie CNN berichteten ununterbrochen vom „Marktplatz-Massaker der Serben“ in Sarajewo und innerhalb kürzester Zeit gab es eine Debatte zwischen NATO und EU-Regierungschefs über sofortige militärische Gegenmaßnahmen in Form von NATO-Bombardierungen serbischer Artilleriestellungen. Während das bosnische Lager die Armee der *Republika Srpska* als Täter beschuldigte, warf Karadzic der Regierung in Sarajewo vor, ihre eigene Leute zu töten, um vor neuen Verhandlungen weitere Staaten auf ihre Seite zu ziehen.⁵⁴⁷

Mit der drohenden NATO-Intervention zugunsten des bosnischen Lagers war nicht nur plötzlich ein Teil der militärischen Überlegenheit serbischen Lagers potentiell neutralisiert, sondern auch die noch laufende serbo-kroatische Militärzusammenarbeit für das kroatische Lager militärisch teurer und außenpolitisch äußerst riskant geworden. Wegen der Präsenz der regulären kroatischen Armee (HV) in Bosnien drohte bereits die Gleichbehandlung mit dem serbischen Lager bezüglich des UN-Sanktionsregimes und nun wuchs die Gefahr, dass die NATO, die bereits Anfang Dezember 1993 Pläne zum Abschuss von HV-Helikoptern in Bosnien ausgearbeitet hatte, diese wieder auf die Tagesordnung setzte und die militärischen Fähigkeiten des kroatischen Lager damit weiter schwächen würde.

Auf rein politischer Ebene war zudem die Gründung des *Croatian Coordination Councils* am 6. Februar 1994 unter der Leitung Komsics ein weiterer schwerer Schlag, der die innenpolitischen Kosten für das Weiterkämpfen des kroatischen Lagers ebenfalls steigerte. Der kroatische Rat war der Gegenentwurf zur parlamentarischen Versammlung der *Herzeg Bosna* und verfügte bereits am Tag der Gründung über eine eindrucksvolle Menge an Mitgliedern, die alle öffentlich schworen, für ein einheitliches Bosnien und die Auflösung der *Herzeg Bosna* einzutreten:

„An undivided Bosnia-Herzegovina is in the vital interest of the Croatian people. We certainly know that one war was imposed on us, whereas some of our people (...) should also take the blame for our being drawn into the second war (...) regard territorial conquest and its legalization by any side as unacceptable and impermissible. This is why the participants in the assembly demand that the plan for the partition of Bosnia-Herzegovina must not be signed“ (Radio Sarajevo 6.2.1994 und BBC 8.2.1994).

Am 8. Februar 1994 machte Tudjman mit einer Personalentscheidung nach außen hin deutlich, dass er sich zur Beendigung des Konfliktes mit dem bosnischen Lagers entschlossen hatte. Boban wurde vom kroatischen Präsidenten ebenso kurzentschlossen abgesetzt, wie er im Februar

⁵⁴⁶ Vgl. AP 5.2.1994.

⁵⁴⁷ Vgl. UPI 6.2.1994.

1992 eingesetzt worden war.⁵⁴⁸ Dem Parteivorstand der HDZ erklärte Tudjman seine Entscheidung im vertraulichen Gespräch damit, dass das Projekt *Herzeg Bosna* gescheitert sei und der Westen nun kooperative Schritte fordere:

„I was determined, to remove Boban from the political scene exactly in order to come to that, but not because I would believe that Boban was guilty and that, as some of you said, the very idea of talking about adjoining of Herceg-Bosna would be wrong, but things have developed in such a way so that Serbia joins, and the West allows establishment of Muslim state. It is clear that adjoining Herceg-Bosna to Croatia should have been prepared“ (Owen/ICTY 3.11.2003: 4431).

Der stärkste öffentliche Widerstand gegen Bobans Ablösung kam vom serbischen Lager, weil unmittelbar klar wurde, dass sich Tudjman gegen die Weiterführung der serbo-kroatischen Allianz zur gemeinsamen Eliminierung des bosnischen Lagers entschlossen hatte. Karadzic versuchte noch am gleichen Tag die Fehlinformation zu streuen, dass Boban doch nicht abgelöst worden sei.⁵⁴⁹

Am 9. Februar 1994 kam es nicht nur zu einem Ultimatum der NATO, das den Abzug aller schwerer Waffen aus dem Großraum Sarajwo forderte und den Artilleriebeschuss der Hauptstadt de facto vollständig beendete, sondern auch zu den ersten fruchtbaren Verhandlungen zwischen Granic und Silajdzic.⁵⁵⁰ Zwischen dem 12. und dem 17. Februar 1994 gelang beiden Lagern tatsächlich die Einigung auf einen sofortigen Waffenstillstand, dem die Befehlshaber von HVO und ARBiH sofort durchsetzen konnten.⁵⁵¹ Zudem wurde die schnelle Freilassung der Internierten der HVO vereinbart sowie die Öffnung der Versorgungsrouten von der Adria über Mostar bis nach Sarajewo beschlossen. Offen blieben bei dieser zweiten Runde die Frage der gemeinsamer Institutionen und die Gebietsstreitigkeiten in Mostar, Neum und Zentralbosnien.⁵⁵²

Am 22. Februar 1994 reiste eine bosnische Delegation unter Leitung Silajdzics nach Washington und eine kroatische Delegation unter Leitung Granics folgte.⁵⁵³ Nach der ersten Verhandlungsrunde, moderiert durch den amerikanischen Außenminister Christopher und den amerikanischen Sondergesandten Redman, signalisierte Silajdzic gegenüber Pressevertretern,

⁵⁴⁸ Vgl. die Aussage von Tudjmans Geheimdienstchef Manolic vor dem ICTY in Den Haag: *„President Tudjman replaced Boban (...) But it's a fact that he replaced Mate Boban from the prominent position which carried the war option against the Muslims. This means that it was his assessment also that such a man could be a hindrance in the implementing of the Washington Agreements and co-existence with the Muslims“* (Owen/ICTY 3.11.2003: 28475).

⁵⁴⁹ Vgl. Karadzic: *„We have obtained assurances from Herzeg Bosna that Boban's position is stronger than ever. This is important for us, not because Boban is an easy negotiator for us, but because his departure could mean a change in policy. However, Croats do not intend to return to the notion of a unitary Bosnia“* (Tanjug 8.2.94 und BBC 8.2.94).

⁵⁵⁰ Vgl. Tanjug 9.2.1994 und BBC 11.2.1994.

⁵⁵¹ Vgl. NYT 17.2.1994.

⁵⁵² Vgl. Croatian Radio 11.2.1994 und BBC 14.2.1994.

⁵⁵³ Vgl. Washington Post 22.2.1994.

dass eine Lösung in der Frage der Staatsform und der drei besonders strittigen Territorien in greifbarer Nähe sei. Wenige Tage später entschied sich das kroatische Lager endgültig zu weitgehenden Konzessionen an das bosnische Lager. Als der bosnische Kroat Komsic vom *Croatian Coordination Council*, in Washinton den Vorschlag zu einem gemeinsamen Bundesstaat, unter dessen direkter Autorität der Adria-Zugang stehen würde, machte, stimmte Tudjmans Delegation zu.⁵⁵⁴ Mit der Aufgabe der kroatischen Republik *Herzeg Bosna* entschied sich Tudjman ebenfalls für die Aufgabe der Idee, Mostar zur Hauptstadt dieser Republik zu machen. Er stellte sich vollständig hinter die Konzessionen in Washinton und erklärte am 24. Februar 1994 dem HDZ-Vorstand den kroatisch-bosnischen Bundesstaat als alternativlos.⁵⁵⁵

Schließlich unterzeichneten beide Lager am 1. März 1994 mehrere Abkommen, die Washingtoner Verträge, die die Konzessionen des kroatischen Lagers an das bosnische formalisierten. Neben der Gründung der bosnisch-kroatischen Föderation hatte man sich aus regional-strategischen Gründen auch noch zu einer Konföderation zwischen Bosnien und Kroatien entschlossen.⁵⁵⁶ Damit war die Grundlage für eine nachhaltige Konfliktransformation gelegt, die nichts anderes als eine Neujustierung der Machtbalance in der Region zu Ungunsten des serbischen Lagers bedeutete.

5.3.1.2 Zusammenfassung: Das kroatische Lager wird zur umfassenden Kooperation gezwungen

Im dritten Zeitabschnitt musste das kroatische Lager realisieren, dass es sich militärisch und politisch verkalkuliert hatte bzw. die Kriegskosten zu hoch wurden. Bevor es zum umfangreichen Strategiewechsel, d.h. dem Wechsel der Allianz und der Aufgabe von zentralen Politikzielen kam, war jedoch der Konflikt zwischen dem bosnischen Lager und der kroatisch-serbischen Allianz maximal eskaliert.

In den ersten sechs Wochen des Zeitabschnitts versuchte das kroatische Lager durch eine intensiviertere Militärkooperation mit dem serbischen Lager eine Maximalposition gegenüber dem bosnischen Lager durchzusetzen. Zweitens versuchte das kroatische Lager die Kooperation mit

⁵⁵⁴ Vgl. „Over the next four days, they negotiated the draft agreement based on Komsic’s proposal to create cantons” (Silber/Little 1997: 323).

⁵⁵⁵ Vgl. Tadjman bei der HDZ-Vorstandssitzung vom 24.2.1994: „The thing would be to have a sort of federation of Croats and Muslims in Bosnia which would be in a confederation with Croatia (...) it would be in our interest because to continue fighting would be very unfavourable for Croatia (...) The international community thinks and is persuading us that the Croatian people in Bosnia-Herzegovina should live together in a community with the Muslims” (AP 24.2.1994).

⁵⁵⁶ Das Abkommen von Washington befindet sich in Teilen im Anhang als ANNEX XXVIII.

dem serbischen Lager dadurch strategisch auszurichten, dass es die Frage der UNPAs unilateral als für gelöst erklärte. Beide Dimensionen dieser Strategie bargen jedoch gewaltige politische und militärische Risiken, die für das kroatische Lager schließlich unbezahlbar wurden und die Existenz des Lagers sowie Kroatiens in Frage stellten.

Die radikale Kehrtwende des kroatischen Lagers in der ersten Februarhälfte 1994 bestand darin, dass aus einer Konfliktstrategie eine Kooperationsstrategie mit Blick auf das bosnische Lager wurde. Die Zusammenarbeit konnte nachhaltig dadurch gesichert werden, dass das von den USA strukturierte Verhandlungsformat eine innenpolitische Gesichtswahrung für das kroatische Lager garantierte, also in Kroatien sich nicht die Regime-Frage für Tudjman und die HDZ zuspitzte. Zusätzlich überwand die USA mit einer allgemeinen und rein politischen Umsetzungsgarantie eine nur noch schwache *Commitment*-Problematik zwischen dem bosnischen und kroatischen Lager nach der Kehrtwende.

5.3.2 EU: Einzelne GASP-Akteure vermitteln entgegengesetzte Friedenspläne

Im Zeitabschnitt gab es weder einen gemeinsamen EU-Friedensplan noch gemeinsame Instrumente, um entweder die serbo-kroatische oder die kroatisch-bosnische Option zu fördern. In den ersten vier Wochen des Zeitabschnitts vermittelte der EU-Sonderbeauftragte Owen eine umfassende serbisch-kroatische Kooperation in Form von zwei Abkommen im ICFY-Kontext, ohne dafür jedoch ein Mandat der EU-Außenminister erhalten zu haben. Ab Februar 1994 verschwanden die von der griechischen Präsidentschaft geführte EU sowie die ICFY als internationale Krisenmanager vollständig von der politischen Bühne.

Außer der Vermittlung von Abkommen zwischen Serbien-Montenegro und Kroatien lassen sich ansatzweise Bemühungen um eine Sanktionspolitik gegenüber Kroatien erkennen, die aber durch die Weigerung der deutschen Regierung nicht realisiert werden konnten. Dagegen arbeitete Owen mit dem britischen und französischen Außenminister an einem bilateralen Abzugsplan der Blauhelme aus Bosnien, um die fortwährende Weigerung des bosnischen Lagers, den Milosevic-Tudjman-Plan zu akzeptieren, zu bestrafen.

5.3.2.1 Ein Plan ausschließlich zum Vorteil von Tudjman und Milosevic

Der EU-Sonderbeauftragte und ICFY-Kovorsitzende Owen setzte Anfang 1994 alles daran, die am 21. Dezember 1993 im Rahmen der ICFY erstellte Milosevic-Tudjman-Karte gegenüber dem

bosnischen Lager durchzusetzen. Owen hielt die serbo-kroatische Gebietsaufteilung für alternativlos, obwohl sie keine der bosnischen Forderungen berücksichtigte. Anfang Januar 1994 kommunizierte Owen dementsprechend an den britischen Außenminister Hurd: „*The Serb position will not shift any more (...) I personally cannot deliver more*“ (Owen 7.1.1994).

In Owens COREUs an die EU-Außenminister ist nachzulesen, dass der EU-Sondergesandte weiterhin jede Forderung des serbischen Lagers übernahm und gegenüber den EU-Außenministern versuchte, diese als zustimmungswürdig zu empfehlen. So warb Owen z.B. nach Gesprächen mit dem serbischen Lager am 6. Januar 1994 für einen Bevölkerungsaustausch zwischen Srebrenica und Zepa und einigen serbischen Stadtteilen Sarajewos, um das Problem der ostbosnischen Enklaven im Sinne des serbischen Lagers zu lösen.⁵⁵⁷ Um das bosnische Lager zur Annahme zu zwingen, drohte Owen mit Hilfe von Hurd und dem französischen Außenminister Juppé den Abzug der UNPROFOR aus den bosnischen Schutzzonen, wie aus einem Brief an Hurd deutlich wurde:

„I think Juppe’s timetable, that we give Izetbegovic another month before signing a peace settlement otherwise we announce our intention to withdraw in April is sensible. We cannot deny the right of the Muslim leadership to fight, but once it becomes clear that the peace negotiations are not serious, and then I personally would not seek to justify putting British soldiers’ lives at risk. The peace package now before Izetbegovic is very clear“ (Owen 7.1.1994).

Als die USA Anfang Januar 1994 damit begannen, das Gespräch zwischen Izetbegovic und Tudjman in Bonn vorzubereiten, wurde Owen von französischen Außenminister Juppé aufgefordert, die USA auch stärker in die Tätigkeiten der ICFY einzubeziehen. Gegenüber Hurd machte Owen jedoch klar, dass er die Einbeziehung der USA für eine sinnlose Zeitverschwendung hielt:

„I made clear my own view, which has not varied since 20 May, that it is a waste of effort and works against developing a European initiative to go on fruitlessly trying to involve the US in specific action. I said it is better to concentrate on getting the US to bless a European initiative, without involving them in specific action“ (Owen 7.1.1994).

Von den deutsch-amerikanischen Gesprächen in Bonn berichtete Owen dementsprechend nichts Positives. Den starken Fokus der Gespräche auf einen bosnisch-kroatischen Waffenstillstand hielt er sogar für „*unwise*“.⁵⁵⁸ Im Brief an den griechischen Ratsvorsitzenden, Außenminister Papoulias, lehnte der EU-Sondergesandte strikt die amerikanische Idee eines bosnisch-

⁵⁵⁷ Vgl. Owens COREU: „*Stoltenberg and I spend 6 hours with Milosevic, Karadzic, Krajisnik and Koljevic outside of Belgrade on the evening of 5 January (...) They were ready to be more generous in Sarajevo District than this on a new map if the Muslims would give up Zepa and Srebrenica. They demonstrated this with new lines on the map which did for the first time really open up the city of Sarajevo to the North and give them control of their communications to Zenica and Tuzla*“ (Owen 6.1.1994).

⁵⁵⁸ Vgl. Owen 13.1.1994.

kroatischen Separatfriedens ab: „*Izetbegovic has got to understand that he cannot negotiate a bilateral Croat/Muslim arrangement*” (Owen 12.1.1994). Aus der abschätzigen Beschreibung des Verhaltens des bosnischen Präsidenten Izetbegovic lässt sich zudem im Brief erkennen, dass Owen Izetbegovic persönlich äußerst gering schätzte.⁵⁵⁹ Um schließlich zu zeigen, wie aussichtslos ein Ausgleich zwischen dem bosnischen und kroatischen Lager war, initiierte Owen noch vor der großen ICFY-Verhandlungsrunde Mitte Januar kroatisch-bosnische Teilungsgespräche zu Mostar. Diese führten erwartungsgemäß zu keiner Einigung, sondern trugen nur zu einer Intensivierung der Kämpfe vor Ort bei.⁵⁶⁰

Als unter Owens und Stoltenbergs Vermittlung in Genf der Abschluss der beiden bilateralen Abkommen zwischen dem serbischen und kroatischen Lager gelang, traten die ICFY-Vorsitzenden vor die Presse und begrüßten einhellig die Abkommen. Zusätzlich drohten sie gegenüber dem bosnischen Lager, dass dieses nun auch eine engere serbo-kroatische Militärkooperation zu erwarten habe.⁵⁶¹ Als die Drohkulisse beim bosnischen Lager nicht den gewünschten Effekt hatte, schlug Owen sogleich vor, dass man die fünfzehn umstrittensten Gebiete zur Klärung an den *International Court of Justice* übergeben sollte, was für das bosnische Lager ebenfalls inakzeptabel war.⁵⁶²

Am zweiten Tag der Genfer Verhandlungen schaltete sich das Europäische Parlament mit einer außergewöhnlich scharfen Kritik an der ICFY-Strategie in die politische Auseinandersetzung ein und stärkte damit politisch das bosnische Lager. Das EP forderte am 20. Januar 1994 ausdrücklich die „*Ernennung eines EU-Vermittlers mit einem angemessenen Mandat und einer neuen Strategie zur Wahrnehmung dieses Mandats*“ (Europäisches Parlament 20.1.1994).⁵⁶³ Darüber hinaus forderte das EP auch eine Sanktionspolitik gegenüber Kroatien, um „*die kroatischen Übergriffe gegen Bosnien-Herzegowina zu beenden*“ (Europäisches Parlament

⁵⁵⁹ Vgl. Owens: „*In order to keep u the morale of his fighting forces Izetbegovic can argue that he has to talk, as he does, about recapturing the whole of Bosnia-Herzegovina. But as he talks this language, which fits with his own heartfelt wishes, he is coming to believe his own rhetoric*” (Owen 12.1.1994).

⁵⁶⁰ Vgl. regionale Pressemeldung: „*EU mediated talks on division of Mostar (West and East), mediated by special envoy of the co-chairmen*” (Tanjug 17.1.1994 und BBC 19.1.1994).

⁵⁶¹ Vgl. Zitat in der Presse von Owen: „*We can't exclude they will work more closely together politically and militarily in Bosnia*“ (NYT 10.1.1004).

⁵⁶² Vgl. „*Owen had a proposal in which he presented 15 disputed towns. These are Bosanska Krupa, Bosanski Novi, Brcko, Bugojno, Busovaca, Donji Vakuf, Kiseljak, Kresevo, Novi Travnik, Sanski Most, Ustikolina, Visegrad, Vitez and Zvornik*” (Radio Sarajevo 19.1.1994 und BBC 21.1.1994).

⁵⁶³ Die Entschließung des Europäischen Parlaments befindet sich im Anhang als ANNEX XXIX.

20.1.1994). Der britische Premier Major und sein Außenminister Hurd verteidigten dagegen Owens Verhandlungsstrategie.⁵⁶⁴

Doch wurde Anfang Februar 1994 die EU sowie die ICFY endgültig als zentrale Krisenmanager abgelöst. Auf Initiative der US-Regierung befasste sich der UN-Sicherheitsrat mit dem Verhalten des kroatischen Lagers in Bosnien. Am 1. Februar 1994 informierte der UN-Generalsekretär die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates mit einem detaillierten Bericht über die Anzahl kroatischer Truppen in Bosnien. Darüber hinaus geriet die deutsche Regierung unter amerikanischen Druck, ebenfalls die Drohkulisse gegenüber Tudjman mitzutragen. Am 2. Februar 1994 war Bundeskanzler Kohl bei US-Außenminister Christopher. Vor Journalisten weigerte Kohl sich noch zu spezifizieren, ob die Bundesregierung die Sanktionsdrohung mittragen würde.⁵⁶⁵

Doch die Entscheidung des UN-Sicherheitsrates animierte die EU-Regierungen, die ebenfalls das kroatische Verhalten für inakzeptabel hielten. Die dänische Regierung versuchte sogleich mit Blick auf das nächste EU-Außenministertreffen am 7. Februar 1994 eine entsprechende EU-Sanktionsdrohung zu initiieren.⁵⁶⁶ Am gleichen Tag warnte der italienische Außenminister, dessen Land bis zum Vorfall mit dem RAI-Team in Mostar stets mit Deutschland EU-Sanktionsdrohungen verhindert hatte, dass Italien nun auch für Sanktionen sei und sich sogar für Waffenlieferungen an das bosnische Lager einsetzen wolle.⁵⁶⁷

Am 5. Februar 1994 sah sich die deutsche Regierung genötigt, auf die wachsende Kritik an der kroatischen Bosnienpolitik zu reagieren. Kohl warnte zum ersten Mal Kroatien öffentlich und drohte, dass Deutschland nicht beim Wiederaufbau helfen werde und den etwa 100 000

⁵⁶⁴ Vgl. Major: "(Owen has the) *full support of the British Government*" (The Herald 21.1.1994). Hurd sagte: „*It's not Dr. Owen or the European Parliament, for heaven's sake, which decides when the fighting will stop*” (Guardian 21.1.1994). Vgl. Owen: „*I serve the foreign ministers of the member states and they are the people I am answerable to and I follow their policies (...) I have no policies of my own, they are the policies of the European Union (...) If (the EP) want to have a discussion let them have a discussion with the foreign ministers*” (The Scotsman 21.1.1994).

⁵⁶⁵ Vgl. Presseberichte zur Reaktion Kohls: „*Although he could not confirm the allegations, 'I would disapprove very severely and find a way to put my disapproval into practice*” (The Times 2.2.1994).

⁵⁶⁶ Vgl. Petersen: „*There have been more reports of regular Croatian troops in Bosnia (such involvement) cannot be left unchallenged by the international community, and steps must be taken (...) The EU could encourage the UN to set up trade sanctions (...) or the EU itself could remove some of its trade advantages granted to Croatia*” (AP 3.2.1994).

⁵⁶⁷ Vgl. Pressebericht: „*Andreatta told (...) Granic, that Italy and other nations could back lifting the arms embargo against Bosnian Muslims to counter ethnic Croat forces (and that) Croatia risks sanctions and international isolation unless it takes measures to cut off support for ethnic Croat fighters in Bosnia*” (AP 3.2.1994). Die Weigerung der deutschen Regierung mit Blick auf mögliche EU-Sanktionsdrohungen gegen das kroatische Lager nach Ausbruch des kroatisch-bosnischen Krieges kann bei Owen nachgelesen werden (Owen 1995a: 188-9).

kroatischen Flüchtlingen im Deutschland den Asylanten-Status entziehen werde.⁵⁶⁸ Doch während der Außenministersitzung am 7. Februar 1994 scheiterte die dänische Initiative einzig an der Weigerung Kinkels. Die Kollegen konnten Kinkel lediglich abringen, dass in die EU-Erklärung ein Passus eingebracht wurde, dass einer Bitte des UN-Generalsekretärs, Kroatien zu rügen nachkam; auf eine Bekräftigung des UN-Ultimatums und der Sanktionsdrohung wurde jedoch verzichtet.⁵⁶⁹

Owen dagegen setzte dagegen Anfang Februar alles daran, einen möglichen kroatisch-bosnischen Ausgleich zu verhindern. Im Schreiben an Hurd vom 2. Februar 1994 warb Owen dafür, dem britischen Premier Major zu empfehlen, den russischen Präsidenten Jelzin zu involvieren. Owen hoffte, dass der russische Präsident den amerikanischen Präsidenten von einer immer stärkeren Einmischung in den Bosnienkonflikt würde abhalten können:

„Stoltenberg and I are becoming increasingly concerned about the as yet unrevealed US approach regarding future possibilities for negotiations in Bosnia and Herzegovina (...) It would be helpful if the Prime Minister during his visit could prompt Yeltsin to tell Clinton that there are no chances of Russia getting further significant concessions from the Serbs and warn that former Yugoslavia could well become a damaging issue for Russian/American relations (...) The EU needs also to be wary of the US attempt to press urgently for a new Muslim/Croat alliance (...) There are ominous signs of the US acting again as over the VOPP last year and some wanting to start again with a clean sheet. Accepting that 'something must be done' is more dangerous at this stage than doing nothing” (Owen 2.2.1994).

Auch um eine mögliche NATO-Drohung an das serbische Lager zu verhindern, wandte sich Owen ebenfalls an die russische Regierung.⁵⁷⁰ Die Kalkulation dabei war, dass die USA, Frankreich und andere NATO-Staaten eine glaubwürdige NATO-Drohung gegen das serbische Lager als zu wenig wichtig einschätzten, um deswegen mit Russland in einen politischen Konflikt zu geraten.

Nach dem Massaker vom 5. Februar 1994 reagierten die EU-Akteure äußerst unterschiedlich. Juppé, Kohl und Claes forderten gezielte Militäraktionen der NATO gegen serbische Stellungen. Auf der anderen Seite versuchten der britische Premier Major, Hurd, Owen und die griechische EU-Präsidentschaft eine Militäraktion der NATO gegen das serbische Lager zu verhindern. Beim Außenministertreffen am 7. Februar 1994 konnten der britische und griechische Außenminister die französische Forderung nach einem Ultimatum gegen das serbische Lager

⁵⁶⁸ Vgl. The Times 4.2.1994 und AP 5.2.1994.

⁵⁶⁹ Vgl. die Erklärung der EU-Außenminister zu Kroatien: *„The presence in southern Bosnia-Herzegovina of regular troops from the Republic of Croatia was a violation of international law. As requested by the President of the Security Council, the EU demanded that Croatia withdraw these troops and their equipment without delay”* (RAPID 8.2.1994).

⁵⁷⁰ Vgl. zu den Gesprächen zwischen Owen und Kozyrev Moscow Times 2.2.1994.

verhindern.⁵⁷¹ Die abschließende Erklärung verurteilte das Massaker, forderte militärische Reaktionen, blieb aber in der entscheidenden Frage des Ultimatums hinter der NATO-Erklärung zurück.⁵⁷²

Vor der NATO-Sitzung am 9. Februar 1994 machte die griechische Regierung und EU-Ratspräsidentschaft deutlich, dass sie eine militärische Drohung gegen das serbische Lager war strikt ablehne.⁵⁷³ Während der NATO-Sitzung stimmte Großbritannien in letzter Minute dem französisch-amerikanischen Ultimatum für den Abzug der schweren Waffen zu, während sich Griechenland als einziger NATO-Mitgliedstaat enthielt.⁵⁷⁴ Griechische Regierungsvertreter erklärten danach, dass sie nicht nur alle drei Konfliktparteien für gleich schuldig hielten, sondern dass Griechenland auch seinen Luftraum und Luftwaffenstützpunkte für mögliche NATO-Maßnahmen sperren werde.⁵⁷⁵

Während des regulären EU-Außenministertreffens am 7. Februar 1994 berichtete Owen über die Vermittlungsbemühungen des ICFY und erklärte offen, dass die USA daran arbeiteten, den *EU Action Plan* zu sabotieren: „*The EU package is under threat from a coalition stretching from the Mujahideen to Mladic (...) some of the people who want to ditch the EU plan were responsible for ditching the Carrington/Cutileiro plan and the Vance/Owen plan*“ (Owen 7.2.1994).⁵⁷⁶

5.3.2.2 Zusammenfassung: Marginalisierung der GASP/ICFY als externe Macht

Im Zeitabschnitt kann kein gemeinsames Krisenmanagement der EU in Bosnien identifiziert werden. Einzelne GASP-Akteure wie der EU-Sondergesandte, der griechische Ratspräsident, der britische, französische, deutsche und dänische Außenminister verfolgten jeweils nationale oder binationale Bosnienpolitiken und waren für sich genommen durchaus glaubwürdig. Darüber hinaus kam es zu einer Konsolidierung der Lagerbildung innerhalb der EU. Deutschland unterstützte zumindest ansatzweise den von den USA angestrebten bosnisch-kroatischen

⁵⁷¹ Vgl. RAPID 7.2.1994.

⁵⁷² Die relevante Passage der Erklärung der EU-Außenminister: „*Aim should be to bring about the immediate lifting of the siege of Sarajevo, using all means necessary including the use of airpower*“ (RAPID 7.2.1994). Die Erklärung vom 7. Februar 1994 befindet sich im Anhang als ANNEX XXX.

⁵⁷³ Vgl. Papoulias: „*We believe any such military intervention will lead to a wider Balkan conflict and as a Balkan country we are against*“ (AP 7.2.1994).

⁵⁷⁴ Die NATO-Entscheidung befindet sich im Anhang als ANNEX XXXI.

⁵⁷⁵ Vgl. Papoulias: „*In a civil war there are victims on all sides*“ (Guardian 8.2.1994). Vgl. Venizelos (Griechenlands NATO-Botschafter): „*We will not allow the use of the Aktion base to support operations in Bosnia and we will withdraw our crews from Awac surveillance planes*“ (AP 9.2.1994).

⁵⁷⁶ Owen hatte kontinuierlich die Meinung vertreten, dass der VOPP nicht am Votum des Parlaments der *Republika Srpska* gescheitert sei, sondern an der Ablehnung der USA. Siehe dazu Kapitel 4 (Owen 1995a: 151ff).

Ausgleich, während Frankreich und insbesondere Großbritannien und die griechische Ratspräsidentschaft weiter einen serbo-kroatischen Ausgleich unterstützten.

Im Einzelnen waren die uni- oder bilateralen Maßnahmen jedoch durchaus glaubwürdig, wenn auch keine einzige als neutral zu qualifizieren ist. Owen half dabei, die Kosten für das bosnische Lager durch die Parteinahme für die serbo-kroatische Drohkulisse zu erhöhen. Zudem involvierte Owen die russische Regierung in das internationale Krisenmanagement, was zu einer partiellen Entwertung der glaubwürdigen NATO-Drohung gegen das serbische Lager führte. Schließlich schwächte die EU-Erklärung, die Äußerungen des griechischen Ratsvorsitzes sowie die griechische Enthaltung beim NATO-Beschluss zusätzlich das Drohpotential des NATO-Ultimatums. Allerdings war den USA mithilfe Frankreichs gelungen, die britische Regierung zum gemeinsamen Handeln im Rahmen der NATO zu verpflichten. Owen, Hurd und Juppé verfolgten ihrerseits mit der immer konkreter werdenden UNPROFOR-Abzugsdebatte einen weiteren glaubwürdigen Anreiz für das serbische und auch kroatische Lager ihre Allianz aufrechtzuerhalten, weil der Druck auf das bosnische Lager dadurch stieg.

Schließlich reduzierte das Verhalten der deutschen Regierung ansatzweise die Glaubwürdigkeit des von den USA initiierten UN-Ultimatums gegenüber dem kroatischen Lager. Die EU-Erklärung blieb wegen der Weigerung Kinkels weit hinter der Forderung des UN-Sicherheitsrates zurück und schwächte somit geringfügig den Druck, d.h. die Zusatzkosten für das Weiterkämpfen gegen das bosnische Lager wieder ab.

5.3.3 USA: Wenig Inhalt, gezielter Druck, passendes Timing und Verhandlungsformat

Innerhalb von drei bis vier Wochen gelang den USA ein entscheidender Beitrag zum Ende des kroatisch-bosnischen Krieges. Im Unterschied zu den EU/ICFY-Akteuren orientierten sich die USA an den tatsächlichen Zielen der militärisch erstarkten bosnischen Regierung und der militärischen Lage des kroatischen Lagers. Die USA initiierten erst internationale Zwangsmaßnahmen, als vor Ort die Situation des kroatischen Lagers ausreichend aussichtslos war, dass ihnen die von US-Seite angebotene Lösung als verhältnismäßig günstig erschien.

Die US-Strategie zur Beendigung des Bosnienkrieges folgte grundsätzlich einer einfachen Formel, die auf der militärischen Situation politische Lösungen entwarf: Sobald die bosnische Armee den militärischen Kräften des kroatischen (HVO/HV) und serbischen Lagers

(VRS/JNA/SVK) hatte zeigen können, dass ein Sieg fast untragbar hohe Kosten bedeuten würde, sollte zunächst die militärisch schwächste Partei, das kroatische Lager, zusätzlich diplomatisch unter Druck gesetzt werden, um eine Allianz mit dem bosnischen Lager als vergleichsweise günstige Lösung zu akzeptieren.

Die von den USA eingesetzten Instrumente waren in erster Line diplomatischer Art. Den USA gelang die Initiierung und Verabschiedung einer UN-Sicherheitsratsresolution, die ein unmissverständliches Ultimatum sowie ein potentiell umfangreiches Wirtschaftsembargo an die Adresse des kroatischen Lagers beinhaltete. Zweitens initiierten und realisierten die USA mit französischer Unterstützung eine NATO-Entscheidung bezüglich eines ebenfalls unmissverständlichen Ultimatums zum Abzug der schweren Waffen an die Adresse des serbischen Lagers. Bei Nichtbefolgung drohte hier der unmittelbare und automatische Einsatz von NATO-Jets gegen serbische Artilleriestellungen. Nur bezüglich der Diskreditierung einzelner kroatischer Politiker wegen Verstrickung in Kriegsverbrechen arbeitete die amerikanische Regierung unilateral und jenseits internationaler Organisationen.

5.3.3.1 Friedensplan: Bosnisch-kroatische Allianz ohne Vorgaben zur Gebietsaufteilung

Die ersten öffentlichen Äußerungen amerikanischer Regierungsvertreter mit Blick auf eine Bosnien-Initiative lassen sich Ende Januar 1994 identifizieren. Wie bereits Anfang Dezember 1993, versuchte der US-Außenminister zunächst die anti-bosnische Politik einiger EU-Akteure zu korrigieren. Christopher machte Owen, Juppé und Hurd deutlich, dass der von ihnen angedrohte UNPROFOR-Abzug zu einem menschlichen Desaster in den ostbosnischen Enklaven führen würde. Christopher versuchte vielmehr das internationale Engagement zum Schutz der Bevölkerung in den Enklaven auszuweiten, indem er erneut gezielte Luftschläge der NATO gegen Artillerie-Stellung des serbischen Lagers empfahl.⁵⁷⁷

Erste Konturen der US-Strategie, die über Korrekturen des Agierens der europäischen Regierungen und der EU/ICFY hinausgingen, wurden sichtbar, als der US-Außenminister öffentlich auf eine französische Initiative Ende Januar 1994 reagierte. Juppé hatte in Washington dafür geworben, den Frieden in Bosnien durch eine gemeinsame Militärintervention gegen alle

⁵⁷⁷ Vgl. US-Außenminister Christopher: „(Christopher) *said the US backs possible NATO air strikes to relieve Sarajevo and two other Muslim enclaves besieged by Serbs: 'We stand ready to join our NTO allies in – taking the actions with respect to Sarajevo and Srebrenica and – and Tuzla, but we wait for the recommendations of the military commanders on the latter two, and as I say our – our position is unchanged'*” (CBS Evening News 23.1.1994).

drei Konfliktparteien zu erzwingen.⁵⁷⁸ Christopher und Clinton wiesen dies strikt zurück und machten deutlich, dass die USA nicht bereit seien, Truppen zur Lösung oder Erzwingung einzusetzen.⁵⁷⁹ Clinton zeigte sich jedoch verhalten optimistisch bezüglich der Chancen einer Einigung zwischen den Parteien, wenn die Probleme des Adria-Zugangs, der ostbosnischen Enklaven und des Schutzes von Sarajewo gelöst würden:

„The killing is a function of a political fight between three factions. Until they agree to quit doing so, it's going to continue. I don't think the international community has the capacity to stop people within the nation from their civil war until they decide to do so (...) But if they can work out something on access to the sea and protection of Sarajevo and then the Moslem enclaves to the east, perhaps we can still get an agreement” (AP 24.1.1994).

Zur gleichen Zeit begann der amerikanische Botschafter in Zagreb, Galbraith, damit die Kriegskosten für das kroatische Lager systematisch dadurch zu erhöhen, dass er Drohkulissen aufbaute. Galbraith warnte zunächst in vertraulichen Gesprächen mit kroatischen Entscheidungsträgern vor baldigen Sanktionen, wenn nicht in Kürze der Konflikt mit dem bosnischen Lager beendet werde⁵⁸⁰ Zusätzlich legte Galbraith glaubwürdige Belege für Kriegsverbrechen kroatischer Kräfte in Bosnien vor. Galbraith drohte, diese zu veröffentlichen und Verfahren gegen kroatische Politiker einzuleiten.⁵⁸¹ Die einzige inhaltliche Positionierung der USA bestand darin, von den kroatischen Entscheidungsträgern die Aufgabe der *Herzeg Bosna* als eigenständigen kroatischen Staat in Bosnien zu fordern.⁵⁸²

In einem zweiten Schritt machten die USA sich daran, die Glaubwürdigkeit der Drohungen zu untermauern. Während sie einen Resolutionsentwurf für eine Sanktionsdrohung im UN-Sicherheitsrat entwarfen, publizierten mehrere Zeitungen mit internationaler Leserschaft Fragmente interner UNPROFOR-Berichte über die Anwesenheit umfassender kroatischer Truppenteile in Bosnien.⁵⁸³ Auf der Grundlage eines sehr eindeutigen Berichts des UN-Generalsekretärs hatten die USA am 2. Februar 1994 keinerlei Schwierigkeiten, die Zustimmung der ohnehin gegenüber Tudjman kritisch eingestellten französischen, britischen und russischen Kollegen zu bekommen.⁵⁸⁴

⁵⁷⁸ Vgl. AP 24.1.1994.

⁵⁷⁹ Vgl. Christopher: *„As far as the situation overall, I have to emphasize again, that the United States is not prepared to put ground troops into Bosnia in order to resolve or impose a solution to the conflict here”* (Washington Post 25.1.1994).

⁵⁸⁰ Vgl. Aussagen von Galbraith und Redman in Silber/Little 1997: 320.

⁵⁸¹ Vgl. Galbraith: *„We got a picture of absolutely appalling conditions in which prisoners were being kept without being fed, and with inadequate shelter, in which there were beatings, and so forth”* (Silber/Little 1997: 320).

⁵⁸² Vgl. Interviews mit Redman und Galbraith in Silber/Little 1997: 322.

⁵⁸³ Vgl. NYT 29.1.1994, Washington Post 29.1.1994 und Presseagenturen AP 28.1.1994 sowie UPI 28.1.1994.

⁵⁸⁴ Vgl. Reuters 2.2.1994.

Aber die US-Diplomatie hielt es auch für nötig, die letzte verbliebene europäische Schutzmacht des kroatischen Lagers mit ins Boot zu holen, um die UN-Sicherheitsratsresolution zu einer lückenlos glaubwürdigen Drohkulisse aufzubauen. Am gleichen Tag noch bearbeitete Außenminister Christopher zusammen mit dem ebenfalls gegenüber Kroatien sehr kritisch eingestellten britischen Außenminister den deutschen Kanzler Kohl. Zwar war Kohl nach der gemeinsamen Sitzung nicht zu einer entsprechenden Sanktionsdrohung zu bewegen, doch der Außenamtssprecher McCurry erklärte den Journalisten, dass man nun „Konvergenz“ in der Frage einer gemeinsamen Kroatienpolitik hergestellt habe.⁵⁸⁵

Auch im Kontext der NATO gelang den USA die Konstruktion einer glaubwürdigen Drohung an die Adresse des zweiten Gegners des bosnischen Lagers. Politisch durchsetzbar war die Drohung mit Luftschlägen jedoch erst, nachdem das serbische Lager das Marktplatz-Massaker verübt hatte. Zum ersten Mal seit Beginn des Krieges berichteten CNN und andere ausländische Nachrichtensender fast ununterbrochen über die Vorkommnisse in Sarajewo, und der amerikanische Kongressabgeordnete McKloskey, Clintons heimlicher Bosnien-Gesandter, trat vor die Kameras und verkündete das Ende der amerikanischen Zurückhaltung:

„McClosky (...) called the attack ‘a major turning point and an escalation in the war in Bosnia (...) How many people have to suffer death, maiming, destruction and dispersal from their homes before Bill Clinton and the West move ahead and do the right thing?’” (Washington Times 6.2.1994).

Außenminister Christopher nutzte die Tage zwischen dem Massaker und der nächsten Sitzung des NATO-Ausschusses am 9. Februar 1994 um Kinkel, Hurd, Juppé, Major und den kanadischen Premier für ein NATO-Ultimatum zu gewinnen.⁵⁸⁶ Zusätzlich machte Clinton gegenüber den anderen Mitgliedstaaten deutlich, dass er als amerikanischer Präsident dafür sorgen werde, dass während der Sitzung des NATO-Ausschusses keine leeren Drohungen produziert würden.⁵⁸⁷

Während der NATO-Sitzung warb der NATO-Botschafter Hunter dafür, die Reaktion auf das Massaker in eine Drei-Punkte-Strategie zu integrieren: 1) diplomatischer Druck, 2) genaue Benchmarks für Luftschläge gegen Stellungen der VRS und 3) die Möglichkeit zur Anforderung von sofortiger Luftunterstützung durch NATO-Jets für die lokalen UNPROFOR-

⁵⁸⁵ Vgl. Washington Times 3.2.1994.

⁵⁸⁶ Vgl. UPI 6.2.1994 und AP 9.2.1994.

⁵⁸⁷ Vgl. Präsident Clinton: „Let’s just see what we can do in the next couple of days. I don’t think we should have any more idle threats” (NYT 8.2.1994). Präsident Clinton: „I am outraged by this deliberate attack on the people of Sarajevo (...) we rule nothing out (...) I know I speak for all Americans in expressing our revulsion and anger at this cowardly act” (UPI 4.2.1994).

Kommandeure.⁵⁸⁸ Der NATO-Ausschuss nahm den US-Plan an und veröffentlichte eine Pressemitteilung, in der eine zehntägige Frist für das serbische Militär zum Abzug der schweren Waffen aus dem Großraum Sarajewo gegeben wurde, um einer sonst automatisch eintretenden Bombardierung zu entgehen.⁵⁸⁹

In den folgenden Tagen wurde immer deutlicher, dass die USA unter allen Umständen verhindern wollten, eine eigene Position zu den Gebietsaufteilungen zu entwickeln. Präsident Clinton erklärte am 9. Februar 1993, dass er zwar grundsätzlich die Forderungen des bosnischen Lagers als „*legitim*“ ansehe, er jedoch ein Friedensabkommen auch von der militärischen Lage vor Ort abhängig machen wolle.⁵⁹⁰ Am gleichen Tag fuhren Clintons Gesandte Redman und Tarnoff in die europäischen Hauptstädte, um die EU-Mitgliedstaaten von der neuen US-Strategie zu überzeugen. Laut Pressemeldungen machten die US-Vertreter deutlich, dass die USA dagegen seien eine eigene Gebietsaufteilung vorzulegen, jedoch die vorangegangenen Friedenspläne grundsätzlich dem bosnischen Lager zu wenig angeboten hätten.⁵⁹¹

Die weiteren Bemühungen der USA konzentrierten sich darauf, das kroatische Lager dazu zu bewegen, einen nachhaltigen Frieden und eine umfassende Kooperation mit dem bosnischen Lager anzustreben. Dabei setzten die USA weiterhin darauf, den kroatischen Entscheidungsträgern deutlich zu machen, dass eine Fortsetzung des Konfliktes für sie in mehrfacher Hinsicht unbezahlbar würde. Am 17. Februar 1994 hielt Galbraith in Zagreb eine Rede vor einer großen Runde kroatischer Entscheidungsträger aus Politik, Militär und Wirtschaft. Galbraith machte deutlich, dass das kroatische Lager im Begriff sei, jegliche internationale Unterstützung auch in der Frage der Rückerlangung der UNPAs zu verlieren:

„How can Croatia expect the international community to support its demand for Serb withdrawal from Croatia when its army is in the sovereign state of Bosnia and Herzegovina? How can Croatia expect the international community to expend vast resources to uphold Croatia’s frontiers when it seeks to violate those of another country?“ (NYT 18.2.1994).

Galbraith machte zudem deutlich, dass das kroatische Lager bei einer weiteren Weigerung, seine Politik in Bosnien zu ändern, wie Serbien international isoliert und bestraft werde.⁵⁹²

⁵⁸⁸ Vgl. Washington Times 9.2.1994.

⁵⁸⁹ Die Entscheidung des NATO-Ausschusses vom 9. Februar 1994 befindet sich im Anhang als ANNEX IVXX.

⁵⁹⁰ Vgl. Präsident Clintons Erklärung: „*I have been very sympathetic with their position and have made no secret of it – to ascertain what their legitimate, bedrock requirements are and to share with them as clearly and honestly as we can what we think both the political and the military situation is and then, using that as a basis, to go back to do what we can to facilitate an end to this conflict and an agreement*“ (Federal News Service 9.2.1994).

⁵⁹¹ Vgl. AP 10.2.94.

⁵⁹² Vgl. Presseberichte zur Rede: „*Galbraith has said that Croatia is making moves which are undermining the peace efforts aimed at settling the conflict (...) Galbraith pointed out (...) that Croatia was not doing this only by*

Als das kroatische Lager sich zu einem bosnisch-kroatischen Separatfrieden bereit erklärte und das Waffenstillstandsabkommen hielt, schaffte die amerikanische Regierung binnen kurzer Zeit einen vertraulichen Verhandlungsrahmen und lud nicht nur die Delegationen der bosnischen und kroatischen Regierungen nach Washington ein, sondern auch die Führung der *Herzeg Bosna* sowie eine Delegation pro-bosnischer Kroaten unter Leitung von Komsic.

Die USA ließen während der Verhandlungen lediglich nach außen dringen, dass sie Garantien für die zukünftige bosnisch-kroatische Föderation und die Konföderation mit Kroatien zu geben bereit seien.⁵⁹³ Tatsächlich hatten die USA keinerlei konkrete Vorschläge zu territorialen Fragen bei den Verhandlungen gemacht, außer dass sie die Auflösung der *Herzeg Bosna* forderten. Der nicht-öffentliche Verhandlungsrahmen und die US-Garantien erlaubten dem kroatischen Lager die Gesichtswahrung; so wurde vermieden, dass die Verhandlungen in Bosnien und insbesondere in Kroatien als Kapitulation gewertet würden.

Zudem wurde bekannt, dass das kroatische Lager auch in den Genuss einer Belohnung kommen sollte: Kredite in Höhe von 125 Millionen Dollar vom Internationalen Währungsfond (IMF), welche das Land wegen seiner darniederliegenden Wirtschaft dringend brauchte.⁵⁹⁴ Unklar ist dagegen, ob die US-Regierung während der Verhandlungen Ende Februar 1994 dem kroatischen Lager angeboten hatte, die reguläre kroatische Armee mit Ausbildern zu trainieren. Diese bilaterale Zusammenarbeit begann wenig später und war ein wichtiger Faktor bei der späteren Rückeroberung der UNPAs (u.a. *Operation Storm*).

5.3.3.2 Zusammenfassung: Minimale US-Investitionen zahlen sich aus

Das Krisenmanagement der USA war relativ einfach und trotz sehr geringer Investitionen sehr glaubwürdig. Die USA engagierten sich im Bosnienkonflikt mit einer parteiischen Strategie zugunsten des bosnischen Lagers und es gelang ihnen, unter Rückgriff auf UN und NATO die Kriegs- und Konfliktkosten des kroatischen Lagers entscheidend zu erhöhen. Die kroatische Kehrtwende hin zu einer umfassenden Kooperation mit dem bosnischen Lager steht in einem

having its regular troops fighting in Bosnia-Herzegovina, but also through the participation of volunteers that the US suspects are not there necessarily of their own free will (...) By supporting the HVO, Croatia becomes responsible for everything for which the HVO is being charged – stopping humanitarian convoys, holding prisoners in inhuman conditions, bombing Mostar and endangering cultural heritage” (Tanjug 18.2.1994 BBC 22.2.94). Vgl. zur Verlust der Unterstützung bei der UNPA-Lösung Silber/Little 1997: 322.

⁵⁹³ Vgl. Presseberichte: „*The USA has expressed great interest in the implementation of the agreement between the Croats and the Muslims both on a federal state of Bosnia-Herzegovina and on a confederation with Croatia*” (Radio Zagreb 26.2.94 und BBC 26.2.94).

⁵⁹⁴ Vgl. The Washington Post 26.2.1994, AP 2.3.1994 und Benevic 20.3.1994.

eindeutigen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit den verschiedenen Zwangsmaßnahmen der US-Bosnien- und Kroatiendiplomatie.

Die USA waren nicht nur wegen der Wahl der Mittel erfolgreich, sondern auch, weil sie den richtigen Moment abpassten, um ihre Initiative zu lancieren. Als das kroatische Lager realisierte, dass es nicht in der Lage war, die militärische Situation zu wenden und eine endgültige Niederlage gegen das bosnische Lager drohte, dass sich auch die Zusammenarbeit mit dem serbischen Lager nicht auszuzahlen schien, initiierten die USA eine glaubwürdige Drohkulisse, um die Kriegskosten noch ein Stück weiter zu erhöhen. Die angedrohte Strafe war deswegen glaubwürdig, weil sie vom UN-Sicherheitsrat mitgetragen wurde und mit der Kappung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen die finanzielle Grundlage für die Weiterführung des Krieges weitgehend entzogen werden würde. Kroatien war durch den Krieg gegen das serbische und nun gegen das bosnische Lager am Ende seiner wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen angekommen. Gekoppelt war die Drohung der USA an eine klare Botschaft, eindeutige Forderungen und ein unmissverständliches Ultimatum. Selbst Kroatiens Förderer Deutschland war von den USA einbezogen worden. Zusätzlich wurde die Militärkooperation mit dem serbischen Lager immer teurer und aussichtsloser durch die Involvierung der NATO gegen die serbische Artillerie, ebenfalls zugunsten des bosnischen Lagers.

Als das kroatische Lager die Wende vollzog und es darum ging, verbliebene *Commitment*-Probleme zwischen der kroatischen und bosnischen Seite zu überwinden, gaben die USA nicht nur Garantien, sondern es wurden auch positive Anreize für dauerhafte Kooperation durch internationalen Finanzinstitutionen gesetzt.

5.3.4 Zusammenfassung (T3): Minimalistische US-Diplomatie regelt 50% des Konflikts

Besonders erklärungs-würdig ist in diesem vierten Zeitabschnitt das Verhalten des kroatischen Lagers. Doch zunächst müssen die Entscheidungen aller drei Lager zur Intensivierung des Konfliktes erklärt werden. Die regionalen bzw. internen Faktoren, die eine Zunahme der Kämpfe und das Beharren auf Maximalforderungen erklären, sind relativ überschaubar: Insbesondere das kroatische, aber auch das serbische Lager glaubten zunächst noch daran, ihre bilaterale Gebietsaufteilung vom 21. Dezember 1993 durch eine enge militärische und politische Zusammenarbeit bedingungslos durchsetzen zu können, auch weil sie diesbezüglich ausschließlich ermutigende Signale von den EU-Akteuren bekamen. Insbesondere das kroatische

Lager war überzeugt, dass zusätzliche militärische Kräfte aus Kroatien und zusätzliche umfangreiche Kräfte aus Serbien das bosnische Lager militärisch zunächst wieder in die Defensive und dann sehr bald in die vollständige Niederlage zwingen würden.

Diese serbo-kroatische Lösung wurde von einigen externen Akteuren, darunter den ICFY-Vorsitzenden Owen und Stoltenberg, der britischen und der griechischen Regierung gefördert. Doch der griechischen Ratspräsidentschaft sowie dem EU-Sonderbeauftragten gelang im Zeitabschnitt nicht, dies als gemeinsame GASP-Politik durchzusetzen. Dadurch, dass die serbo-kroatische Kooperation jedoch im ICFY-Rahmen vermittelt und gefördert wurde und von den Vorsitzenden als Friedenslösung dargestellt wurde, gelang es zumindest einige Wochen lang zu verhindern, dass die internationale Gemeinschaft Serbien und Kroatien für ihre Truppenverlegung nach Bosnien keine zusätzlichen Kosten aufbürdete.

Vieles deutet darauf hin, dass der tief greifende Strategiewechsel des kroatischen Lagers zunächst durch zwei Maßnahmen des bosnischen Lagers angestoßen wurde. Die entscheidenden Faktoren sind sicherlich die militärische Niederlage der kroatischen Kräfte in Zentralbosnien und das gleichzeitige Erstarken einer innerbosnischen, kroatischen Opposition zur Führung der *Herzeg Bosna*. Diese kroatische Opposition war Teil des bosnischen Lagers, da sie die Legitimität der Bosnienpolitik von Tudjman und Boban in Frage stellte und die bosnische Regierung politisch und auch militärisch unterstützte. Ein dritter interner Faktor für die Aufgabe der Konfliktstrategie war das Verhalten des serbischen Lagers, welches nicht genügend militärische Kapazitäten im Kampf um die Einkesselung Tuzlas investierte, um die bosnische Armee entscheidend zu schwächen, was die militärische Wende zugunsten des kroatischen Lagers hätte einleiten sollte. Darüber hinaus blockierte der fortbestehende Konflikt um die serbisch besetzten Gebiete in Kroatien (UNPAs) eine Vertiefung der serbo-kroatischen Allianz gegen das bosnische Lager. Weder das serbische noch das kroatische Lager trauten einander und rechneten mit Blick auf die UNPAs mit einer ständigen Kriegsgefahr, was beide davon abhielt, bedeutende militärische Kräfte nach Bosnien zur Besiegung des bosnischen Lagers zu verlegen. Aufgrund der fehlenden serbischen und kroatischen Soldaten setzten beide Lager fünftens auf den Versuch, mit Artillerie das bosnische Lager zur Kapitulation zu zwingen, was jedoch als einzigen Effekt die massive Verteuerung der Kriegsführung durch Einschaltung von NATO und UN zur Folge hatte.

In dieser Situation setzten die USA mit begrenzten diplomatischen Mitteln auf die schwächste Partei, das kroatische Lager, mit sehr glaubwürdigen und potentiell sehr teuren wirtschaftlichen

Strafmaßnahmen durch die UN zusätzlich unter Druck. Ebenfalls mit relativ geringem diplomatischen Aufwand wurde der serbische Allianzpartner durch die Einschaltung der NATO weitgehend militärisch und politisch unbrauchbar und riskant. Als das kroatische Lager sich dann zum bosnisch-kroatischen Separatfrieden entschied, sorgte die US-Diplomatie für einen vertraulichen Verhandlungsrahmen zur Kaschierung der de facto Niederlage gegenüber dem bosnischen Lager und für glaubwürdige Garantien zur Einhaltung der neuen Allianz. Zudem wurden positive wirtschaftliche Anreize initiiert.

5.4 Zusammenfassung: GASP- und US-Krisenmanagement 1993-1994

Auch im zweiten Fall des europäischen Krisenmanagements im Bosnienkonflikt sind sowohl auf der Ebene des Verhaltens der Konfliktparteien als auch des gemeinsamen Krisenmanagements der EU-Mitgliedstaaten mehrere markante Verhaltensänderungen feststellbar. Die Strategien der Konfliktparteien änderten sich de facto vier Mal während der gesamten historischen Sequenz von September 1993 bis März 1994. Aus pragmatischen Gründen und weil die EU nur noch eine sehr marginale Rolle vierten Zeitabschnitt spielte, ist der dritte Zeitabschnitt (T3) nicht zweigeteilt worden, obwohl darin zwei der drei Konfliktparteien von einer scharfen Konfrontation auf eine umfassende Kooperation umschwenkten. In den ersten beiden Zeitabschnitten ist dagegen ein Mix aus kooperativen und konfrontativen Strategien feststellbar, wobei das serbische und kroatische Lager weitgehend eine unkooperative Verhandlungs- und Militärstrategie verfolgen, während das bosnische Lager im zweiten Zeitabschnitt (T2) weitgehende Kooperationsangebote macht. Zum Schluss dieser zusammenfassenden Analyse wird auf den Zusammenhang zwischen den institutionellen Faktoren der GASP und den zu- und abnehmenden Glaubwürdigkeitsgraden des gemeinsamen europäischen Krisenmanagements eingegangen.

5.4.1 Varianz im Konfliktverhalten: Nach maximaler Eskalation Separatfrieden

Streng genommen hat der erste Abschnitt keine besondere Bedeutung mit Blick auf das Verhalten der Konfliktparteien, weil es weder zu nennenswerten Kooperationen noch zu militärischen oder politischen Maßnahmen kam, die den Konflikt deutlich verschärften. Der zweite Abschnitt ist dagegen relevanter und zeigt die Verhandlungsbereitschaft aller, jedoch keinerlei Kompromissbereitschaft bei zweien der drei Lager.

Der dritte Zeitabschnitt hätte auch zweigeteilt werden können, weil einer starken politischen und militärischen Konfliktphase ein außergewöhnlich markanter Strategiewechsel bis hin zu Kooperation und Frieden im Abschnitt zu verzeichnen ist. Aus zwei Gründen wurde darauf verzichtet: Erstens, weil die durchgängige Lesbarkeit der Arbeit darunter gelitten hätte und zweitens, weil aus analytischen Gründen die GASP/ICFY zu diesem Zeitpunkt bereits als Krisenmanager abgelöst worden war.

Bis zur Mitte des dritten Zeitabschnitts ist die Konfliktstruktur eindeutig als inkompatible Interessenkonstellation zu qualifizieren. Die in den drei Abschnitten umstrittenen Territorien machten zwar im Vergleich zum Gesamtterritorium nur eine geringe Prozentzahl von 3-5% aus, doch sie betrafen für alle drei Parteien strategisch und existenziell wichtige Verbindungs- und Zugangswege bzw. Korridore, an denen sich messen lassen konnte, ob die jeweilige Definition eines „*lebensfähigen Territoriums*“ gelungen war.

Besonders erklärungsbedürftig sind zwei kooperative Strategien und eine, die den Konflikt verschärfte. Am Ende des zweiten Zeitabschnitts legt das bosnische Lager einen weitgehenden Kompromissvorschlag dem kroatischen sowie dem serbischen Lager vor. Das bosnische Lager reduzierte seine Forderungen bezüglich der als vital eingestuften Gebiete von 4 auf 1% an die Adresse des serbischen Lagers und bot dem kroatischen Lager statt der Rückforderung der bosnischen Küste eine gemeinsame Nutzung des Adria-Zugangs bei Neum an. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das bosnische Lager militärisch immer mehr an Boden gewann, ist dieser kooperative Zug nicht selbsterklärend. Insbesondere gegenüber dem kroatischen Lager hatte das bosnische Lager realistische Chancen auf einen militärischen Sieg im Kampf um beide umstrittenen Territorien (Zentralbosnien und Neretva-Tal).

Zweitens ist das Ausmaß der Kooperation zwischen dem serbischen und dem kroatischen Lager im zweiten und dritten Zeitabschnitt erklärungsbedürftig. Am Ende des zweiten Zeitabschnitts können sich beide Lager auf eine gemeinsame Gebietsaufteilung einigen und im dritten Zeitabschnitt gehen sie noch weiter und schließen mehrere Kooperationsabkommen zwischen ihren vier staatlichen Entitäten und verstärken vor Ort die militärische Zusammenarbeit zur Bezwingung der bosnischen Armee. Die formale und operative Bildung einer serbo-kroatischen Allianz ist vor dem Hintergrund schwer erklärbar, dass beide Seiten zum gleichen Zeitpunkt am Rande eines neuen Krieges um die serbisch besetzten Gebiete in Kroatien (UNPAs) standen. Die

Strategie der bilateralen Kooperation beider Lager war ein wesentlicher Faktor für die deutliche Verschärfung des Bosnienkonflikts im ersten Teil des dritten Abschnitts.

Der bedeutendste Strategiewechsel wurde in der zweiten Hälfte des dritten Abschnitts vom kroatischen Lager unternommen und markiert eine zuvor nicht dagewesene Kooperation mit dem bosnischen Lager. Die Kooperation ist so weitgehend, dass sie nicht nur zur sehr schnellen Einstellung der militärischen Auseinandersetzungen führte, sondern auch zur gemeinsamen Staatsgründung und zu einem Beistandspakt Bosniens mit Kroatien (Washingtoner Abkommen). Teil des kroatischen Wandels ist die Akzeptanz aller bosnischen Forderungen im territorialen und institutionellen Bereich. Gerade vor dem Hintergrund der Investitionen des kroatischen Lagers in die Allianz mit dem serbischen Lager ist dieser Strategiewechsel erklärungsbedürftig.

5.4.2 Varianz der Glaubwürdigkeit des GASP-Krisenmanagements

Zwei der drei Strategiewechsel der Konfliktparteien können im zweiten Fall auf EU-Krisenmanagement zurückgeführt werden. Das Ausmaß der Glaubwürdigkeit der Parteinahme sowie der Anreizstruktur ist aufgrund zeitlicher und inhaltlicher Übereinstimmung als entscheidender Faktor zu identifizieren. Grundsätzlich ist das GASP/ICFY-Krisenmanagement als parteiische und externe Macht zu qualifizieren.

Die sehr unglaubwürdige Parteinahme des GASP/ICFY-Krisenmanagements für das bosnische Lager war ein Haupterklärungsfaktor für die Tatsache, dass das kroatische und serbische Lager sich im zweiten Zeitabschnitt am Verhandlungstisch ausgesprochen unkooperativ verhielten und anstatt Konzessionen zu liefern, sogar alte, sicher geglaubte, Zugeständnisse zurücknahmen. Dagegen war die aktive Unterstützung der GASP/ICFY-Verhandlungsführer für eine serbo-kroatische Allianz umso glaubwürdiger, vor allen Dingen als Mitte des zweiten Zeitabschnitts die EU auch formal ihre pro-bosnische Position in eine Unterstützung für die serbo-kroatische Allianz umformulierte.

Ein zweiter Grund für das unkooperative Verhalten des serbischen Lagers ist die Tatsache, dass es der EU bereits zu Beginn des zweiten Zeitabschnitts nicht gelang, eine glaubwürdige und attraktive Belohnung für serbische Konzessionen an das bosnische Lager zu generieren. Aus der Perspektive des serbischen Lagers, welches militärisch der stärker werdenden bosnischen Armee

standhalten konnte, gab es keinerlei Aussicht auf Vorteile durch Konzessionen, d.h. eine kooperative Strategie gegenüber dem bosnischen Lager.

Das kooperative Verhalten des bosnischen Lagers lässt sich ebenfalls weitgehend mit dem Vorgehen der GASP/ICFY und weniger aus dem Verhalten der beiden Gegner erklären. Im Gegensatz zu den anderen beiden Lagern musste das bosnische Lager bei einer Weiterführung des Status quo, d.h. des Auskämpfens der territorialen Konflikte, mit einer einseitigen Bestrafung durch die GASP/ICFY rechnen. Während dem serbischen und kroatischen Lager im Kontext des *EU Action Plans* lediglich unglaubliche Belohnungen versprochen wurden, verzichtete die EU auf Androhungen von Strafmaßnahmen für den Fall, dass das kroatische und serbische Lager weiter für einen militärischen Konfliktaustrag optierten. Das bosnische Lager musste, sollte es sich nicht kompromissbereit zeigen, mit dem Entzug der internationalen Hilfe, d.h. dem Abzug der UNPROFOR und der Einstellung humanitärer Hilfen, rechnen. Der *EU Action Plan* wollte also einseitig die Kriegskosten des bosnischen Lagers erhöhen, obwohl das EU-Krisenmanagement eigentlich genau zugunsten dieses Lagers die Lage beeinflussen sollte.

Ein zweiter nachweisbarer Effekt des europäischen Krisenmanagements auf das Verhalten des bosnischen Lagers war zu Beginn des zweiten Zeitabschnitts zu beobachten, als sich das bosnische Lager kurzfristig dazu entschloss, den *EU Action Plan*-Verhandlungen fern zu bleiben. Hauptgrund dafür war die Tatsache, dass das bosnische Lager während der ersten und langen Verhandlungsrunde realisieren musste, dass der EU-Verhandlungsführer weiterhin ausschließlich an einem serbo-kroatischen Ausgleich interessiert war und die angekündigte probosnische Parteinahme reine Rhetorik war.

Die sehr kooperative Strategie Ende des zweiten Zeitabschnitts war dagegen eine Folge der immer glaubwürdigeren Parteinahme von GASP/ICFY für die serbo-kroatische Allianz. Neben der Tatsache, dass die GASP/ICFY fast alle serbo-kroatischen Gebietsforderungen übernahm, wuchs die Drohkulisse gegenüber dem bosnischen Lager; es machte Ende des zweiten Zeitabschnitts deswegen weitgehende Konzessionen an beide Gegner, weil sonst die Gefahr bestand, dass die GASP/ICFY die Weigerung des bosnischen Lagers, die serbo-kroatische Gebietsaufteilung vom 21. Dezember 1993 bedingungslos zu akzeptieren, als unkooperatives Verhalten gewertet hätte, was zum Abzug der UNPROFOR und zur Einstellung der humanitären Hilfe geführt hätte.

Die fehlende Glaubwürdigkeit der mit dem *EU Action Plan* offiziell angekündigten pro-bosnischen Parteinahme bzw. die hohe Glaubwürdigkeit der GASP/ICFY-Unterstützung für die serbo-kroatische Allianz erklärt also in weiten Teilen die starre Haltung der serbischen und kroatischen Seite, sowie die außerordentlich weitgehenden Kompromissangebote des bosnischen Lagers. Der *EU Action Plan* hatte eigentlich das Gegenteil als Zielsetzung formuliert: Nur das serbische und kroatische Lager sollten Konzessionen machen.

In der ersten Hälfte des dritten Zeitabschnitts nimmt die Konflikttintensität des Bosnienkrieges maximal zu, weil die GASP/ICFY die Akteure unterstützt, die eine bedingungslose Niederlage des bosnischen Lagers als Konfliktlösung anstreben. Die fortgeführte Parteinahme des Ratsvorsitzes und die Vermittlungsbemühungen des EU-Sonderbeauftragten führen zu einer weiteren Vertiefung der serbo-kroatischen Allianz, die sich in den Abkommen vom 19. Januar 1994 äußert und am Boden zu einer deutlich verstärkten Militärkooperation führt. Teil der GASP/ICFY-Parteinahme war nicht nur die Vermittlung der Abkommen, sondern auch eine Verhinderung einer internationalen Bestrafung der serbo-kroatischen Kriegsanstrengungen. Der GASP/ICFY gelang es, die serbo-kroatischen Allianz etwa einen Monat lang vor Bestrafungen durch die UN oder USA zu schützen. Die massiven Truppenverlegungen von Serbien nach Bosnien und Kroatien nach Bosnien wurden den gesamten Januar 1994 hindurch heruntergespielt. Die Vermittlung der Abkommen und die Abwehr von zusätzlichen, extern aufgezwungenen Kriegskosten waren zwei Beiträge des nur noch fragmentierten GASP/ICFY-Krisenmanagements, die in eindeutigen Zusammenhang mit den sprunghaft angestiegenen Kriegshandlungen gebracht werden können.

5.4.3 Varianz US-Krisenmanagement: Zunahme glaubwürdiger Machtausübung

Während ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Aktivitäten des GASP/ICFY-Krisenmanagements und der Zunahme der Konflikttintensität feststellbar war, lässt sich keinerlei Beitrag des GASP/ICFY-Krisenmanagements bei der Schaffung des bosnisch-kroatischen Separatfriedens identifizieren. Dagegen kann ein eindeutiger, zeitlicher und inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem US-Krisenmanagement und dem Strategiewechsel des kroatischen Lagers in der Mitte des dritten Zeitabschnitts nachgewiesen werden.

Im zweiten Zeitabschnitt hatte die US-Diplomatie bereits einen begrenzten Einfluss, als die USA ihre Unterstützung für den Suspensionsmechanismus des *EU Action Plans* verweigerten und dies

die potentielle Belohnung für das serbische Lager endgültig unglaubwürdig machte. Ausschlaggebend für die Weigerung der USA war aber die fehlende pro-bosnische Parteinahme der EU am Verhandlungstisch während der ersten Runde. Denn für die USA war der Suspensionsmechanismus nur als Teil eines pro-bosnischen europäischen Krisenmanagements, so wie im *EU Action Plan* vorgesehen, akzeptabel. Die Verhandlungsführung des EU-Sonderbeauftragten während der ersten Runde war Auslöser für den Entzug der Unterstützung der USA für das europäische Krisenmanagement.

Die Maßnahmen der US-Regierung hatten einen bedeutenden Einfluss auf die Entscheidung des kroatischen Lagers zur grundlegenden Änderung der Strategie in der zweiten Hälfte des dritten Zeitabschnitts. Die kroatische Entscheidung zu wesentlichen territorialen und institutionellen Konzessionen an das bosnische Lager, zur Gründung gemeinsamer Institutionen und zu einem politischen und militärischen Pakt gegen das serbische Lager sind von drei US-Maßnahmen befördert worden. Die USA erhöhten die ohnehin schon fast untragbar hohen Kriegskosten des kroatischen Lagers zu einem Zeitpunkt, an dem das kroatische Lager realisiert hatte, dass die Kooperation mit dem serbischen Lager keinerlei territorialen Gewinne eingebracht hatten und die strategische Situation unverändert dramatisch war.

Die USA initiierten in diesem Moment vier Maßnahmen, die die kroatischen Kriegskosten weiter empfindlich anhoben und setzten dem kroatischen Lager eine kurze zweiwöchige Frist zur Entscheidungsfindung. Die Drohung eines UN-Sanktionsregimes für den Einmarsch kroatischer Truppen in Bosnien war glaubwürdig, weil alle UN-Sicherheitsratsmitglieder den US-Vorschlag ohne Abänderung mit einer klaren Frist und präzisen Abzugsforderungen annahmen. Die NATO-Drohung gegen die Artillerie des serbischen Lagers im Großraum Sarajewo, d.h. gegen den militärischen Allianzpartner des kroatischen Lagers war ebenfalls glaubwürdig und erhöhte so die Kriegskosten des kroatischen Lagers, weil die Luftschläge keiner weiteren politischen Entscheidung bedurften und automatisch einsetzen würden, wenn das serbische Lager nicht innerhalb einer klaren Frist die schweren Waffen abgezogen hätte. Schließlich glaubte die Führung des kroatischen Lagers, dass die USA Kriegsverbrecherverfahren gegen sie bemühen werde, weil die US-Regierung Entsprechendes klar und direkt durch Botschafter Galbraith kommunizierte und bereits einen bedeutenden Aufwand betrieben hatte, um belastendes Material zu sammeln. Ein vierter Faktor war die allgemeine, öffentliche Ankündigung der USA, sie würden Kroatiens legitimes Interesse, die serbisch besetzten Gebiete (UNPAs)

zurückzuerlangen, nicht weiter diplomatisch unterstützen, wenn das kroatische Lager keinen Frieden mit dem bosnischen Lager schließe.

5.4.4 Varianz institutioneller Parameter und deren Einfluss auf das Krisenmanagement

Grundsätzlich lässt sich mit Blick auf den Einfluss institutioneller Merkmale auf die Qualität des gemeinsamen europäischen Krisenmanagements feststellen, dass sowohl im ersten und auch zweiten Zeitabschnitt gezeigt werden konnte, dass die neuen vertraglichen und institutionellen Maßnahmen einen passenden Rahmen dafür schaffen konnten, dass auf deutsch-französische Initiative hin ein wirklich neuer und integrierter Plan zum Krisenmanagement entstehen konnte. Dies gelang in der Planungsphase auch gegen den Widerstand von einzelnen EU-Akteuren und Mitgliedsstaaten. In der Implementierungsphase jedoch ließ sich der neue Plan gegen die Widerstände einzelner EU-Mitgliedstaaten und der EU-Sondergesandten nicht durchsetzen.

Für die Planungsphase des *EU Action Plans* hatte sich die neue einheitliche institutionelle Struktur der GASP ausgezahlt. Vom Europäischen Rat bis hin zum Politischen Komitee funktionierte die relativ zügige Planung des *EU Action Plans*. Für den ersten Zeitabschnitt trifft deswegen der Zusammenhang zwischen der Reduktion von Transaktionskosten und der Schaffung einer glaubwürdigen Politik weitgehend zu. Während der Implementierungsphase zeigte sich dagegen, dass die Fortexistenz der Ad-Hoc-Institution ICFY ein Grund für das Scheitern der Umsetzung des *EU Action Plan* war. Die Parallelstruktur zwischen Präsidentschaft und ICFY-Vorsitz und der Doppelhut des EU-Sonderbeauftragten führte zur deutlichen Erhöhung der Transaktionskosten und im Umkehrschluss auch zu einer starken Schwächung der Glaubwürdigkeit des gemeinsamen Krisenmanagements. Was im Kontext der GASP vereinbart wurde, konnte der EU-Sondergesandte als ICFY-Vorsitzender wieder relativieren.

Während keinerlei Mangel an Transparenz bei der EU/ICFY-Entscheidungsfindung festgestellt werden kann, korrelierte in der Umsetzungsphase die niedrige Glaubwürdigkeit der probosnischen Parteinahme des *EU Action Plans* mit der Unfähigkeit der Mitgliedstaaten und des GASP-Vorsitzes, den EU-Verhandlungsführer bezüglich der Mandatseinhaltung zu überwachen und ggf. auch zu disziplinieren. Unterstützt von einem einzigen EU-Außenminister, dem Briten Hurd, konnte der EU-Sondergesandte Owen fast ungehindert eine zum *EU Action Plan* konträre Strategie des Krisenmanagements verfolgen, was maßgeblich zur Konfliktverschärfung beitrug. Im dritten Zeitabschnitt konnte der EU-Sondergesandte ohne jegliche Einschränkung durch den

Außenministerrat oder das Politische Komitee agieren. Unterstützt wurde der Sondergesandte zudem vom griechischen Vorsitz der GASP.

Darüber hinaus konnten einzelne Mitgliedstaaten erfolgreich neue GASP-Initiativen blockieren. Dass der EU kein Beitrag zur Vermittlung des bosnisch-kroatischen Separatfriedens gelang, lag auch daran, dass der Widerstand des deutschen Außenministers ausreichte, damit die EU nicht die Sanktionsdrohung des UN-Sicherheitsrates gegen Kroatien verstärkte. Gleichermäßen ist das Verhalten des britischen, aber auch des französischen Außenministers zu bewerten; beiden gelang es, die Durchsetzung des bereits gemeinsam beschlossenen pro-bosnischen *EU Action Plans* zu blockieren. Diese weitreichenden Blockademöglichkeiten trugen auch dazu bei, dass die dem bosnischen Lager versprochene sofortige Winterhilfe, die die pro-bosnische Positionierung der EU untermauern sollte, über Monate nicht ausgeführt werden konnte.

Schlussendlich kann als Bilanz festgestellt werden, dass das GASP/ICFY-Krisenmanagement im zweiten und dritten Zeitabschnitt der zentrale Faktor war, um die unkooperative Strategie des kroatischen und serbischen Lagers zu erklären. Die bosnischen bzw. regionalen Faktoren hätten in diesen Zeitabschnitten tendenziell für eine graduell kompromissbereitere Strategie gesprochen. Dies betrifft insbesondere das kroatische Lager, welches einer militärischen und politischen Niederlage nahe war. Die Maßnahmen der EU/ICFY führten also zum einen zu einer Verlängerung und einer Vertiefung der serbo-kroatischen Konfrontationsstrategie im Bosnienkonflikt. Ohne die Einmischung der EU/ICFY hätte das kroatische Lager wohlmöglich schon im Dezember 1993 den Schluss gezogen, dass es mit dem bosnischen Lager einen kooperativen Ausgleich hätte suchen müssen, auch weil die Kooperation wegen des ungelösten UNPA-Problems mit dem serbischen Lager zu teuer und riskant war.

Der Strategiewechsel des kroatischen Lagers lässt sich anteilig mit der erfolgreichen Politik- und Militärstrategie des bosnischen Lagers sowie mit den durch die USA initiierten internationalen Strafmaßnahmen, aber eben auch Positivmaßnahmen erklären, die eine hohe Glaubwürdigkeit hatten. Wie bereits oben geschildert, hätten die USA sehr viel höhere Investitionen tätigen müssen, wenn das bosnische Lager das kroatische in Zentralbosnien nicht schon militärisch neutralisiert und politisch gespalten hätte. Dass die USA zu weitergehenden und militärischen Investitionen bereit gewesen wären, ist eher unwahrscheinlich.

6 VERGLEICH: EPZ- UND GASP-KRISENMANAGEMENT

Im abschließenden Kapitel wird in erster Linie der Zusammenhang zwischen institutionellem Design und Effektivität von gemeinsamen Krisenmanagement-Politiken untersucht, nachdem in den Schlussfolgerungen der beiden Fallstudien bereits der Einfluss gemeinsamer Politiken auf das Verhalten der Konfliktparteien erörtert wurde. Die in der Einleitung vorgestellte Institutionalisierungshypothese postuliert, dass ein zunehmender Institutionalisierungsgrad zu einem effektiveren Krisenmanagement führt. Dies wird im Folgenden anhand eines Vergleichs der beiden Fälle untersucht.

Die beiden Fallstudien haben aufzeigen können, dass die Grundbedingungen für einen Vergleich gegeben sind. Die Konfliktstrukturen beider Fälle sind weitgehend gleich bleibend. Die Interessenkonstellationen der Konfliktparteien waren in dem Zeitraum, in welchem EPZ- und GASP-Krisenmanagement erfolgte, statisch. Dennoch gab es Varianz auf der Ebene des Verhaltens der Konfliktparteien durch mehrere Strategiewechsel. In beiden Fällen war bis auf den dritten Zeitabschnitt des zweiten Falles das europäische Krisenmanagement im Rahmen von EPZ und GASP der dominante externe Einflussfaktor auf das Konfliktverhalten der bosnischen Parteien. Im Folgenden werden zunächst sehr kurz die Konfliktstrukturen beider Fälle abgeglichen, um danach die Neutralitäts- und Glaubwürdigkeitsgrade von EPZ- und GASP-Krisenmanagement miteinander zu vergleichen. Schließlich wird das Ergebnis dieses Abgleichs mit den unterschiedlichen institutionellen Ausprägungen des EPZ- und GASP-Regelwerks konfrontiert, um eine endgültige Aussage zum Anstieg der Effektivität und damit zur Relevanz der Institutionalisierungshypothese zu formulieren.

6.1 Konfliktstrukturen 1991/1992 und 1993/1994 im Vergleich

Die Konfliktstrukturen beider Fälle weisen grundsätzlich eine hohe Übereinstimmung auf. Im Folgenden werden dennoch graduelle Unterschiede diskutiert, um die allgemeine Aussage nachvollziehbar zu machen.

Im ersten Fall 1991-1992 erscheint die Konfliktstruktur mit ihren beiden Dimensionen, der inneren und äußeren Verfasstheit, zunächst deutlich weniger problematisch als im zweiten Fall. Durch die vom serbischen Lager vorgeschlagene Verknüpfung beider Dimensionen im Rahmen eines festen

Zeitplans entsteht zunächst der Eindruck eines Gesamtkonflikts, dessen Lösung lediglich an *Commitment*-Problemen scheitert. Im zweiten Fall 1993-1994 erscheint dagegen die Interessenkonstellation als absolut inkompatibel, obwohl die territorialen Differenzen rein quantitativ gering erscheinen. Es ist im zweiten Fall unvorstellbar, dass eine Lösung des Konfliktes um die innere Verfasstheit gelingt, ohne dass eine der Parteien de facto kapituliert, d.h. vitale Interessen, oder gar ihre Existenz aufgibt. Zudem scheint sich die Problematik mit Blick auf die äußere Verfasstheit im zweiten Fall nicht mehr zu stellen. Doch diese beiden Unterschiede sind nur von sehr gradueller Natur, wie im Folgenden dargelegt wird.

Der Konflikt um die äußere Verfasstheit, d.h. die Anerkennung der Unverletzbarkeit der bosnischen Außengrenzen war in beiden Fällen nicht der zentrale Konfliktgegenstand. Das serbische Lager, welches die Unabhängigkeit im ersten Fall bekämpfte, war nicht per se dagegen. Vielmehr wollte das serbische Lager ein starkes Druckmittel gegenüber dem bosnischen Lager nicht aus der Hand geben. Während der gesamten historischen Sequenz des ersten Falles machte das serbische Lager deutlich, dass es nur deswegen die Unabhängigkeit bekämpfte, weil die innere Teilung noch nicht zu ihrer Zufriedenstellung erfolgt war und dass es im Allgemeinen nichts gegen die bestehenden bosnischen Außengrenzen einzuwenden hatte. Der Kern des Konflikts lag demnach in beiden Fällen in der inkompatiblen Interessenlage bezüglich der inneren Verfasstheit Bosniens. Der Grund dafür, dass insbesondere im ersten Zeitabschnitt des ersten Falls zunächst der Eindruck entsteht, der Konflikt könne mit einem Kompromiss gelöst werden, lag daran, dass insbesondere das bosnische Lager noch nicht über ausreichend Informationen über die Interessen und insbesondere die Entschlossenheit des serbischen Lagers bezüglich der Durchsetzung der *Republika Srpska* verfügte. Spätestens gegen Ende des zweiten Zeitabschnitts des ersten Falls realisierte das bosnische Lager und spätestens am Ende des dritten Zeitabschnitts dann auch das kroatische Lager, dass das serbische Lager zu keinerlei Verhandlungen und Kompromissen insbesondere mit Blick auf seine territorialen Forderungen bereit war.

Sowohl im ersten als auch zweiten Fall war das zentrale Problem innerhalb des Konflikts um die innere Verfasstheit Bosniens weniger die Idee der Errichtung ethnischer Einheiten, sondern die damit verbundenen territorialen Forderungen des serbischen und auch kroatischen Lagers. Das serbische Lager forderte sowohl im ersten als auch zweiten Fall insbesondere vom bosnischen Lager mehr als zwanzig nicht-serbische Gemeinden, um die *Republika Srpska* zu einem territorial zusammenhängenden Gebilde zu machen, welches zudem die Funktion erfüllen sollte, die in Kroatien eroberten Gebiete an Serbien anzubinden. Insbesondere um diese zwanzig Gemeinden

bestand sowohl im ersten als auch zweiten Fall eine inkompatible Interessenkonstellation zwischen dem serbischen und bosnischen Lager. Der Hauptgrund für die starre Haltung der Parteien war die Tatsache, dass die Kontrolle über eben diese Territorien darüber entscheiden würde, welches Lager über ein zusammenhängendes und damit mittel- und langfristig lebensfähiges Staatsterritorium verfügen würde. Ein zweiter Grund für die starre Haltung resultierte aus der Kriegsführung des serbischen und kroatischen Lagers, die eroberten Territorien mit allen Mitteln zu ethnisch exklusiven Gebieten zu machen. Neben einer genau zu bestimmenden Anzahl von territorialen Konflikten zwischen dem serbischen und bosnischen Lager gab es ebenso zehn umstrittene Gemeinden zwischen dem kroatischen und bosnischen Lager und auch einige, die zwischen dem kroatischen und serbischen Lager umstritten waren, deren Anzahl in beiden Fällen weitgehend unverändert blieb. Insbesondere wegen der gleich bleibenden territorialen Dimension des Konfliktes um die innere Verfasstheit sind beide Fälle gut vergleichbar.

Neben dem Wegfallen des Konfliktes um die äußere Verfasstheit änderten sich weitere, jedoch ebenfalls nur sekundäre Elemente des Konflikts. Erstens hatte das serbische Lager im zweiten Fall bereits drei seiner sechs strategischen Ziele durch militärische Maßnahmen erreicht. Jedoch fehlte die Einnahme der beiden wichtigsten Enklaven in Ost- und Westbosnien und die Teilung Sarajewos für die Vollendung der *Republika Srpska*, weswegen sich der Konflikt nicht qualitativ änderte. Zum anderen forderte das bosnische Lager einige der bereits eroberten Gebiete als Bedingung für einen Friedensschluss zurück.

Ein zweiter besonders auffälliger Unterschied zwischen dem ersten und dem zweiten Fall bestand im Verhalten des kroatischen Lagers, welches im zweiten Fall eine besonders konfrontative Strategie gegenüber dem bosnischen Lager annahm und aus militärischer Sicht am aktivsten war. Doch diese militärische Dimension war, kurz gesagt, lediglich eine Wahl anderer Mittel bzw. Strategien bei gleich bleibenden Zielen. Während das kroatische Lager bereits im ersten Fall mit rein politischen Mittel territoriale Ansprüche gegenüber dem bosnischen Lager formulierte, griff es im zweiten Fall zusätzlich zu massiven militärischen Mitteln, um diese durchzusetzen. Gleich bleibend war mit Blick auf das kroatische Lager auch eine andere Strategie, nämlich die enge Kooperation mit dem serbischen Lager zur Bezwingung des bosnischen Lagers. Auch diese militarisierte sich deutlich im zweiten Fall.

Während die Veränderungen mit Blick auf das kroatische Lager in erster Linie die Qualität eines Strategiewechsels ausmachten, wies die militärische Lage zwischen dem ersten und dem zweiten

Fall einen strukturellen Unterschied auf: Das bosnische Lager, welches im ersten Fall nur über kümmerliche militärische Fähigkeiten verfügte, konnte sich im zweiten Fall zunehmend auf eine schlagkräftige Armee verlassen, die nicht nur in der Lage war, die Fronten in Ost- und Westbosnien gegen die verschiedenen Armeen des serbischen Lagers zu halten, sondern auch die Fähigkeit hatte, dem kroatischen Lager eine endgültige militärische Niederlage beizufügen. Das Entstehen einer effektiven militärischen Kapazität für das bosnische Lager änderte jedoch weder die bosnischen noch die serbischen Interessen, und damit blieb die maßgebliche Konfliktstruktur unverändert. Mit Blick auf das kroatische Lager wurden dagegen als Ergebnis der militärischen Niederlage zentrale Politikziele der kroatischen Bosnienpolitik revidiert.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Konfliktstrukturen in beiden Fällen weitgehend übereinstimmten und im Kern auf den territorialen Differenzen im Kontext des Konfliktes um die zukünftige innere Verfasstheit Bosniens fußten. Da die dramatische Neuausrichtung der kroatischen Bosnienpolitik nach dem Ausscheiden der GASP als zentraler externer Krisenmanager in Bosnien erfolgte, schmälert diese strukturelle Veränderung nicht die Vergleichbarkeit beider Fälle im Sinne der Fragestellung.

6.2 Glaubwürdigkeit und Neutralität von EPZ und GASP-Krisenmanagement

In diesem zweiten Unterkapitel geht es um den Vergleich von Glaubwürdigkeits- und Neutralitätsgraden von EPZ- und GASP-Maßnahmen. Diese lassen sich durch das nachweisliche Einwirken von Qualitätsmerkmalen der EPZ- und GASP auf identifizierte Strategiewechsel der Konfliktparteien evaluieren. Zunächst wird die Frage diskutiert, welcher Krisenmanagement-Typ in beiden Fällen vorkam; danach ist die Frage zu beantworten, ob das europäische Krisenmanagement mit Blick auf seine Effektivität zwischen den Fällen variiert. Laut Institutionalisierungshypothese ist im zweiten Fall ein effektiveres Krisenmanagement zu erwarten.

6.2.1 Vermittler: Neutrale und glaubwürdige Hilfestellungen durch EPZ/GASP

Mit Blick auf den Krisenmanagement-Typ neutraler Vermittler ist zwischen beiden Fällen keinerlei Varianz feststellbar, weil in beiden Fällen dieser Typ keine Rolle spielte. Lediglich im ersten Fall, d.h. zu Beginn des zweiten Zeitabschnitts, als die *Cutileiro-Carrington-Initiative* angekündigt wurde, entstand für einen kurzen Moment in den Augen der Konfliktparteien der Eindruck, dass die EPZ mit einer neutralen Vermittlungsinitiative Krisenmanagement betreiben wolle. Doch nach

spätestens zehn Tagen, als der Sonderbeauftragte Cutileiro in Lissabon den Entwurf des Abkommens präsentierte, wurde deutlich, dass die EPZ/ICY auch im Kontext der Verfassungsverhandlungen für das serbische und kroatische Lager Partei ergriffen hatte. Die Anerkennungspolitik der EPZ-Außenminister war von Anfang an im Sinne der serbischen und kroatischen Position und die Sanktionspolitik, insbesondere mit Blick auf das Waffenembargo, ebenfalls zum Vorteil des serbischen Lagers. Auf dieser Grundlage kann nicht von einer neutralen Vermittlungsinitiative gesprochen werden, auch wenn Anfang Februar 1992 die öffentliche Ankündigung von Lord Carrington kurzzeitig entsprechende Erwartungen geweckt hatte.

Ein zweiter Punkt, der mit Blick auf diesen Krisenmanagement-Typ diskussionswürdig ist, ist die sich in beiden Fällen wiederholende Situation, dass im Rahmen von EPZ und GASP gleichzeitig pro-serbische, pro-kroatische und auch pro-bosnische Maßnahmen beschlossen und umgesetzt wurden. Im ersten Fall weisen das Sarajewo-Abkommen und die kombinierte Anerkennungs- und Belohnungsentscheidung vom 6. April 1992 entsprechende Elemente auf, die die gegnerischen Seiten gleichzeitig begünstigen. Im zweiten Fall kann insbesondere die ursprüngliche Version des *EU Action Plans* als dieser Kategorie zugehörig gewertet werden. Doch eine Kombination von unterschiedlich parteiischen Maßnahmen macht mit Rückgriff auf den theoretischen Ansatz der Arbeit keineswegs ein Krisenmanagement vom Typ neutraler Vermittler aus. Beide Krisenmanagement-Typen lassen sich evaluieren, weil sie über bestimmte Funktionen identifizierbar sind. Die oben genannten Formen kombinierter Parteinarbeiten entsprechen jedoch weder der Funktion der neutralen *Einfädung vom Tauschhandel* noch der unterschiedslosen *Bestrafung von Regelverletzern* und auch nicht der unterschiedslosen *Erhöhung des Informationsstandes* der Parteien durch möglichst *klare und formalisierte Vereinbarungen* und eine *regelmäßige und unterschiedslose Überprüfung* aller Seiten. Vielmehr scheint es sich bei dieser Kombination von parteiischen Maßnahmen um eine besonders unglaubliche Form des Krisenmanagements vom Typ externe Macht zu handeln.

Was mit Rückgriff auf den theoretischen Ansatz an dieser Stelle im positiven Sinne feststellbar ist, ist die Tatsache, dass die Konfliktstrukturen in beiden Fällen sehr viel schärfere Differenzen aufwiesen als die *Commitment*-Problematik und deswegen neutrale Vermittlung sehr wenig Aussicht auf Erfolg gehabt hätte.

6.2.2 Externe Macht: Glaubwürdige Bestrafungen und Belohnungen durch EPZ/GASP

Im Folgenden werden nun anhand der fünf Indikatoren die Glaubwürdigkeitsgrade des EPZ- und GASP-Krisenmanagements im Sinne des Typs externe Macht miteinander verglichen. Zunächst ist festzustellen, dass mit Blick auf den Faktor *Parteinahme* das EPZ-Krisenmanagement sich deutlich in der Außendarstellung von dem GASP-Krisenmanagement unterschied. Während im EPZ/ICY-Kontext darauf geachtet worden war, in der Außendarstellung auf eine *Parteinahme* zu verzichten, wurde der *EU Action Plan* als explizit pro-bosnische Initiative angekündigt. Im Folgenden wird nun gezeigt, dass beide Initiativen zwar eindeutig pro-serbisch und pro-kroatisch waren und dennoch unter sehr ähnlichen und sehr massiven Glaubwürdigkeitsproblemen litten.

Im ersten Fall nahm die EPZ/ICY de facto Partei gegen die demokratisch gewählten Mehrheiten in Regierung und Parlament und damit gegen die große Mehrheit der Wähler Bosniens. Doch die *Parteinahme* für das serbische und kroatische Lager war selbst in den Augen des serbischen und kroatischen Lagers äußerst unglaubwürdig. So übernahm die EPZ/ICY nicht eindeutig genug den von serbischer Seite geforderten Zeitplan. Die Verknüpfung von Verfassungsreform und Anerkennung misslang sowohl im Rahmen der Abkommen als auch der Anerkennungspolitik der Außenminister. Insbesondere die Anerkennungspolitik war ursächlich für den Glaubwürdigkeitsverlust und führte zu zwei Militäraktionen des serbischen Lagers, die in erster Linie den Zweck hatten, die pro-serbische *Parteinahme* der EPZ/ICY zu bestätigen.

Die europäischen Bemühungen zur Verfassungsreform galten nicht nur wegen der schwachen Verknüpfung zur EPZ-Anerkennungspolitik als unglaubwürdige *Parteinahme*, sondern auch einige Elemente der Abkommen trugen dazu bei. Neben dem Verzicht auf eine eindeutige Definition des Staatstypus ließ das unkalkulierbare und zeitraubende Verfahren zur Klärung der territorialen Dimension der drei ethnischen Einheiten insbesondere das serbische Lager an der Unterstützung des europäischen Sondergesandten zweifeln. Während der mögliche Zeitpunkt der Anerkennung immer näher rückte, legte der Sondergesandte nicht nur plötzlich eine pro-bosnische Karte vor, sondern schlug zudem ein kompliziertes Schlichtungsverfahren vor, dessen Vorteile keine der Parteien erkennen konnte.

Der einzige große Unterschied mit Blick auf die Frage der *Parteinahme* lag im zweiten Fall in der offiziellen Außendarstellung und der Planungsphase innerhalb der GASP-Institutionen. Bis zum Beginn der Verhandlungen zum *EU Action Plan* war es gelungen, eine neue Initiative zu planen, die

zumindest eindeutig pro-bosnische Elemente beinhaltete. Die Außendarstellung bestand in einer sehr deutlichen Botschaft der Parteinahme für das bosnische Lager. Dass beides zusammen zunächst glaubwürdig erschien, konnte am Verhalten des serbischen Lagers abgelesen werden, welches sofort durch den Sondergesandten Owen und den französischen Botschafter Rückversicherungen eingeholte. Doch die zweite Fallstudie konnte aufzeigen, dass das, was am Verhandlungstisch unter dem Stichwort *EU Action Plan* verhandelt wurde, nach wie vor eine klare Parteinahme für das serbische und kroatische Lager beinhaltete. Dadurch, dass der *EU Action Plan* bis zum Ende, z.B. mit Blick auf die Unteilbarkeit von Mostar und Sarajewo, pro-bosnische Elemente beinhaltete und die belgische Präsidentschaft im Gegensatz zum Sondergesandten Owen einen pro-bosnischen Ansatz zu kommunizieren versuchte, war die gesamte Parteinahme höchst unglaubwürdig. Erst gegen Ende der *EU Action Plan* Verhandlungen wurde die pro-serbische und pro-kroatische Parteinahme wieder glaubwürdig, als auch die belgische Präsidentschaft umschwenkte. Dies hatte zur Folge, dass nicht wie geplant die serbische Seite Konzessionen machte, sondern die bosnische. Nach vier Wochen Verhandlungen war das bosnische Lager am Verhandlungstisch von GASP/ICFY so isoliert wie nie zuvor und entschied sich, nachdem die weitgehenden Konzessionen kein einziges Angebot der serbischen und kroatischen Seite auslösten, für einen militärischen Konfliktaustrag. Zusammenfassend erscheint in beiden Fällen sowohl die pro-serbische als auch die pro-kroatische Parteinahme als gleichermaßen unglaubwürdig.

In beiden Fällen ist auffällig, dass die EPZ/ICY und die GASP/ICFY zwar umfassende Friedenspläne vorlegen, jedoch nicht bereit sind, in die Umsetzung und Einhaltung dieser Abkommen zu investieren. Im zweiten Fall erscheint die Höhe der *Enforcement Costs* jedoch etwas höher. Im ersten Fall beschränkt sich die Investition von EPZ/ICY tatsächlich auf etwa ein Dutzend Juristen, die ein aus bosnischen und internationalen Richtern besetztes Gericht zur Klärung von institutionellen und territorialen Konflikten zwischen den drei zu schaffenden ethnischen Kantonen klären sollen. Zusätzlich wurden weitere Juristen mit Expertise in Menschenrechts- und Minderheitenfragen versprochen, die eventuelle Verletzungen neutral ermitteln sollten. Explizit hatte die EPZ/ICY darauf verzichtet die UNPROFOR auf Bosnien auszuweiten, obwohl sich deren Hauptquartier für den Kroatien-Einsatz bereits in Sarajewo befand. Auch die europäische Beobachtermission wurde nicht ausgeweitet bzw. in Bosnien durchgesetzt, als die ersten Kriegshandlungen begannen. Schließlich investierten die EPZ/ICY keine Ressourcen in die Durchsetzung des Waffenembargos. Im ersten Fall gab es weder europäische noch internationale Mechanismen zur Überwachung der Grenzen und Handelswege.

Die Bilanz des *EU Action Plans* ist mit Blick auf europäische Investitionen in die Umsetzung nach einem Friedensschluss etwas höher und somit glaubwürdiger. Zwar konnten sich die EU-Außenminister erst nach der Hälfte des Verhandlungszeitraums dazu durchringen, explizit für eine NATO-Implementierungstruppe einzutreten, doch war dies eine sehr wichtige und positive Botschaft insbesondere an die Adresse des bosnischen Lagers, welches die UN-Truppen entweder als unfähig oder parteiisch für den Gegner wahrnahm und deswegen Blauhelme nicht als Garant für ein Friedensabkommen akzeptierte. Die zweite konkrete Investition der GASP war das Angebot, Mostar als Ganzes zu verwalten. Dieses Angebot war nicht unbedeutend, denn es hatte das Potential neben Zentralbosnien und dem Adria-Zugang den dritten Hauptstreitpunkt zwischen dem bosnischen und kroatischen Lager nach einem Friedensschluss zu entschärfen.

Diesen beiden Investitionen steht im zweiten Fall eine Serie von weitreichenden und nicht eingelösten Versprechen gegenüber, die der Glaubwürdigkeit und der Attraktivität des *EU Action Plans* massiven Schaden zufügten. Besonders schädlich war die vollmundige Ankündigung der EU-Außenminister Anfang November 1993, als sie den ersten GASP-Beschluss gefasst hatten, der die humanitäre Hilfe an das bosnische Lager massiv erhöhen sollte. Aufgrund von internen Differenzen verschiedener Natur wurde im gesamten Untersuchungszeitraum nicht ein einziger ECU an humanitärer Winterhilfe ausgezahlt.

Darüber hinaus war die Sanktionspolitik ein doppelter Fehlschlag. Mindestens zwei EU-Mitgliedstaaten lieferten ohne Unterbrechung strategische Güter an das serbische und kroatische Lager, was das Angebot der Suspension der Sanktionen nur bedingt attraktiv machte. Die Embargobrüche waren intern bekannt und aufgelistet, ihnen folgten jedoch keinerlei Bestrafungen oder eine Verschärfung der Überwachung. Zweitens investierte die GASP-Präsidentschaft nicht in Konsultationen mit den USA, um überhaupt die Suspension auf UN-Ebene durchführen zu können. Schließlich war auch das Angebot an das kroatische Lager eine nur schwach glaubwürdige, weil niedrige Investition. Die EU-Akteure verzichteten darauf, dem kroatischen Lager konkrete Wirtschafts- Finanz- und Wiederaufbauhilfen anzubieten. Das kroatische Lager konnte auf dieser Grundlage nicht kalkulieren, ob sich Konzessionen an das bosnische Lager lohnten. Zusammenfassend kann für die *Enforcement Costs* im zweiten Fall eine gering höhere Investition als im ersten Fall festgestellt werden. Allerdings wird dies dadurch entwertet, dass im zweiten Fall mehrere Belohnungen (humanitäre Hilfe und Suspensions-Mechanismus) vollständig scheiterten.

Mit Blick auf *klare Botschaften*, insbesondere die Formulierung und Durchsetzung von *Zeitplänen* und *Ultimaten*, muss dem europäischen Krisenmanagement in beiden Fällen fehlende Substanz attestiert werden. Insbesondere im ersten Fall erwiesen sich fehlende Zeitpläne für die Anerkennungspolitik und auch die nicht abgeschlossene Verfassungsreform als zentrale Probleme, welche die Glaubwürdigkeit des gesamten Krisenmanagements schädigte und insbesondere beim serbischen Lager besonders konfrontative Verhaltensweisen auslöste. Die einzige terminliche Festlegung im Kontext der Verfassungsverhandlungen, dass die territorialen Fragen bis zum 15. Mai 1992 zu klären seien, wirkte zudem ausschließlich konfliktverschärfend und war Mitauslöser für die Entscheidung des serbischen Lagers zum gewaltsamen Konfliktaustrag. Im zweiten Fall scheiterten bereits intern ein Zeitplan und ein Endpunkt für die Verhandlungen am Streit zweier Lager innerhalb der GASP. Ein fehlender offizieller Endpunkt der Verhandlungen vor Weihnachten und damit vor dem Beginn der GASP-Präsidentschaft der als äußerst pro-serbisch agierenden griechischen Regierung war mitverantwortlich dafür, dass das sich bosnische Lager für einen militärischen Konfliktaustrag entschied. Zusammenfassend ist die Bilanz des Krisenmanagements mit Blick auf das Kriterium in beiden Fällen außerordentlich negativ.

Dem Kriterium *direkte Kommunikation* zwischen dem externen Krisenmanager und den Konfliktparteien ist in beiden Fällen durch die jeweilige Einsetzung von Sondergesandten entsprochen worden. Darüber hinaus haben in beiden Fällen sogar die Außenministerräte gemeinsame Verhandlungsrunden mit den Konfliktparteien unternommen. Im zweiten Fall war dieses Element deutlich stärker und die EU-Außenminister waren tatsächlich in die Details des Friedensplans involviert bzw. führten multilaterale und auch bilaterale Gespräche mit den Konfliktparteien. Im ersten Fall kann Vergleichbares nur mit Blick auf die Plenarsitzungen der Jugoslawienkonferenz, nicht aber auf die separaten Runden der Verfassungsverhandlungen konstatiert werden, die den Kern der europäischen Friedensinitiative ausmachten. Dass eine direkte Kommunikation zunächst förderlich gerade für die Übermittlung von Botschaften und insbesondere von glaubwürdigen Parteinahmen ist, ist unbestritten. Im folgenden Abschnitt wird jedoch auch die Kehrseite diskutiert: Denn wenn zu viele EU-Akteure direkt mit den Konfliktparteien kommunizieren, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Außendarstellung inkohärent, widersprüchlich und damit unglaubwürdig wird. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im zweiten Fall das Ausmaß an direkter Kommunikation höher und formalisierter war.

Grundsätzlich gab es keine Varianz mit Blick auf die Mitgliedschaft der EG/EU vom ersten zum zweiten Fall. Dennoch gab es ein gravierendes Problem mit der *Anzahl der involvierten Staaten* im

EPZ- und GASP-Krisenmanagement. In beiden Fällen schwächten abweichende unilaterale Aktionen einzelner Mitgliedstaaten massiv die Glaubwürdigkeit sowohl der Präsidentschaft als auch des Sondergesandten. Doch auch zwischen dem Sondergesandten und der Präsidentschaft tat sich im zweiten Fall eine gravierende Diskrepanz mit Blick auf Positionen und Strategien auf. Es rächte sich im zweiten Fall sehr, dass der Sonderbeauftragte nicht wie im ersten Fall von der Präsidentschaft gestellt wurde. Im ersten Fall kam es erst im dritten und vierten Zeitabschnitt zu Störmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten gegen die von der portugiesischen Präsidentschaft verfolgten und zuvor von allen Außenministern akzeptierten Linie in der Anerkennungspolitik. Der französische und britische Außenminister kommunizierten zum US-EPZ-Gipfel am 10. März 1992 abweichende Positionen zu den Vorbedingungen und dem Datum der Anerkennungspolitik. Zudem erreichten diese beiden Mitgliedstaaten, dass am 6. April 1992 Serbien als Kompensation für die Akzeptanz der Anerkennung Bosniens durch die EPZ wirtschaftliche Positivmaßnahmen angeboten wurden. Dies zerstörte den von der Präsidentschaft und der ICY verfolgten Ansatz, die Anerkennung Bosniens als Abschreckung gegen die laufende militärische Intervention Serbiens zu kommunizieren.

Im zweiten Fall waren die Störmanöver einzelner Mitgliedstaaten noch massiver als im ersten Fall. Bereits der Planungsphase zum *EU Action Plan* kommunizierte der britische Außenminister und der Sondergesandte Owen ohne Absprache, dass bei einer eventuellen Weigerung des bosnischen Lagers, den neuen Plan zu akzeptieren alle internationalen Hilfen abgezogen würden. Während der Verhandlungsphase kam es zu der bereits ausgiebig analysierten Zweiteilung der GASP. Die Präsidentschaft, im Verbund mit Deutschland und den Niederlanden, versuchte den vereinbarten pro-bosnischen Ansatz am Verhandlungstisch zu implementieren, was ihnen wegen des Widerstandes durch den Sondergesandten Owen mit Unterstützung des britischen Außenministers nicht gelang. Dieses Lager wurde zunehmend offen auch durch den französischen Außenminister sowie durch die italienische und griechische Regierung unterstützt. Gerade die griechische und italienische Regierung ließen legale und illegale Wirtschaftsakteure gewähren oder unterstützten sie sogar bei der Lieferung von strategischen Gütern in die Region, was die gemeinsame Sanktionspolitik aushöhlte. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in beiden Fällen die Problematik divergierender Handlungen von einzelnen oder mehreren Mitgliedstaaten inklusive des Sondergesandten gravierend war und insbesondere im zweiten Fall der Hauptgrund für die Glaubwürdigkeitsproblematik und das Scheitern des Krisenmanagements. Im Vergleich erscheint diese Problematik im zweiten Fall noch gravierender als im ersten, auch weil der Sonderbeauftragte jenseits seines Mandates agierte.

Abschließend kann festgestellt werden, dass beide Krisenmanagement-Initiativen eindeutige Merkmale einer externen Machtausübung aufweisen. Beide Initiativen waren in der Bilanz proserbisch und pro-kroatisch ausgerichtet, zeichneten sich durch sehr niedrige *Enforcement Costs* aus. In beiden Fällen fehlten klare Botschaften bzw. Ultimaten und Zeitpläne, doch eine direkte Kommunikation war durchgehend gegeben. Dafür gab es erhebliche Probleme mit Blick auf ein einheitliches Auftreten bzw. damit, die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur Respektierung der gemeinsam vereinbarten Linie zu bringen. Die in beiden Fällen sehr schwache Glaubwürdigkeit hat nachweislich als direkte Konsequenz militärische Aktionen ausgelöst, die Unsicherheit vor Ort erhöht und die Konflikte nachweislich verschärft. In beiden Fällen waren nur deswegen kooperative Strategien zu verzeichnen, weil die Konfliktparteien insbesondere im ersten Fall der EPZ/ICY einen Kredit an Glaubwürdigkeit gaben, der jedoch nach ausbleibenden europäischen Maßnahmen schnell verfiel. Dies galt auch zu einem geringeren Ausmaß im zweiten Fall, wo mit dem Beginn der tatsächlichen Verhandlungen der pro-bosnische Ansatz sofort als unglaubwürdig wahrgenommen wurde.

6.3 Der Einfluss institutioneller Faktoren auf die Wirksamkeit

In dem folgenden abschließenden Unterkapitel wird die Frage nach dem Zusammenhang von institutionellen Merkmalen und der Effektivität europäischen Krisenmanagements im Bosnienkonflikt 1991-1994 beantwortet. Von besonderer Bedeutung sind institutionelle Faktoren, wenn sie zwei Bedingungen gerecht werden: Sie müssen durch die Einführung der GASP 1993 verstärkt worden und bei der Planung und Durchführung der Friedensinitiativen zur Geltung gekommen sein.

Die neuen Regelungen zur GASP haben in erster Linie deutlich die Funktion des *Transaktionskosten-Poolings* verbessert. Die Schaffung des einheitlichen institutionellen Rahmens, die organisatorische Verschmelzung des EPZ-Sekretariates mit dem Ratssekretariat, die neuen Verfahren und ganz besonders die neuen und relativ klar definierten Rechtsakte *Gemeinsame Erklärungen* und *Gemeinsame Aktionen* stehen für eine deutliche Veränderung hin zu einer institutionellen Stärkung. Gerade im ersten Fall war zu beobachten, dass die ad hoc Strukturen des europäischen Krisenmanagements ohne klare Verfahrensregeln und Rechtsformate eine ganze Reihe zusätzlicher Koordinationsprobleme schufen. Nachweislich lag das Scheitern der Verknüpfung von Anerkennungspolitik der EPZ-Außenminister und den Verfassungsverhandlungen des ICY/Präsidentschaftsteams auch daran, dass die beiden Politiken

keine organisatorischen und formalen Verbindungen hatten und weder der Sondergesandte Cutileiro die Anerkennungspolitik noch die EPZ-Außenminister die Verfassungsverhandlungen beeinflussen konnten. Dazu fehlte ein Verfahren und ein formaler Rahmen.

Im zweiten Fall lässt sich an der Entstehung des *EU Action Plans* ablesen, wie gut die neuen Regelungen zur GASP genau diese Problematik überwunden hatten, und nun gewissermaßen ein Krisenmanagement-Konzept entstanden war, in der die verschiedenen Instrumente einsortiert wurden, über die auch schon die EPZ verfügte, die sie aber in kein Gesamtkonzept integrieren konnte. Doch der durch die GASP verstärkte institutionelle Rahmen für das europäische Krisenmanagement hatte ausschließlich positive und nachweisbare Effekte in der Planungsphase des *EU Action Plans*. In der Umsetzungsphase traten große Probleme insbesondere durch die Fortexistenz der Ad-Hoc-Institution ICFY auf, die dazu beitrug, die neue Initiative zu unterlaufen und die Transaktionskosten zu erhöhen. Die Parallelstruktur des ICFY gaben dem EU-Sondergesandten einen Rahmen, in welchem er formal korrekt eine zum *EU Action Plan* konträre Krisenmanagement-Strategie durchsetzen konnte. Zusammenfassend kann also nur für die Planung von Krisenmanagement-Politiken eine deutliche Zunahme an Glaubwürdigkeit durch die neuen Regelungen der GASP attestiert werden.

Mit Blick auf eine mögliche Erhöhung der Transparenz der Entscheidungsfindung kann argumentiert werden, dass die Einführung der GASP eine graduelle Verbesserung ergeben hat. Im ersten Fall litt insbesondere die Anerkennungspolitik der EPZ-Außenminister unter großer Intransparenz. Gerade die Entstehungsphase des *EU Action Plans* war durch eine sehr viel transparentere Entscheidungsfindung gekennzeichnet. Dies ist in erster Linie auf das neue Rechtsinstrument *Gemeinsame Aktion* zurückzuführen, welches nicht nur veröffentlicht wurde, sondern die EU-Akteure gewissermaßen dazu zwang, Ziele und Mittel der neuen Initiative explizit zu machen in Relation zueinander zu stellen. In der Umsetzungsphase war die Aufwertung des Politischen Komitees als operatives Krisenmanagement-Organ ein institutioneller Faktor, der Transparenz schaffte, als die politischen Direktoren den so genannten "*Request To All Parties*" an die Konfliktparteien übergaben. Zusammenfassend kann jedoch nur ein begrenzter Gewinn an Transparenz festgestellt werden.

Die Einführung der GASP stärkte die interne Fähigkeit zum *ex post monitoring* dadurch, dass nun ein höheres Organ, das Politische Komitee, und nicht mehr nur die Korrespondentengruppe für Überwachung der Einhaltung der gemeinsam vereinbarten Politiken verantwortlich war. Während

sich die Problematik des unilateralen Zuwiderhandelns im ersten Fall nicht so stark stellte, konnten die Vorrichtungen zur Überwachung im zweiten Fall keine der Fehlentwicklungen verhindern. Weder konnte der EU-Sondergesandte Owen von den politischen Direktoren zur Einhaltung seines Verhandlungsmandates gebracht werden noch konnten die Mitgliedstaaten Italien und insbesondere Griechenland zur Durchsetzung des Sanktionsregimes gezwungen werden. Zusammenfassend kann nur eine geringe Verbesserung der internen Überprüfungsmechanismen festgestellt werden und keinerlei positiver Einfluss auf die Stärkung der Glaubwürdigkeit.

Mit Blick auf institutionelle Mechanismen zur Überwindung von Blockaden einzelner Mitgliedstaaten bedeutete die GASP insbesondere einen Fortschritt durch die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates und eine klare Hierarchisierung der verschiedenen GASP-Gremien. Nur durch diese neue Möglichkeit konnte die deutsch-französische Initiative zum *EU Action Plan* mit ihrer neuen Ausrichtung durch die Unterstützung des bosnischen Lagers überhaupt entstehen. Doch diese Möglichkeit zur Überwindung der britischen oder später auch deutschen Blockade im Außenministerrat galt nur für die Planungs- und nicht für die Durchführungsphase, weswegen nur ein geringer und kurzzeitiger Gewinn an Glaubwürdigkeit im zweiten Fall realisiert werden konnte.

Abschließend muss mit Blick auf die Frage, ob im Rahmen des GASP-Krisenmanagements die Verhandlungsmacht einzelner Mitgliedsstaaten besser hätte überwunden werden können, eine eindeutig negative Antwort gegeben werden. Diesbezüglich kann keinerlei Varianz festgestellt werden und die vergleichsweise starke Rolle der britischen, griechischen, französischen und deutschen Regierung schien sich durch institutionelle Regelungen nicht nachweisbar einschränken zu lassen. Dies führt zu der abschließenden Feststellung, dass in beiden Fällen ein fast gleich großes Glaubwürdigkeitsproblem das europäische Krisenmanagement ineffektiv machte und durch die deutliche Stärkung der institutionellen Regelungen durch die GASP fast kein positiver Einfluss auf die Stärkung der Glaubwürdigkeit nachzuweisen ist. Nachweisbar ist die positive Wirkung der institutionellen Stärkung der GASP nur in der Planungsphase von den hier untersuchten Krisenmanagement-Politiken.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdic, Fikret, 7.11.1993, Statement Abdic, Prlic and Lukic 7 November 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Abdic, Fikret, 29.9.1993, Proclamation, Velika Kladusa, 29 September 1993, Fikret Abdic, President of the Autonomous Province West Bosnia, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Abdic, Fikret/Radovan Karadzic, 22.10.1993, Declaration, Belgrade, 22 October 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Ahrens, Geert-Hinrich, 2007, *Diplomacy on the Edge. Containment of Ethnic Conflict and the Minorities Working Group of the Conference on Yugoslavia*, Washington.
- Assembly of the Serbian People in Bosnia, 12.5.1992, Decision on Strategic Objectives of the Serbian People in Bosnia and Herzegovina, in: *Official Gazette of Republika Srpska*, 22: 866.
- Auger, Vincent, 1999, *Revisiting coercive diplomacy: Coalitions and Domestic constraints*, Atlanta.
- Baker, James A., 1995, *The Politics of Diplomacy*, New York.
- Belgian Presidency, 8.-9.11.1993, Statement to the press on a Council meeting, in: *EPCD-Bulletin*, 528-30.
- Benevic, Kolumbian, 20.3.1994, Bosnia accord paves way for IMF help to Croatia, in: *reuters*.
- Bennett, Christopher, 1995, *Yugoslavia's Bloody Collapse*, New York.
- Burg, Steven/Paul Shoup, 1999, *The war in Bosnia-Herzegovina: Ethnic conflict and international intervention*, New York.
- C.I.A., 2002, *Balkan Battlegrounds Volume I: A Military History of the Yugoslav Conflict, 1990-1995*, Washington D.C.
- C.I.A., 2003a, *Balkan Battlegrounds Volume II: A Military History of the Yugoslav Conflict, 1990-1995.*, Washington D.C.
- Calic, Marie-Janine, 1995, *Der Krieg in Bosnien-Hercegovina. Ursachen - Konfliktstrukturen - Internationale Lösungsversuche*, Frankfurt am Main.
- Cenic, Sventlana/ICTY, 27.3.2006, Case number IT-00-39-T: The Prosecutor versus Momcilo Krajisnik, in: *Minutes ICTY*.
- Charillon, Frédéric, 2005, The EU as a Security Regime, in: *European Foreign Affairs Review*, 10: 517-33.
- Christopher, Warren, 1998, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford.
- Claes, Willy, 22.12.1993, Introductory Remarks by the President of the Council, Brussels, 22 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Dover, Robert, 2005, The EU and the Bosnian Civil War 1992-1995: The Capabilities-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy, in: *European Security*, 14: 3, 297-318.
- Drezner, Daniel, 2000, Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?, in: *International Organization*, 54: 1, 73-102.
- Edwards, Geoffrey, 1992, European Responses to the Yugoslav Crisis - an Interim Assessment, in: Reinhard Rummel (Hrsg.), *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden, 165-90.
- Edwards, Geoffrey, 1997, The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example, in: Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.),

- Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyondl, London, 173-95.
- EU Political Committee, 20.12.1993, EU Requests To All The Parties, Brussels, 20 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Europäisches Parlament, 20.1.1994, Entschließung zum anhaltenden Krieg in Bosnien-Herzegowina, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 44: 157-8.
- European Council, 10.-11.12.1993, Presidency Conclusions. Annex II. Declaration on the Former Yugoslavia, Brussels.
- European Parliament, 12.3.1992, Resolution on the Situation in Yugoslavia, in: Official Journal of the EC, No C 94/294-5.
- Extraordinary European Council, 29.10.1993, Declaration on the entry into force of the Treaty on European Union, Brussels.
- Fearon, James, 1995, Rationalist Explanation for war, in: *International Organization*, 49: 3, 379-414.
- Fearon, James D., 1998, Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict, in: David A. Lake/Donald Rothchild (Hrsg.), *The Internatioal Spead of Ethnic Conflictl*, Princeton, 107-27.
- Freedman, Lawrence, 1998, *Strategic Coercion. Concepts and Cases*, Oxford.
- Frenkler, Ulf, 1997, *Deutsche Politik in der Europäischen Union*, Trier.
- Genscher, Hans-Dietrich, 1997, *Erinnerungen*, München.
- George, Alexander, 1991, *Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, Washington D.C.
- Giersch, Carsten, 1998, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995*, Baden-Baden.
- Ginsberg, Roy, 2001, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Boulder.
- Ginsberg, Roy H., 1997, The EU's CFSP: the Politics of Procedure, in: Martin Holland (Hrsg.), *Common Foreign and Security Policy. The Records and Reforms*, London, 13-33.
- Golub, Jonathan, 1999, In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community, in: *International Organization*, 53: 4, 733-64.
- Gow, James, 1997, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, New York.
- Holland, Martin/Natalia Chablan/Ole Elgström, 2006, The European Union As Others See It, in: *European Foreign Affairs Review*, 11: 245-62.
- Hurd, Douglas, 1994, Developing the Common Foreign and Security Policy, in: *International Affairs*, 70: 3, 421-8.
- ICTY, 31.3.2003, Judgement case no IT-98-34-T: The Prosecutor vs Naletilic and Martinovic, Den Haag.
- Izetbegovic, Alija/Franjo Tudjman, 20.09.1993, Agreement on access to the sea, in: CD-ROM Academic Edition *Balkan Odyssey*.
- Jørgensen, Knud-Erik, 1995, The European Union as an International Actor: The Case of Yugoslavia, in: *Quaderni Forum*, 4: 59-71.
- Jørgensen, Knud-Erik, 1998, The European Union's Performance in World Politics: How Should We Measure Success?, in: Jan Zielonka (Hrsg.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Den Haag, 87-101.
- Judah, Tim, 2000, *The Serbs. History, Myth & the Destruction of Yugoslavia*, New Haven.
- Jupille, Joseph, 1999, The European Union and International Outcomes, in: *International Organization*, 53: 2, 409-25.
- Karadzic, Radovan/ICTY, 27.10.2009, Case number IT-95-5/18 -PT: The Prosecutor versus Radovan Karadzic, in: *Minutes ICTY*.
- Keohane, Robert, 1983, The Demand for International Regimes, in: Stephen Krasner (Hrsg.), *International Regimesl*, Cambridge (Mass), 141-72.

- Keohane, Robert, 1984, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy.*, Princeton.
- Kinkel, Klaus/Alain Juppé, 7.11.1993, Letter to the Belgian EU Presidency 7 November 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Kljuic, Stjepan/ICTY, 26.6.2006, Case no IT-04-74-T: The Prosecutor versus Prlic et al., in: Minutes ICTY.
- Koljevic, Nikola/Mile Akmadzic, 19.1.1994, Joint Statement, Geneva, 19 January 1994, in: Balkan Odyssey CD-ROM Academic Edition.
- Krasner, Stephen, 1983, *International Regimes*, Cambridge (Mass).
- Libal, Michael, 1997, *Limits of Persuasion. Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport.
- Lucarelli, Sonia, 2007, *The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature*, in: *European Foreign Affairs Review*, 12: 249-70.
- Magas, Branka/Ivo Zanic (Hrsg.), 2001 *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991-1995*, London.
- Manolic, Josip/ICTY, 3.7.2006, Case number IT-04-74-T: The Prosecutor versus Prlic et al., in: Minutes ICTY.
- Markovic, Ante/ICTY, 23.10.2003, Case number IT-02-54: The Prosecution versus Slobodan Milosevic, in: Minutes ICTY.
- Martin, Lisa, 1992, *Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict*, in: *International Security*, 16: 4, 143-78.
- Martin, Lisa, 1993, *Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions*, in: *World Politics*, 45: 3, 406-32.
- Maurer, Daniel, 2001, *Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel Ex-Jugoslawien*, Zürich.
- Mesic, Stipe/ICTY, 16.3.1998, Case number IT-95-14: The Prosecutor versus Blaškic, in: Minutes ICTY.
- Meunier, Sophie, 2000, *What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations*, in: *International Organization*, 54: 1, 103-35.
- Michas, Takis, 2002, *Unholy Alliance. Greece and Milosevic's Serbia*, College Station Texas.
- Miles Raguz, Vitomir, 2005, *Who Saved Bosnia?*, Zagreb.
- Milosevic, Slobodan/Franjo Tudjman, 17.7.1993, *Statement on Confederation of three Republics*, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Napolitano, Antonio, 1995, *Les sanctions, outil de diplomatie préventive*, Brüssel.
- Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard.
- Osteneck, Kathrin, 2004, *Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft*, Berlin.
- Owen, David, 1.11.1993, COREU: Consultations since FAC. Former Yugoslavia: The Search for a Global Settlement, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 1.12.1993, COREU: Bosnia: Geneva Talks: 30 November-1 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 2.2.1994, Personal Telegram to Douglas Hurd and Sir David Hannay, 2 February 1994, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 2.12.1993, COREU: Bosnia: Geneva Talks: 2 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 5.11.1993, COREU: Joint Action on the Former Yugoslavia, London.
- Owen, David, 6.1.1994, COREU: On Co-Chairmen's Talks on 5-6 January 1994, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.

- Owen, David, 7.1.1994, Letter to Douglas Hurd, Personal and Confidential, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 7.2.1994, Six points circulated at FAC and Lord Owen's speaking notes for FAC, 7 February 1994, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 9.12.1993, COREU: Bosnia: Co-Chairmen's visit to Belgrade - 9 November, in: CD-ROM Academic Version, London.
- Owen, David, 12.1.1994, Letter to Karolos Papoulias, Greek EU Presidency, 12 January 1994, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 13.1.1994, COREU: On Talks In Bonn 9-10 January, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 14.1.1993, COREU: On Meetings with Susakin London and Milosevic in Belgrade 11-12 November 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 15.11.1995, COREU: For Political Directors. Preparation for Foreign Affairs Council Meeting, 22 November, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 17.7.1993, COREU from Lord Owen's Office. Co-Chairman's meeting with Croatian and Serbian Presidents: 17 July, in: CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey.
- Owen, David, 17.12.1993, COREU: Meeting with President Milosevic, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 18.12.1993, COREU: Bosnia - Co-Chairmen's Meetings - 17 December, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 21.12.1993, COREU: Bosnia: Talks in Geneva on EU Action Plan - 21 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 22.11.1993a, An account of bilateral meetings between EU Foreign Ministers and parties, Brussels 22 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 22.11.1993b, Discussion between Foreign Ministers on the political agenda, Foreign Affairs Council, Luxembourg, 22 November, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 22.12.1993, An account of bilateral meetings between EU Foreign Ministers and parties, Brussels 22 December 1993, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 25.11.1993, "Yugoslavia", The 1993 Churchill Lecture Delivered by the Rt Hon The Lord Owen on 25 November 1993, Guildhall, London, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 29.11.1993a, Detailed account of EU Foreign Ministers' meeting with the parties in Geneva, 29 November 1993, in: CD-ROM Academic Version, London.
- Owen, David, 30.11.1993, COREU: Former Yugoslavia: Geneva Talks - 29/30 November, in: CD-ROM Academic Edition, London.
- Owen, David, 1995a, Balkan Odyssey, New York.
- Owen, David, 1995b, Balkan Odyssey CD-ROM Academic Edition, in, London.
- Owen, David/ICTY, 3.11.2003, Case number IT-02-54: The Prosecution versus Slobodan Milosevic, in: Minutes ICTY.
- Owen, David/Thorvald Stoltenberg, 20.1.1994, Report of the Co-Chairmen of the Steering Committee on the Activities of the ICFY, in: Balkan Odyssey CD-ROM Academic Edition.
- Page Fortna, Virginia, 2004, Peace Time. Cease-Fire Agreements and Durability of Peace, Pinceton.
- Pejanovic, Marko, 2002, Through Bosnian Eyes. The Political Memoirs of A Bosnian Serb, Sarajevo.
- Portuguese Presidency, 2.3.1992, European Political Cooperation Meeting 2 March 1992. Press statement on Events in Sarajevo, in: EPCD-Bulletin, 8: 138.

- Presidency of the Council, 19.11.1993, Presidency Note to the General Affairs Council on 22 November 1993 on an European Action Plan for the Former Yugoslavia, 10311/93, 19 November 1993, Brussels.
- Presidency of the Council, 20.12.1993, Council Conclusions, in: EPCD-Bulletin, 610-11.
- Regan, Patrick, 1996, Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate Conflicts, in: *Journal of Conflict Resolution*, 4: 2, 336-59.
- Regelsberger, Elfriede, 1994, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn, 237-46.
- Regelsberger, Elfriede, 1997, The Institutional Setup and Functioning of EPC/CFSP, in: Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, 67-84.
- Sarinic, Hrvoje, 1999, Svi moji tajni pregovori sa Slobodanom Miloševićem: između rata i diplomacije, 1993-1995, Zagreb.
- Sarinic, Hrvoje/ICTY, 21.1.2004, Case number IT-02-54: The Prosecution versus Slobodan Milosevic, in: *Minutes ICTY*.
- Schimmelfennig, Frank, 2007, Europeanization beyond Europe, in: *Living Reviews in European Governance*, 2: 1, 4-21.
- Schneider, Gerald/Claudia Seybold, 1997, Twelve tongues, one voice: An evaluation of European political cooperation, in: *European Journal of Political Research*, 31: 367-96.
- Silber, Laura/Allan Little, 1997, *Yugoslavia. Death of a Nation*, London.
- Simms, Brendan, 2002, *Unfinest Hour. Britain and the destruction of Bosnia*, London.
- Smith, Christopher Hill/Karen E. (Hrsg.), 2000 *European Foreign Policy. Key Documents*, London.
- Solana, Javier, 11.7.2009, Ditchley Foundation Lecture: Europe's global role - what next steps?, Brussels.
- Solana, Javier, 25.1.2000, Speech at the Foreign Policy Association, New York.
- Trifunovska, Snezana, 1994, *Yugoslavia Through Documents. From its creation to its dissolution*, Dordrecht.
- Tudjman, Franjo, 9.1.1994, President Tudjman's Confederation Proposals, Annex to COREU 13/1/94, in: *Balkan Odyssey CD-ROM Academic Edition*.
- Tudjman, Franjo, 1.11.1993, Peace Initiative of the President of the Republic of Croatia Dr. Franjo Tudjman, in: *CD-ROM Academic Edition Balkan Odyssey*.
- Tudjman, Franjo, 20.12.1993, Letter of 20.12.1993 to Co-Chairmen: Regarding the Croatian proposals for changes and modifications to various provisions of the agreement relating to Bosnia and Herzegovina, in: *CD-ROM Academic Edition*, London.
- US Department of State, 1995, 95/06/02 Report on Greek Enforcement of UN Sanctions against Serbia, Washington DC.
- von Jagow, Peter, 1993, Das Krisenmanagement der EG/EPZ im Jugoslawienkrieg - eine gemischte Bilanz, in: Elfriede Regelsberger (Hrsg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen*, Bonn, 85-94.
- Wagner, Wolfgang, 2003, Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy, in: *Journal of European Public Policy*, 576-95.
- Walter, Barbara, 1997, The Critical Barrier to Civil War Settlement, in: *International Organization*, 51: 3, 335-64.
- Wynaendts, Henry, 1993, *L'engrenage. Chroniques yougoslaves juillet 1991 - août 1992*, Paris.
- Zimmermann, Warren, 1999, *Origins of a Catastrophe. Yugoslavia and its Destroyers*, New York.

ANNEXE I-XXXIII

ANNEX I

ERKLÄRUNG

Hiermit erkläre ich gemäß §7 (4) der Gemeinsamen Promotionsordnung zum Dr. phil. der Freien Universität Berlin vom 18. September 2008, dass ich alle verwendeten Hilfsmittel angegeben und auf dieser Grundlage die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst habe.

Brüssel, den 26. April 2010

ANNEX II

Der Lebenslauf ist in der Online-Version aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten.

ANNEX III

Interviewpartner und deren Funktionen Anfang der 1990er Jahren

Bosnien

Ejup Ganic, Bosniak, SDA, Mitglied der bosnischen Präsidentschaft während des Krieges

Mirko Pejanovic, bosnischer Serbe, Serb Civic Council, Mitglied der bosnischen Präsidentschaft während des Krieges

Mirsad Ceman, Bosniak, SDA, zeitweise Mitglied der „Karten-Kommission“ der SDA

Stjepan Kljuic, bosnischer Kroat, Vorsitzender der HDZ-BH, zeitweise Mitglied der bosnischen Präsidentschaft

Vitomir Miles Raguz, bosnischer Kroat, HDZ-BH, zeitweise Vertrauter/Berater von Akmadzic, Präsident der Herzeg Bosna

Svetlana Cenic, bosnische Serbin, zu Beginn des Mitglied des SDS Crisis Staff in Vogosca (Vorort von Sarajewo), danach Assistentin von Nikola Koljevic, Mitglied der Präsidentschaft der Republika Srpska, tätig im RS-Regierungssitz in Pale

Jovan Divjak, bosnischer Serbe, zu Beginn des Krieges JNA-Offizier, dann Stellvertreter des Generalstabschef der bosnischen Armee (ARBiH) und zuständig für die Verteidigung Sarajewos

EPZ/GASP:

Hans-Dietrich Genscher, deutscher Außenminister bis Sommer 1992

Jose Cutileiro, Portugiesische Präsidentschaft, politischer Direktor im portugiesischen Außenministerium und EPZ-Sondergesandter für Bosnien 1992

Christian Schwarz-Schilling, damals Postminister der Bundesregierung, Rücktritt als Minister wegen Differenzen über deutsche Bosnienpolitik, später Hoher Repräsentant der internationalen Gemeinschaft (PIC) für Bosnien und Herzegowina

Michael Libal, damaliger Leiter der Südosteuropaabteilung des Auswärtigen Amtes

Hand-Geert Ahrens, deutscher Diplomat, Südosteuropa-Abteilung, Leiter der Europäischen Beobachtermission im Kroatienkrieg (ECMM), Vorsitzender der Arbeitsgruppe Minderheitenrechte der Internationalen Jugoslawienkonferenz (ICY)

USA

Mike Haltzel, Anfang der 90er Jahre Mitarbeiter für Außenpolitik/Balkan für Senator Biden

Stephen Larrabee, Balkanexperte, RAND

Dan Serwer, damals State Department, dann in Holbrookes Team in Dayton

Gale Mattox, Staff State Department 1993-1995, zuständig u.a. für US-Bosnienpolitik

Michael Polt, US ambassador to Serbia/Montenegro 2004-2007

ANNEX IV

Telefonat Milosevic/Karadzic zu RAM-Plan Juli 1991

Quelle: (Markovic/ICTY 23.10.2003: 28033-37)

[Intercept played]

M: Radovan, I spoke to the highest place.

K: Good.

M: Please, you need to understand this, because as they say, I don't have -- I cannot explain everything.

K: All right.

M: It is of strategic importance for the future RAM. You know what RAM is?

K: Yes, I know. I know everything. That the Banja Luka group is ready and mobile.

M: All right. This is why you must, first, make sure that it is able and mobile and that it has no problems. And secondly, call Uzelac in one hour and invite him to an agreement.

K: All right.

M: At the highest level.

K: All right.

M: All the additional people that you can provide.

K: Yes.

M: That they need to stay and keep their houses and the territory and block those centres of the HDZ, et cetera. They shall be armed. And they shall be provided with everything, we shall fly the helicopters in and all that...

K: Excellent. I also ask you to --

M: Accordingly, I ask you personally regulate numbers one and two. All these other matters, Kupres, this is very important.

K: Good.

M: And the third thing I told you, the rally, it is very important because of the international community.

K: Yes, that's underway. But, tell me, can we arrange the same thing, that they give me back the armament of the TO in Sipovo and Mrkonjic.

M: That's a small matter.

K: All right. Let them arm them there, here I -- we've got 170 ready in Mrkonjic and 150 in Sipovo and they're ready to go to Kupres. Is Uzelac also in charge of that?

M: No, no, that is -- I think that is him, yes, yes. Tell him that, brother, no problems. We cannot discuss every small detail like this.

K: All right. All right. These 150 and 170 shall go to Kupres and there we've got 750 people.

M: Yes. It is also important for us that this battalion, which is mobilised by the army is in Kupres and that everything be as it should be. It shall be, but if they receive this. Those who stay should put themselves under their command because Kupres is terribly -- that's 50/50 and the Serbs suffered horribly there during the war. Let me tell you something, even this crazy Seselj fucked the opposition yesterday.

K: I saw, I heard.

M: You know what he told them he said, "Did you decide to attack the JNA now when the JNA needs to defend the Serb people."

K: Yes, yes, that's.

M: That's the one he says has the tie of Zimmerman's waiter on.

K: Yes, yes.

M: Fucking hell.

K: Yes, yes.

M: It is even clear to him.

K: Clear, clear, certainly.

M: And it is not clear to they'd those traitors.

K: I saw it, I saw.

M: Yesterday in direct contact with Mesic.

K: Have you got a number of Uzelac by any chance?

M: I don't, but you shall find it. Let these find it for you.

K: Yes, yes, all right.

M: Let them find it for you, and please, in an hour.

K: All right.

M: It is now one o'clock. Call him at two.

K: All right.

M: And please tell him that I wish to secure a maximal political support ...
K: Is he going to accept more of our boys if he needs them, or just the ones that already...
M: He shall receive them if needed. But you give him as many as you judge that should stay there. Everything shall be transported for them in the helicopters, so they've got everything. So that they stay and guard.
K: All right, agreed.
M: Accordingly, you've got everything.
K: Agreed.
M: But now it is to be or not to be concerning Krajina because they wish to cut off Krajina.
K: Yes, yes.
M: They don't want to go to Knin because many of them would get killed, but they do want to come from behind.
K: Yes, yes. Now we shall ...
M: ...in the JNA, that shan't stop them there. How is it going to stop them with the armour alone, if there's no brigade?
K: All right, agreed. Everything will be all right.
M: When, I mean, now is, as they say, war and this is one of the sides.
K: There are no problems whatsoever.
M: Please take care of it.
K: Only if these numbers work, I think it shall be completed.
M: Everything must work.
K: I will, I will, all right. Talk to you, do call again.

ANNEX V

Brief des JNA-Kommandeurs für Bosnien, Milutin Kukanjak, an den JNA-Generalstab in Belgrad, 20.3.1992

Quelle: ICTY-Datenbank

translation 03005185

MILITARY SECRET
STRICTLY CONFIDENTIAL
COPY NO. 2

CONCLUSIONS

BASED ON ASSESSMENT OF THE SITUATION IN THE TERRITORY OF BH
/BOSNIA AND HERZEGOVINA/ IN THE AREA OF RESPOSIBILITY OF THE
2.VO /2ND MILITARY DISTRICT/

- MARCH, 1992 -

CONCLUSIONS

BASED ON ASSESSMENT OF THE SITUATION IN THE TERRITORY OF BH /BOSNIA AND HERZEGOVINA/ IN THE AREA OF RESPONSIBILITY OF THE 2. VO /2ND MILITARY DISTRICT/

(1) General remarks:

- (a) The following maps are attached to the assessment:
- overview of JNA /Yugoslav People's Army/ volunteer units in the zone of the 2nd Military District and further afield,
 - overview of RMR /strategic war reserves/ that are to be relocated from the current to new locations (2nd Military District zone),
 - Plan for the engagement of forces to secure military facilities in the Sarajevo garrison.
- (b) A very small number of highly capable and trusted personnel from the 2nd Military District Command and the Corps commands are working on these tasks.
- (c) The situation is improving on a daily basis; this Assessment with attachments represents the situation as it was on 19 March 1992.

(2) Situation in the territory:

(a) SR /Serbian Republic of/ Krajina (without Eastern Slavonia)

According to reliable reports, the moderate faction – i.e., the leadership that has been constituted recently in Vukovar – is steadily and very tenaciously taking the initiative.

The new government is making efforts to remove Milan BABIĆ from the post of the president of the Knin SO /Municipal Assembly/.

Reliable reports indicate that Milan BABIĆ has recently publicly declared himself to be an adherent to the Chetnik ideology and of the Chetnik movement. So far he has not attracted many followers. He is in contact (over the telephone) almost every day with Chetnik leaders in America.

The conduct of Milan BABIĆ and his followers may cause certain problems in the course of the hand-over of the area between our forces and the UN forces and the pull-out of our forces/

Corps commanders and security organs have been alerted to Milan BABIĆ's conduct and they have been issued orders specifying what to do and how to proceed in this regard.

(b) In SR /Socialist Republic/ of Bosnia and Herzegovina

The situation could almost be termed dramatic, in particular in Herzegovina (Mostar, Čapljina), in Bosanski Brod, Travnik and some other areas. The division along ethnic grounds is becoming more striking. Inter-ethnic hatred in all spheres of life is more and more manifest. This has all inevitably affected Army personnel and the positions taken by individuals, in particular those of Muslim ethnic background.

Regardless of the declarations calling for cooperation and tolerance, nationalist parties are drifting farther apart. This is characteristic of the SDS /Serbian Democratic Party and the SDA /Party of Democratic Action. The HDZ /Croatian Democratic Union/ is also moving apart from the SDA, but in a perfidious manner. Total mistrust and mutual insinuations are the rule. The talks held under the EEZ /European Community/ auspices have produced several important revelations:

- first, Alija IZETBEGOVIĆ, the SDA and most Muslims advocate and believe that an independent and sovereign Republic of BH will be created under their aegis, where they would have the dominant role;

- second, the Serbian people has opted for Yugoslavia. If that is not an option, then only a confederal Bosnia and Herzegovina will do; there simply is no third option; the leadership of the Serbian people and all Serbs are ready to go to war if the confederal Bosnia and Herzegovina is not accepted;

- third, the Croatian people and their party, the HDZ, are advocating (albeit cautiously) the confederal Bosnia and Herzegovina. In practical terms, the Croats have done a lot for this option; their expressions of commitment to a unified Bosnia and Herzegovina are perfunctory. Such conduct is rather the result of Muslims and Croatian collusion against the Serbs than a real option;

- four, talking with the Commander of the 2nd Military District, Jose Cutileiro said that all parties are at starting positions and that he would like to hear the truest possible version of all this from the District Commander, if possible. The minister was briefed in great detail about the background to the events, the real goals of the leaders of nationalist parties and the direction where this is heading. The position taken by the Serbian people in Bosnia and Herzegovina and the reasons why it is justified were particularly stressed. According to the assessments and statements of the party leaders regarding the results of the latest talks, two facts are evident: first, Serbs are satisfied and second, the document is interpreted in such widely different ways that nothing is clear anymore.

(3) Situation in the territory and in the JNA:

(a) The attitude of the HDZ leadership towards the JNA is becoming more and more hostile. The impression is that every Croat in Bosnia and Herzegovina has been given the task to say the worst possible things (“the so-called Yugo-Army that has been brutally slaying Croats and destroying houses”, “this is a Serbo-Chetnik army”, etc.); the assessment is that any talks about the Army staying on in the Croatian areas in Bosnia and Herzegovina and about cooperation simply stand no chance. The role of the Army in preventing bloodshed in Sarajevo on the night between 3 and 4 March 1992 in Sarajevo has had a positive impact on all the citizens of Bosnia and Herzegovina. The leaders of this party are trying to play down the Army’s action on that night and are achieving no mean degree of success in that.

(b) Thanks to the strong anti-Army campaign waged by the SDA leadership, the media and some other institutions, the largest section of the Muslim people have been quite antagonistic towards our Army. However, the role that the JNA played that night restored confidence in the JNA among the Muslims to a considerable extent. Most of the telegrams, letters and telephone calls expressing gratitude for having prevented the bloodshed the District Command has received have been from Muslims. We have information that the leadership of the SDA and some other parties are considering a plan designed to turn the Muslim people against the JNA again. So far, they have not been successful.

(c) As a whole, the SDS leadership and the Serbian people accept the Army, protect it wherever it is actually possible, join combat and volunteer units, cooperate with commands as much as possible, treat the RMS /strategic war materiel/ in a fairly responsible manner, etc. This is quite normal, because the Serbian people is in all fairness under threat here yet again, and accordingly, we are protecting the interests of the people. However, there are some occurrences and actions which clash with generally known and accepted principles and views (criticism of the Army in the Assembly of the Serbian People, the emergence of Chetnik ideology and warnings to us to leave them alone, assessments of some of our officers, etc.)

In this regard, the commander of the 2nd Military District will soon be talking to the leaders of the Serbian people (KARADŽIĆ, KOLJEVIĆ, PLAVŠIĆ, KRAJIŠNIK, ĐUKIĆ).

(4) Paramilitary organisations in BH

Reliable reports and statements made on television by the BH MUP /Ministry of the Interior/ in recent days indicate that each ethnic community in the Republic has armed their members along party lines (Muslims = around 60,000, Croats = around 35,000 and Serbs = around 20,000 persons). In areas with a Croatian majority, Ustasha forces are making public announcements, and the legal BH authorities are doing nothing. The Muslim army is less visible in publicity and the Serbian army is virtually not visible at all.

The main goal of Croatian and Ustasha forces in this Republic is to stir up unrest along the line Čapljina – Mostar – Bugojno – Travnik – Derventa – Bosanski Brod axis. The goal is quite clear and the realisation of that goal must be prevented with all means at our disposal.

(5) Volunteer units in the 2nd Military District zone

The map and the key to it show in great detail the volunteer units in the 2nd Military District zone. In this regard, the following must be noted;

- (a) these units are formed into companies, detachments and battalions;
- (b) their total strength is 69,198 persons;
- (c) no volunteers are to be used to replenish the strength of the RJ /war-time units/ of the 2nd Military District. Only a small number belong to the Bosnia and Herzegovina

TO /Territorial Defence/. Thus, volunteer units are outside the JNA and TO establishment.

(d) Personnel strength in Corps zones

- 9th Corps = 2,200
- 10th Corps = 2,300
- 5th Corps = 16,750
- 17th Corps = 8,240
- 4th Corps = 33,200

(e) In the 4th Military District, in the municipalities of Kalinovik, Foča, Čajniče and Goražde, there are 6,500 personnel in volunteer units (they were previously formed by the 4th Corps).

(f) The JNA has distributed 51,900 weapons (75%) and the SDS 17,298 weapons.

(g) To date, 300 automatic rifles have been distributed to retired military officers in Sarajevo (those who can be trusted). In the next three or four days, another 100 persons will be armed. These persons will defend – protect housing estates, building entrances and in particular will protect the families of AVL /active duty military personnel/ during working hours and whenever active military personnel go camping, combat tasks, etc.

Some experiences:

- most of the armed Serbs do not want to leave their immediate area (“their households”), they want to defend their village, neighbourhood and military facilities. This refers to Serbs in areas where Muslims are in the majority;
- some SDS leaders at all levels are seeking weapons from the JNA and the MNO /Ministry of National Defence/ of Serbia through various channels, in a fight for primacy, which is causing division and dissatisfaction among the people;
- some SDS leaders advocate standing apart from the JNA and the creation of another army, which may affect the JNA adversely, particularly when it comes to troop replenishment of units;
- some activists, some working bodies of the region and various assemblies in the SAO /Serbian autonomous regions/ are presenting the Army with conditions or ultimatums, advocating the subordination of Army units to their commands in smaller areas, etc. (this refers particularly to the Ozren region).

Due to such occurrences, certain specific measures have been taken, but these problems will soon be discussed with SDS leaders in Sarajevo, because if any of these volunteer units get out of hand, this may lead to serious consequences.

In light of the fact that many people from the SDS are contacting the authorities and other structures in Serbia, it would be a good idea for the SSNO /Federal Secretariat

of National Defence/ to point such occurrences out to the leadership in Serbia and to recommend to them to take more pro-active steps to eliminate deviant behaviour in this region.

For the time being, it is necessary to halt the formation and arming of volunteer units until the situation in the already established units is sorted out and until some information and solutions are found. After that, a decision must be made on whether to continue with the establishment of units or not.

(6) RMR /strategic war reserves/ depots and relocation problems

Reserves of weapons, ammunitions and fuel belonging to the JNA, and weapons and 2 b/k /combat sets/ of ammunition for units and staffs of the Bosnia and Herzegovina TO are held in 2nd Military District depots. The quantities are as follows:

- for the JNA: 30,000 light infantry weapons and 40,000 tons of ammunition and MES /mines and explosives/ and about 25,000 tons of fuel;
- for the TO: 78,400 weapons and 1,500 tons of ammunition.

About 6,000 infantry weapons belonging to the TO have been issued for the purpose of arming the people.

The map indicates depots, with types and quantities of reserves, which we will defend and those which have either been partially relocated or where this has yet to be done. According to the assessment and evaluation of the 2nd Military District Command, the most efficient way to proceed would be:

- relocate the Donji Lapac ammunition depot with 2,350 tons of ammunition to the Bosanski Petrovac area, and set up a new depot there;
- relocate the Golubić depot near Knin to the Bosansko Grahovo area, and set up a new depot;
- materiel reserves (9,930 weapons and 200 tons of ammunition) belonging to the TO from the Rabić troop depot near Derventa are to be relocated to Banja Luka, although the area of the s. /village/ of Ukrinski Lug is also shown on the map because some of the materiel will be stored there, but only temporarily. A (secret) operation to relocate the materiel is underway;
- relocate 5,270 weapons and 140 tons of ammunition from the depot in Doboј to the area of the village of Tumare-Tumarsko brdo (10 km north-east of Zavidovići);
- relocate part of the reserves from the Ševarlije depot near Doboј to Loznica (Serbia);
- relocate 10,368 weapons and 137 tons of ammunition from the Krepšić troop depot near Brčko to a new depot in the area of Lopare-Ugljevik;
- relocate 20,000 weapons and 268 tons of ammunition belonging to the TO from the Kozlovac troop depot (Tuzla) to a new depot in the area of Lopare;

- when the 4th mpoap /mixed anti-armour artillery regiment/ ("R" /?reserve/ classification) was relocated from Visoko to the village of Mokro (the task was carried out recently), all the ammunition for this unit was relocated too. Ammunition from the 4th map /mixed artillery regiment/ will be relocated soon;
- the RMS /strategic war supplies/ belonging to the motorised battalion of the 46th protection regiment of the SSNO will be relocated to the Koran depot from the Visoko depot in the coming days;
- the 633rd lad PVO /Anti-Aircraft Defence Light Artillery Battalion/ from the above-mentioned regiment has been re-subordinated to the 346th lap PVO /Anti-Aircraft Defence Light Artillery Regiment/ (4th Corps), and their RMS is stored in the depot of the latter unit. Take into account the fact that the re-subordination of these two units of the 2nd Military District and the removal of the TMS /equipment and materiel/ to other locations was completed in three to four days;
- some of the reserves of InMS /quartermaster supplies/ from the Butile depot near Sarajevo will be relocated to the area of the village of Han Kran on Romanija (Han Pijesak);
- 5,980 weapons with 2 combat sets of ammunition belonging to the TO must be relocated from the TO depot in Konjic to the Koran-Mokro village area (Pale municipality).

The relocation of these reserves ensures that they will remain secure and that they will be used by the JNA.

Problems:

- for the time being, the chances for the relocation of reserves from Konjic are slim, because the local guards and observers of the Muslim and Croatian paramilitary /units/ are keeping close and constant watch over the depots and reporting to their bosses;
- despite the fact that the authorities in the areas where we relocate materiel go out of their way to assist us, we have been forced to expend some of the MFS /funds/ to repair facilities (bars, roofs, etc.), and no funds have been earmarked for this purpose.

Special note: Huge quantities of materiel belonging to the TO and JNA are located in the Faletići and Hadžići depots (Ušivak, Igman and Krupanjska rijeka). An evacuation of these depots is planned in the forthcoming period, but this requires a detailed assessment which will then serve as a basis for the decision.

(7) Garrisons in some parts of Bosnia and Herzegovina and prospects for their remaining there

On the basis of the current situation in Bosnia and Herzegovina and the prospects for future developments, the following facts must be borne in mind:

- Croats are rounding off their ethnic territory day by day,
- we have several garrisons, some defence industry plants and repair facilities there;
- one of the key goals is to seize by force all the military property in the area (Čapljina, Mostar, Travnik, Bugojno, Konjic, etc.),
- Muslims have similar ideas and goals,
- for the JNA, this is all unfavourable.

In light of the option whereby Bosnia and Herzegovina will soon be recognised as a state and the fact that the Serbian people do not want to remain there and live in a ghetto state, it is to be expected that the JNA will face many problems.

This assessment and attachments related to certain areas and activities indicate: what has been done so far to protect the JNA in this region, what activities are currently underway, and forecasts regarding action to be taken in the forthcoming period.

In light of the fact that difficult times are ahead of us, and in order to avoid the fate that befell our units and commands in the north-western part of the country, it is our opinion that in our future activities we should do the following:

(a) Issue an even more strenuous warnings to the legal authorities in Bosnia and Herzegovina at all levels and all the citizens and using various methods, not to take any measures against JNA personnel which could result in them responding and setting off conflicts; this was quite successful after the well-known events in Sarajevo in early March this year.

This was spelled out to Jose Cutileiro a few days ago in the conversation he had with the Commander of the 2nd Military District. He was in particular warned about the serious consequences of the European Community supporting a negative attitude towards the JNA.

(b) Eliminate all untruths about the Army with more convincing and precise arguments, particularly through the media, in official contacts with the authorities and with party leaders. The establishment of a press centre at the 2nd Military District Command and its start-up activity are estimated to be "right on target".

(c) Finish the relocation of all MTS /materiel and equipment/ from the garrisons of Visoko, Kiseljak and Travnik. Only smaller, well prepared and mobile units are to be stationed in these garrisons, to engage in combat and to intervene if any facilities come under threat.

(d) Launch a serious effort to assess the status of the defence industry in this area and make appropriate decisions about its relocation to other locations. This refers primarily to the defence industry facilities in Novi Travnik, Bugojno, Vitez, Mostar, Konjic and later to the defence industry facilities in Sarajevo.

(e) Urgently pass a decision to relocate the Travnik RZ /Maintenance Facility/ to another location (to Serbia), because this is the only facility in Yugoslavia where maintenance of communications equipment is carried out.

(f) Pass a decision to engage the garrisons in Han Pijesak and Koran to a greater degree in building prefabricated buildings for the accommodation of personnel.

(g) This Command will continue to make more complex assessments regarding the problems presented above and any other problems and submit proposals to the SSNO for their decision-making. Naturally the SSNO will not be burdened with affairs that are within the jurisdiction of the 2nd Military District.

(8) Defence of military facilities, particularly in Sarajevo

All formations of the 2nd Military District have received detailed tasks pertaining to the protection and defence of military facilities and Army personnel. Attached to this assessment is the plan – decision (in the form of a map) for the engagement of forces in Sarajevo and immediate vicinity. The essential idea of the plan is to avoid any form of blockade which might have an adverse effect. The formations specified therein can very quickly reach the locations indicated and operate in response to the developments. Our adversaries in Sarajevo know that we have taken certain measures and they are very frightened. This is good. This is proper pre-emptive action.

The commander of the 4th Corps with a group of officers is unifying all formations in the Sarajevo garrison and in the immediate vicinity. Detailed reconnaissance of areas, possible directions and manners of engagement has been carried out with officers at the level of squad leaders and up words. Communications have been checked several times.

The 240th ssrp PVO /Anti-Aircraft Defence Medium Self-Propelled Rocket Regiment/ has been deployed in the wider area of Sokolac. The regiment has managed to reach the new location without any trouble because all the measures were taken in good time.

A part of the 346th lap PVO /Anti-Aircraft Defence Light Artillery Regiment/ has taken up VP /firing positions/ in the areas of the Butmir airport and the village of Brus. The CVŠ /Military Schools Centre/ barracks and the District Command building in the town of Sarajevo are in the most precarious position. But, maximum measures have been envisaged for them.

(9) Other issues and problems

(a) A drive to sell the Jajce barracks and the old Military Hospital in Sarajevo has been launched. There are interested parties, but they do not have sufficient funds to buy these up at one go. Some other “reasons” are also involved. Possibly, we are looking for buyers elsewhere and will probably manage to sell them.

03005194

(b) The establishment of the hospital in Sokolac is almost complete. Sarajevo VB /Military Hospital/ and the Sokolac SO /Municipal Assembly/ are in charge of this.

(c) Repair works on the abandoned pumping station and reservoir (south of Han Pijesak) for supplying and storing our fuel reserves are almost complete. The pumping station used to be military property but it was abandoned a long time ago and has fallen into disrepair.

(d) It would be both good and desirable to make decisions about the military schools. Some of the schools will probably be moved out of Sarajevo. This would make it possible to sell off some military facilities, which should be done as soon as possible. We must count on the fact that at a certain moment such a sale will be blocked.

(e) Efforts to analyse the possibility for storing TMS in the G facility are underway.

(f) The 336th mtbr /Motorised Brigade/ (formerly the 4th okbr /Armoured Brigade/) is to be relocated from Tuzla to the Bijeljina garrison.

Attachments:

- No. 1
- No. 2
- No. 3 (text and map)

KM/BD

COMMANDER
General
Milutin KUKANJAC
/signature and illegible stamp/

ANNEX VI

Abkommen von Graz 6.5.1992 zwischen Mate Boban (HB) und Radovan Karadzic (RS)

Quelle: ICTY-Datenbank

EC MONITOR MISSION

FROM: ROM

TO: MNE

DATE: 7 MAY 1992

Embaixada Fore' Exteriores

TV Croatia - 13.45 h - 07.05.92

- Mostar - yesterday 2 UNPROFOR injured (1 seriously).
- Boban (HDZ) and Karadzic (SDS) have reached an agreement at a meeting concerning the resolution of all the differences between the two nations through conciliatory means, including the territorial delimitation under the auspices of the European Community. They reassured firmly the Agreement of Principles defined in the Conference in Lisbon. There is no further reason for the continuation of armed conflicts between the Serbs and the Croats. The territorial delimitation between the nations will be made until the 15th of May. Cease fire will be decreed from today, 24.00h.

Along

For [Signature]

00332078

Our intention being to resolve peacefully and by agreement all outstanding issues, including the borderline between our two constituent units - the Croatian unit and the Serbian unit in Bosnia-Herzegovina - the representatives of the Croatian and the Serbian national communities have established the existence of the following specific differences as regards the Working Demarcation Map:

1) In the city of Mostar the Serbian side considers the Neretva River to be the borderline, while the Croatian side considers the entire city of Mostar to be within the Croatian constituent unit.

2) South of Mostar the Croatian side considers the entire area delineated in 1939, i.e. the borders of the Hrvatska Banovina, to be within the Croatian constituent unit.

The Serbian side considers the Neretva River to be the borderlines between the Croatian and the Serbian constituent units.

3) Both sides agree that in defining the borderline between the two constituent units in the areas of Kupres, as well as of Bosanska Posavina (Derventa, Bosanski Brod, Bosanski Šamac, Odžak, Orašje, Modriča and Brčko) account should be taken of the compactness of areas and communications.

4) Both sides are resolved in their adherence to the principles adopted at the European Community Conference on Bosnia-Herzegovina. Consequently, they are agreed to respect the agreed-upon criteria for defining ethnic territories under EC arbitration in the matter of defining areas at issue and other areas.

5) This agreement makes invalid the reasons for the suspension of the EC Conference of Bosnia-Herzegovina, so both sides ask for an urgent resumption of the Conference.

We insist that the demarcation under arbitration be implemented by the agreed-upon date of May 15, 1992.

6) In view of the agreement outline above, no more reasons obtain for an armed conflict between the Croats and the Serbs in the entire territory of Bosnia-Herzegovina.

A general and permanent truce controlled by the European Community is hereby proclaimed, to be in force from today, May 6th 1992 at 24.00 hours.

REPRESENTATIVE OF THE
SERBIAN STATE COMMUNITY

Radovan Karadžić

REPRESENTATIVE OF THE
CROATIAN NATIONAL COMMUNITY

Mate Boban

00332079

THE PUBLIC ANNOUNCEMENT

We are determined that all of the disputed points, including the confinement of two constitutive units - croatian and serbian - in Bosnia should be solved by peace-abiding means and agreements, and the representatives of croatian and serbian national community have established, that in accordance with "the confinement work map", the presence of disagreement, in the following cases:

1. In Mostar, the serbian side consider that the border is The Neretva River, and the croatian side consider that the whole city of Mostar, the city area is included in the croatian unit.

2. In the south of Mostar, the croatian side consider like a part of croatian unit, the area determined 1939, i.e. borders of Hrvatska Banovina.

The serbian side consider The Neretva River as a border line between the serbian and croatian unit.

3. Both sides are agreed to take care of space and communication compactness, in the area of Kupres, as well as in the Romanina posavina (Daruvarska, Bosanski Brod, Crkajak, H. Semo, Orašje, Modriča).

4. Both sides are determined to persevere in the principles adopted at the Conference of EC, regarding BiH, and according to that principles, they are agreed to respect the agreed standards for defining the national territories, in all disputed points, with the arbitration of EC.

5. With this agreement the reasons for break of Conference of EC, regarding BiH, are ended, so both sides are searching for an urgent continuation of the Conference. They are insisting that the confine arbitration should be executed in agreed period, i.e. May 15th.

6. In accordance with above mentioned agreements, the reasons for armed conflicts between Serbs and Croatians, at the Bosnian territory, are ended.

It is announced that all-inclusive and permanent cease-fire will be supervised by EC, which is effective from today, May 6th 1992, at 24.00 hrs.

REPRESENTATIVE OF SERBIAN
COMMUNITY
Radovan Karadžić

00332030

REPRESENTATIVE OF CROATIAN
COMMUNITY
Mate Boban

ANNEX VII

SDS Main Board: Instructions for the organization and operation of organs of the Serbian people in Bosnia and Herzegovina in emergency conditions (Variant A/B Document), 19.12.1991

Quelle: ICTY-Datenbank

English translation

ET R017-2125-R017-2134

/hand-written scribbling/

SERBIAN DEMOCRATIC PARTY
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
- Main Board -

STRICTLY CONFIDENTIAL

Copy number 055

/hand-written number/

I N S T R U C T I O N S
FOR THE ORGANISATION AND OPERATION OF ORGANS OF THE SERBIAN
PEOPLE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN EMERGENCY
CONDITIONS

Sarajevo, 19 December 1991

X

Page 1 of 9

I

1. Because there is reasonable ground for suspicion that certain forces are working persistently, thoroughly and in an organised way to take Bosnia and Herzegovina and thence also the Serbian people out of Yugoslavia by force, we hereby issue these Instructions detailing the common tasks, measures and other activities to be carried out within the framework of the national community of the Serbian people in Bosnia and Herzegovina for the purpose of implementing the decision, adopted in a plebiscite by the Serbian people of Bosnia and Herzegovina, to live in a single state, both in the present conditions or in any other conditions or circumstances that may arise in view of the development of the overall political and security situation.

2. The purpose of the tasks, measures and other activities set forth in these Instructions is to enhance mobility and readiness to protect the interests of the Serbian people.

3. The tasks, measures and other activities set forth in these Instructions shall be implemented over the entire territory of the SR BH /Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina/ or in every municipality where the Serbian people live, as follows:

- in their entirety, in those municipalities where the Serbian people constitute a majority (variant A); and | X
- partially, in those municipalities where the Serbian people do not constitute a majority (variant B). | X

4. In order to ensure their consistent and timely implementation, tasks, measures and other activities shall be set forth in two variants, A and B, and at two levels.

II

i – VARIANT A

FIRST LEVEL

1. Introduce round-the-clock duty service in all SDS municipal boards and ensure constant communication and cooperation with all local boards on the territory of the municipality.

2. Ensure conditions for daily meetings of the SDS municipal board secretariat to allow constant monitoring and assessment of the situation on the ground and the taking of necessary measures.

3. SDS municipal boards shall establish immediately Crisis Staffs of the Serbian People in the municipality, composed of the following:

- all members of the SDS municipal board secretariat;
- persons holding office in the municipality – SDS candidates in the following organs: the President of the Municipal Assembly or the Chairman of the Municipal Executive Committee; the Chief of the Public Security Station or the Police Station Commander; the Commander or Chief of the Municipal Territorial Defence Staff; the Secretary of the Municipal Secretariat for National Defence or another senior official of that Secretariat who is an SDS candidate;
- deputies of the Assembly of the Serbian People in BH;
- members of the BH SDS Main Board from the municipality.

X
/illegible/

The President of the Municipal Assembly or the Chairman of the Municipal Executive Committee shall be the Commander of the Crisis Staff.

The Commander shall appoint a member of the Crisis Staff to be the Coordinator for Relations with the SDA /Party for Democratic Action/ and HDZ /Croatian Democratic Community/ municipal leaders.

4. Convene and proclaim an assembly of the Serbian people in the municipality composed of representatives of the Serbian people in the municipal assembly.

The first session of the assembly of the Serbian people, which will elect a president of the assembly, shall be convened by the president of the current Municipal Assembly or the Chairman of the Municipal Executive Committee.

5. Carry out preparations for the establishment of municipal state organs (the executive committee, administration organs, the misdemeanours court, the public security station and others), and prepare a list of nominees for offices and duties in the said organs.

Prepare the takeover of staff, buildings and equipment of security services centres and their integration with the newly established organ of the interior at the seat of the centre.

X
/illegible/

6. Strengthen the service providing security for public buildings of vital importance in the municipality.

7. Establish control over and check the state of existing commodity reserves and proceed to complete and replenish municipal commodity reserves with the most deficient products, raw materials and manufacturing components.

X

8. Step up information and propaganda to ensure that the Serbian people are informed fully and in time about the political and security situation in the municipality and beyond.

9. Prepare an estimate of the number of necessary active and reserve policemen, TO units and civilian protection units and on that basis bring them up to full manpower levels and take any other necessary action for their engagement in keeping with the developments.

An order to activate these units shall be issued by the Crisis Staff in the municipality.

10. Advise all Serbian staff that they must not go on annual leave, travel abroad, or leave their place of permanent residence in the coming period.

11. Carry out preparations (create organisational and other conditions) to ensure:

- the protection of children, pregnant women, the elderly, the sick, the disabled or frail persons, including preparations for their protection and evacuation to less threatened areas, in full cooperation with the commands and staffs of our armed forces (JNA /Yugoslav People's Army/);

- the replenishment of wartime units according to JNA standards, in terms of manpower, materiel and cattle according to inventory lists, in accordance with federal regulations, following the principles of equity and humanity of the Serbian people, including by the personal example of SDS leaders and other prominent people from among the Serbian people;

- the protection of material resources of interest to defence and resistance, and life and work of the population;

- continuing production and services of vital interest for the defence, resistance and survival of the Serbian people.

SECOND LEVEL

1. Convene a session of the Serbian municipal assembly and establish a municipal executive committee, establish municipal state organs, elect and/or nominate senior officials and appoint senior officials.

2. Mobilise all Serbian police forces and gradually resubordinate them in coordination with JNA commands and staffs.

/illegible/

3. Through competent organs, ensure the implementation of the order for mobilisation of the JNA reserve and territorial defence units.

4. Make the SDK /Public Auditing Service/ branch and affiliated offices responsible for preventing the physical outflow of cash and securities from the treasuries under their jurisdiction in banks, post-offices and other financial institutions, and also for updating daily reports of capital payments within their areas of operation.

5. Organise round-the-clock physical security of all public buildings of vital interest, transport and communications, and manufacturing plants.

6. Take over the staff, buildings and equipment of security services centres and place them at the disposal of the newly established organs of the interior at the seat of the centre. //illegible/

7. Prevent uncontrolled distribution of food and other deficient commodities and raw materials, speed up contracted procurement of such commodities, put the current supplies of commodities under control and carry out preparations for the organised dispersion of these commodities to threatened areas, making sure that established priorities in the supply of goods are strictly enforced.

8. When taking all these measures, make sure that national and other rights of members of all nations are respected and that they are later engaged in government organs established by the Assembly of the Serbian people in the municipality. ||| X

↓
IMPORTANT

II – VARIANT B

FIRST LEVEL.

1. Introduce round-the-clock duty service in all SDS municipal boards and ensure constant communication and cooperation with all local boards on the territory of the municipality.

2. Ensure conditions for daily meetings of the SDS municipal board secretariat to allow constant monitoring and assessment of the situation on the ground and the taking of necessary measures.

3. SDS municipal boards shall establish immediately a Crisis Staff of the Serbian People in the municipality, composed of the following:

- all members of the SDS municipal board secretariat;

- persons holding office within the municipality – SDS candidates in every municipal state organ;

- deputies of the Assembly of the Serbian People in BH;
- members of the BH SDS Main Board from the municipality

The President of the SDS municipal board shall be the Commander of the Crisis Staff.

The Commander shall appoint a member of the Crisis Staff to be the Coordinator for Relations with the SDA and HDZ municipal leaders.

4. Convene and proclaim an assembly of the Serbian people in the municipality composed of assemblymen, representatives of the Serbian people in the municipal assembly and presidents of SDS local boards. X

The first session of the assembly of the Serbian people, which will elect a president of the assembly, shall be convened by the Chairman of the SDS municipal board.

5. Carry out preparations for the establishment of municipal government organs (the executive committee, administration organs, the misdemeanour court, the public security station and others), and prepare a list of nominees for offices and duties in the said organs. Make sure that members of other nations and nationalities who have expressed their loyalty to the federal state of Yugoslavia are proportionately represented in government organs. X

Prepare the takeover of the staff and some of the equipment of security services centres and their integration with the public security station in the municipality or in the place where a public security station is established. X

6. In local communes or settlements with a predominant Serbian population establish secret warehouses and depots for storing food and other deficient products, raw materials and manufacturing components, which should be removed through secret channels from commodity reserves warehouses at all levels, as well as from warehouses of commercial companies.

The organization and supervision of this job shall be the exclusive responsibility of the Crisis Staff.

7. Step up information and propaganda in order to ensure that the Serbian people are informed fully and in time about the political and security situation in the municipality and beyond.

8. Prepare an estimate of the number of necessary active and reserve policemen, TO units and civilian protection units and on that basis bring them up to full manpower levels and take any other necessary action for their engagement in accordance with the developments.

An order to activate these units shall be issued by the Crisis Staff in the municipality.

9. Advise Serbian staff that they must not go on annual leave, travel abroad, or leave their place of permanent residence in the coming period.

10. Carry out preparations (create organisational and other conditions) to ensure:

- the protection of children, pregnant women, the elderly, the sick, the disabled or frail persons, including preparations for their protection and evacuation to less threatened areas, in full cooperation with the commands and staffs of our armed forces (JNA);

- the replenishment of wartime units according to JNA standards, both in terms of manpower and materiel and cattle according to inventory lists, in accordance with federal regulations, following the principles of equity and humanity of the Serbian people, including the personal example of SDS leaders and other prominent people from among the Serbian people;

- the protection of existing and the production of new material resources in settlements with a predominant Serbian population.

SECOND LEVEL

1. Convene a session of the Serbian municipal assembly and establish a municipal executive committee, establish municipal government organs, elect and/or nominate senior officials and appoint senior officials.

2. Mobilize all Serbian police forces and gradually resubordinate them in coordination with JNA commands and staffs.

3. Through competent authorities ensure the implementation of the order for mobilization of the JNA reserve and territorial defence units.

4. Organize round-the-clock physical security of all public buildings of vital interest, transport and communications, and manufacturing plants in settlements with a predominant Serbian population.

5. In settlements with a predominant Serbian population, proceed in an organised manner to build up reserves of food and other products of vital interest for households, as well as in other ways.

/hand-written/ IMMEDIATELY

6. On the approaches to settlements with a predominant Serbian population, organise covert observation and a system of reporting all threats to the Serbian population. In conjunction with this, plan suitable protection measures and prepare a contingency plan for the evacuation of the population and material resources to safer sectors and areas.

7. Responsibility for special forms of organisation of defence in those municipalities where Serbs do not constitute the majority shall rest with the Crisis Staff, which must constantly monitor the situation in the municipality and the development of the political, military and security situation in general, and initiate in a timely fashion and engage in activities appropriate to a particular situation or the assessment of possible further developments.

III

1. In order to carry out as effectively as possible its tasks, measures and other activities defined herein, and also other tasks, measures and activities judged to be useful for the organisation of the Serbian people for its best possible defence and protection, the Crisis Staff must first undertake a comprehensive assessment of the situation in the municipality and its anticipated development in the next period.

In this, you must ensure and respect declarations of loyalty /preferably in writing/ to the constitution and the legal system of the federal state of Yugoslavia by citizens of other ethnic backgrounds.

×

2. In their work and activity, government authorities must comply with the Federal Constitution and federal law and other federal regulations, and also with republican regulations that do not contravene federal regulations.

3. Tasks, measures and other activities referred to herein may be implemented exclusively by order of the President of the BH SDS, in accordance with a specifically defined secret procedure.

4. The secret procedure for transferring and receiving orders to implement tasks, measures or other activities defined herein shall be established subsequently.

SDS CRISIS STAFF

ANNEX VIII

EPC DECLARATION CONCERNING THE CONDITIONS FOR RECOGNITION OF NEW STATES

Quelle: (Trifunovska 1994: 431-2)

Adopted at the Extraordinary EPC Ministerial Meeting
Brussels, 16 December 1991¹⁵¹

The European Community and its Member States discussed the situation in Yugoslavia in the light of their guidelines on the recognition of new States in Eastern Europe and in the Soviet Union. They adopted a common position with regard to the recognition of Yugoslav republics. In this connection they concluded the following:

The Community and its Member States agree to recognize the independence of all the Yugoslav republics fulfilling all the conditions set out below. The implementation of this decision will take place on January 15, 1992. They are therefore inviting all Yugoslav Republics to state by 23 December whether: they wish to be recognized as independent States; they accept the commitments contained in the above-mentioned guidelines;*

- they accept the provisions laid down in the draft Convention - especially those in Chapter II on human rights and rights of national or ethnic groups - under consideration by the Conference on Yugoslavia;
- they continue to support
 - the efforts of the Secretary-General and the Security Council of the United Nations, and
 - the continuation of the Conference on Yugoslavia.

The applications of those republics which reply positively will be submitted through the Chair of the Conference to the arbitration commission for advice before the implementation date.

In the meantime, the Community and its member States request the UN Secretary-General and the UN Security Council to continue their efforts to establish an effective cease-fire and promote a peaceful and negotiated outcome to the conflict. They continue to attach the greatest importance to the early deployment of a UN peace-keeping force referred to in UN Security Council resolution 724.

The Community and its member States also require a Yugoslav republic to commit itself, prior to recognition, to adopt constitutional and political guarantees ensuring that it has no territorial claims towards a neighbouring community State and that it will conduct no hostile propaganda activities versus a neighbouring community State, including the use of denomination which implies territorial claims.

* The Guidelines read as follows: "The Community and its member states confirm their attachment to the principles of the Helsinki Final Act and the Charter of Paris, in particular the principle of self-determination. They affirm their readiness to recognise, subject to the normal standards of international practice and the political realities in each case, those new States which, following the historic changes in the region have constituted (...). Therefore, they adopt a common position on the process of recognition of these new States, which requires:

- Respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;
- Guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments subscribed to in the framework of the CSCE;
- Respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement;
- Acceptance of all relevant commitments with regard to disarmament and nuclear non-proliferation as well as to security and regional stability;
- Commitment to settle by agreement, including where appropriate by recourse to arbitration, all questions concerning State succession and regional disputes.

The Community and its member States will not recognize entities which are the result of aggression. They would take account of the effects of recognition on neighbouring States. The commitment to these principles opens the way to recognition by the Community and its member states.

ANNEX IX

OPINION No. 4 ON INTERNATIONAL RECOGNITION OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF BOSNIA AND HERZEGOVINA BY THE EUROPEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER STATES

Quelle: (Trifunovska 1994: 486-88)

Paris, 11 January 1992

In a letter dated 20 November 1991 to the President of the Council of the European Communities, the Minister of Foreign Affairs of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina asked the Member States of the Community to recognize the Republic.

The Arbitration Commission proceeded to consider this application in accordance with the Declaration on Yugoslavia and Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union adopted by the Council on 16 December 1991 and with the rules of procedure adopted by the Arbitration Commission on 22 December.

For the purposes of its deliberations the Commission took note of the following materials supplied by the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina (SRBH):

1. Answers to the Commission's questionnaire sent to the Republics concerned on 24 December 1991;
2. Extracts from the relevant provisions of the 1974 Constitution of the SRBH, the constitutional amendments passed in 1990, the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and the draft Constitution currently being prepared;
3. The "Memorandum" and "Platform" of the Assembly of the SRBH, dated 14 October 1991;
4. Letter of 27 December 1991 from the President of the Presidency of the SRBH to Lord Carrington, Chairman of the Conference on Yugoslavia, on the formation of an "Assembly of the Serbian People in Bosnia and Herzegovina";
5. The Decision of 8 January 1992 by the Prime Minister of the SRBH, published in the *Official Journal*, whereby the Government undertook to abide by the international agreements cited in the Guidelines;
6. Answers, dated 8 January 1992, to the Commission's request for additional information on 3 January. The Commission also had before it two letters, dated 22 December 1991 and 9 January 1992, from the President of the "Assembly of the Serbian People in Bosnia and Herzegovina", copies of which were sent to the Chairman of the Commission on the same dates.

Having regard to the information before it, and having heard the Rapporteur, the Arbitration Commission delivers the following opinion:

1. By an instrument adopted separately by the Presidency and the Government of Bosnia and Herzegovina on 20 December 1991 and published in the *Official Journal* of the Republic on 23 December these authorities accepted all the commitments indicated in the Declaration and the Guidelines of 16 December 1991. In that instrument the authorities in question emphasized that Bosnia and Herzegovina accepted the draft Convention produced by the Hague Conference on 4 November 1991, notably the provisions in Chapter II on human rights and the rights of national or ethnic groups.

By a Decision of 8 January 1992 the Government of the SRBH accepted and undertook to apply the United Nations Charter, the Helsinki Final Act, the Charter of Paris, the Universal Declaration of Human Rights, the International Convention on Civil and Political Rights and all other international instruments guaranteeing human rights and freedoms and to abide by the commitments previously entered into by the SFRY concerning disarmament and arms control.

The current Constitution of the SRBH guarantees equal rights for "the nations of Bosnia and Herzegovina - Muslims, Serbs and Croats -and the members of the other nations and ethnic groups living on its territory". The current Constitution of the SRBH guarantees respect for human rights, and the authorities of Bosnia and Herzegovina have sent the Commission a list of the laws in force giving effect to those principles; they also gave the Commission assurances that the new Constitution now being framed would provide full guarantees for individual human rights and freedoms. The authorities gave Commission an assurance that the Republic of Bosnia and Herzegovina had no territorial claims on neighbouring countries and was willing to guarantee their integrity.

They also reaffirmed their support for the peace efforts of the United Nations Secretary-General and Security Council in Yugoslavia and their willingness to continue participating in the Conference on Yugoslavia in a spirit of constructive cooperation.

2. The Commission also noted that on 24 October 1991 the Assembly of the SRBH adopted a "platform" on future arrangements for the Yugoslav Community. According to this document the SRBH is prepared to become a member of a new Yugoslav Community on two conditions:
 - (i) the new Community must include Serbia and Croatia at least; and
 - (ii) a convention must be signed at the same time recognizing the sovereignty of the SRBH within its present borders; the Presidency of the SRBH has informed the Commission that this in no way affects its application for recognition of its sovereignty and independence.
3. The Commission notes:
 - (a) that the declaration and undertakings above were given by the Presidency and the Government of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina, but that the Serbian members of the Presidency did not associate themselves with those declarations and undertakings; and
 - (b) that under the Constitution of Bosnia and Herzegovina as amended by Amendment LXVII, the citizens exercise their powers through a representative Assembly or by referendum.

In the eyes of the Presidency and the Government of the SRBH the legal basis for the application for recognition is Amendment LX, added to the Constitution on 31 July 1990. This states that the Republic of Bosnia and Herzegovina is a "sovereign democratic State of equal citizens, comprising the peoples of Bosnia and Herzegovina -Muslims, Serbs and Croats -and members of other peoples and other nationalities living on its territory". This statement is essentially the same as Article 1 of the 1974 Constitution and makes no significant change in the law.

Outside the institutional framework of the SRBH, on 10 November 1991 the "Serbian people of Bosnia and Herzegovina" voted in a plebiscite for a "common Yugoslav State". On 21 December 1991 an "Assembly of the Serbian people of Bosnia and Herzegovina" passed a resolution calling for the formation of a "Serbian Republic of Bosnia and Herzegovina" in a federal Yugoslav State if the Muslim and Croat communities of Bosnia and Herzegovina decided to "change their attitude towards Yugoslavia". On 9 January 1992 this Assembly proclaimed the independence of a "Serbian Republic of Bosnia and Herzegovina".

4. In these circumstances the Arbitration Commission is of the opinion that the will of the peoples of Bosnia and Herzegovina to constitute the SRBH as a sovereign and independent State cannot be held to have been fully established. This assessment could be reviewed if appropriate guarantees were provided by the Republic applying for recognition, possibly by means of a referendum of all the citizens of the SRBH without distinction, carried out under international supervision.

(SIGNED) R. BADINTER

ANNEX X

STATEMENT ON PRINCIPLES FOR NEW CONSTITUTIONAL ARRANGEMENT FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA

Quelle: (Trifunovska 1994: 517-19)

Lisbon, 23 February 1992

A. Independence

1. Bosnia and Herzegovina would after independence, be an independent state, composed of three constituent units, named...The word for these constituent units requires further consideration.
2. Bosnia and Herzegovina would continue to have its existing borders and neither the for the governments of the constituent (units) will encourage or support claims to any part of its territory by neighbouring states.
3. The people (ljudi) of the three nations, Muslims, Serbs and Croats and those belonging to other nations and nationalities would realise their sovereign rights through the Republic of Bosnia and Herzegovina and the constituent (units).

B. General Principles

1. Bosnia and Herzegovina and its constituent (units) would be governed in accordance with the following constitutional principles, as understood and generally practised among the democratic states of Western Europe and as set out in the Draft Convention under discussion in the Conference:
 - (a) Respect for human rights at the highest standards as envisaged in the draft Convention, respect for private ownership, the market economy and free enterprise;
 - (b) The general and equal right to vote, free elections and secret voting;
 - (c) Freedom for political and trade union activities;
 - (d) A secular state system with full religious freedom and separation of church and state, separation of powers between the branches of government, the rule of law and a democratic and effective system of control and protection of constitutionality and legality;
 - (e) International control and jurisdiction for the protection of human rights and freedom.

C. The Assembly and Government of Bosnia and Herzegovina

1. The Assembly of Bosnia and Herzegovina would be composed of a Chamber of Citizens, which would be directly elected, and a Chamber of Constituent (Units) in which each of the three constituent (units) would have an equal number of representatives.
2. The Assembly and the Government of Bosnia and Herzegovina would have competence to legislate and to administer in the following fields: the armed forces, Central Bank, economic relations, including transport, energy supplies, pipelines and water management, where any of these affect more than one constituent (unit) and other items to be decided. Decisions concerning the flag and emblem, education, religion, decisions concerning relations with states neighbouring Bosnia and Herzegovina, the armed forces of Bosnia and Herzegovina, would be decided in the Chamber of Constituent (Units) by a majority of three-quarters of the total number of the representation in it.
3. The composition of the civil service, judiciary and armed forces of Bosnia and Herzegovina would reflect proportionally the national composition of Bosnia and Herzegovina.

4. In order to resolve constitutional questions between the authorities of Bosnia and Herzegovina and the authorities of the constituent (units), a special Constitutional Court would be established, which might for a period of not less than five years include an impartial element drawn from outside Bosnia and Herzegovina and its neighbouring states.

D. The Constituent (Units)

1. Within Bosnia and Herzegovina, three constituent (units) would be established, whose territory would be those envisaged in Part E below.

2. The Assembly and the Government of the constituent (units) would have to legislate and to administer in matters of concern to the constituent (units), namely, the administration of the services and officials of a constituent (unit), expropriation of property for public use, land registries, fire prevention, chambers of commerce, supervision of co-operative trading organizations, savings banks and credit institutions. supervision of charitable institutions, social security, sickness insurance, conservation of the historic, artistic and cultural heritage, cultural institutions. such as libraries, institutes and museums, the use of land, environmental controls, housing, markets, roads, emergency services, mining, hunting and fishing, nature reserves, aquaducts, pipelines, transport within the constituent (unit), tourism, agriculture and forests, social assistance, water management, schools, police, trade, security at public performances, hygiene, sport and recreation and other items to be decided.

3. The civil service, the police, to local judiciary, and any national guard established by a constituent (unit) would reflect proportionally the national composition of the constituent (unit).

4. Member of the nations who would be in a minority in a particular constituent (unit) would receive protection similar to that in Article 2(3) of the draft Convention.

5. There would be an absolute right of freedom of movement from one constituent (unit) to another part of the same constituent (unit).

E. Definition of the Constituent (Units)

1. The territory of the constituent (units) would be defined, on the basis of the (1971, 1981 of 1991) census and the existing communes, with only such small adjustments as may be clearly justified, in such a way that communes where one particular nation is clearly in a majority are grouped together into the appropriate constituent (unit). A state may have several separate parts. If, in any particular areas, difficulties of definition remain, the assistance of the Arbitration Commission would be requested. Sarajevo, as well as being the capital of one of the constituent (units), would be the capital of Bosnia and Herzegovina.

F. Transitional Steps

A constitutional law to modify the Constitution in order to give effect to these principles will be prepared and submitted to the Assembly as soon as possible.

ANNEX XI

EPC STATEMENT ON YUGOSLAVIA

Quelle: (Trifunovska 1994: 514-5)

Lisbon, 17 February 1992

The Community and its member States welcome the recommendation made by the Secretary-General of the United Nations to the Security Council on the deployment of a United Nations peace-keeping force in Yugoslavia in accordance with the United Nations plan. They firmly hope that a favourable decision will be taken at an early date.

They call upon all parties to do everything within their power to facilitate the speedy and safe deployment of the United Nations peace-keeping force.

The Community and its member States consider that the joint and coordinated efforts of the United Nations peace-keeping force and the observer mission will constitute a major factor in establishing the conditions necessary for a peaceful and comprehensive settlement of the crisis. Such a solution should be brought about through active participation by all parties concerned in the Conference on Yugoslavia. They also underscore the importance of continuing to respect strictly the arms embargo in force.

The Community and its member States express once again their full appreciation for the results already achieved within the framework of the Peace Conference on Yugoslavia, under the chairmanship of Lord Carrington. In this respect, they emphasize the need for all participants to respect fully the commitments already undertaken with regard to the provisions of the draft treaty on the protection of human rights and the rights of minorities, and the unacceptability of any change of frontiers through force.

The Community and its member States note with satisfaction the constructive attitude of Serbia and will take it into account when reviewing the question of positive measures.

The Community and its member States express their support for the ongoing efforts within the framework of the Conference to promote dialogue between the parties in Bosnia and Herzegovina aimed at achieving a constitutional solution which must take into consideration the legitimate concerns of all peoples involved within the inviolable frontiers of that Republic. In this context, they indicate their readiness to respond in a positive manner to the request by the Bosnian authorities for international supervision of the planned referendum in close coordination with the relevant Institutions of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE).

The Community and its member States will continue to monitor very closely all developments concerning the possible recognition of other Republics.

ANNEX XII

Draft Agreement Brussels 9.3.1992

Quelle: Tanjug 10.3.1992 und BBC 12.3.1992

A) Independence

- 1) Bosnia-Hercegovina is to be a state comprising a number of constituent units, along national principles, while economic, geographic and other criteria would be also taken into account.
- 2) Bosnia-Hercegovina would continue to remain within its existing borders while neither the government of Bosnia-Hercegovina nor the governments of the constituent units will encourage or support the ambitions of the neighbouring states to lay claims to any part of Bosnia-Hercegovina's territory.
- 3) Sovereignty rests with members of the Muslim, Serbian and Croatian peoples and other peoples and nationalities who exercise it through their civic participation in the constituent units and the republic's central organs.

B) General Principles

- 1) Bosnia-Hercegovina and its constituent units would be governed in line with the following constitutional principles as they are understood and applied in principle in Western Europe's democratic countries and as they are laid down in a draft convention which is being discussed at the conference
 - a) the highest standards of respect for human rights as the draft convention envisages, respect for private property, a market economy and free enterprise;
 - b) one's general and equal right to vote, free elections and secret voting;
 - c) freedom of political and trade unions' activities;
 - d) a secular state system with religious freedoms and the church's separation from the state, separation of competence between government departments, the rule of law and a democratic and efficient system of control and of protecting constitutionality and legality;
 - e) international control and competencies in the sphere of protecting human rights and freedoms.

C) The Assembly and Government of Bosnia-Hercegovina

- 1) Bosnia-Hercegovina's Assembly would comprise a chamber of citizens, whose members would be elected directly, and a chamber of the constituent units in which each constituent unit would have the same number of representatives.
- 2) By operating via the chamber of citizens and the chamber of constituent units and the government the assembly would be empowered to adopt, discuss and adjust proposals of the constituent units and to govern in the following spheres central bank and monetary policies, foreign relations, general economic policies, economic relations, including - if one of the following spheres relates to more than one constituent units - transport, power supplies, oil pipelines, water distribution and other issues requiring decision-making. The banner and coat of arms, high education, religious matters, macro-economic policies, important or strategic issues regarding economic policies, Bosnia-Hercegovina's relations with Bosnia-Hercegovina's neighbouring countries and other issues requiring decision-making will be decided on by the chamber of constituent units by a majority vote of four fifths of the total number of its representatives.

Note armed forces and police are to be discussed at a later stage.

- 3) The composition of employees in Bosnia-Hercegovina's state services and judiciary would be proportional to Bosnia-Hercegovina's national composition.

4) In order to resolve constitutional issues arising between the authorities of Bosnia-Herzegovina and the authorities of its constituent units a special tribunal would be set up in the framework of which unbiased individuals from outside Bosnia-Herzegovina and its neighbouring countries would work for at least five years. This tribunal will include one member from each constituent unit and the same number of members plus one outside member [as received] . It decides by an absolute majority of votes.

D) Constituent Parts

1) Constituent units would be formed within the framework of Bosnia-Herzegovina. Their definition is formulated in the following chapter "E".

2) The Assembly and government of the constituent units would be empowered, subject to Bosnia-Herzegovina's legislation within the limited range specified above and in line with the procedure presented above, to pass legislation and decide on matters of importance for the constituent units, namely, managing a constituent unit's services and officials, appropriation of property in line with public interests, ordnance surveys, anti-fire protection, chambers of commerce; to monitor co-operative trade organisations, building societies and credit institutions, charities, social security, health service, preservation of art and cultural heritage, cultural institutions such as libraries, institutes and museums, land management; to monitor protection of the environment, housing-related issues, markets, roads, emergency-situation services, mining, hunting and fishing, natural resources, waterworks, water management, oil pipelines, transport within a constituent unit, tourism, agriculture, forestry, social aid, education, schools, police, trading and other aspects of economic policies, security measures at public functions, hygiene, sport and recreation and other issues requiring decision-making. Each constituent unit would organise its own institutions. A constituent unit may establish and maintain links with other republics and organisations in them conditional upon these relations and links being in keeping with the independence and integrity of Bosnia-Herzegovina as a federal state.

3) The composition of every institution (state services, judiciary, etc) formed by a constituent unit would reflect its national composition.

4) A member of the minority nation in any given constituent unit would enjoy a kind of protection similar to that specified under Article 2(3) of the convention.

E) Definition of the Constituent Units

A working group will be formed and tasked with defining the territory of the constituent units on the basis of national principles bearing in mind economic, geographic and other criteria.

F) Transitional Moves

1) A constitutional law on changing the constitution will be prepared and submitted to the Assembly as soon as possible, so as to facilitate the implementation of these principles.

ANNEX XIII

Das Abkommen von Sarajewo 18.3.1992

Quelle: ICTY Datenbank

P1195

Regards

José Cutileiro

02093996

15 XI 00

02093997

STATEMENT OF PRINCIPLES
for new constitutional arrangements for Bosnia and Hercegovina

A Independence

1. Bosnia and Hercegovina would be a state, composed of three constituent units, based on national principles and taking into account economic, geographic and other criteria.
2. Bosnia and Hercegovina would continue to have its existing borders and neither the government of Bosnia and Hercegovina nor the governments of the constituent units will encourage or support claims to any part of its territory by neighbouring states.
3. Sovereignty resides in the citizens of the Muslim, Serb and Croat nations and other nations and nationalities, who realise it through their civic participation in the constituent units and the central organs of the Republic.

B General Principles

1. Bosnia and Hercegovina and its constituent units would be governed in accordance with the following constitutional principles, as understood and generally practised among the democratic states of Western Europe and as set out in Draft Convention under discussion in the Conference:
 - a. Respect for human rights at the highest standards as envisaged in the draft Convention, respect for private ownership, the market economy and free enterprise;
 - b. The general and equal right to vote, free elections and secret voting;
 - c. Freedom for political and trade union activities;
 - d. A secular state system with full religious freedom and separation of church and state, separation of powers between the branches of government, the rule of law and a democratic and effective system of control and protection of constitutionality and legality;
 - e. International control and jurisdiction for the protection of human rights and freedom.

C The Assembly and Government of Bosnia and Hercegovina

1. The Assembly of Bosnia and Hercegovina would be composed of a Chamber of Citizens, which would be directly elected, and a Chamber of Constituent Units in which each of the constituent units would have an equal number of representatives.
2. The Assembly, acting through the Chamber of Citizens and the Chamber of Constituent Units, and the Government, would have competence to legislate, to consider and adjust proposals from the

constituent units and to administer in the following fields: Central Bank and monetary policy, foreign relations, defence 1) general economic policy, economic relations, including, where any of the following affect more than one constituent unit, transport, energy supplies, pipelines and water management, and other items to be decided. Decisions concerning the flag and emblem, higher education, religion, matters concerning defence, macro-economic policy, important or general matters concerning economic policy, decisions concerning relations between Bosnia and Hercegovina and states neighbouring Bosnia and Hercegovina and other items to be decided would be decided in the Chamber of Constituent Units by a majority of four-fifths of the total number of the representatives in it.

Note: Matter concerning the future armed forces of Bosnia and Hercegovina will be defined in the course of these negotiations. This does not refer to the present army, the question of which will be solved separately.

3. The composition of the civil service and the judiciary of Bosnia and Hercegovina would reflect proportionally the national composition of Bosnia and Hercegovina.

4. In order to resolve constitutional questions between the authorities of Bosnia and Hercegovina of the constituent units, a special Tribunal would be established, which would for a period of not less than five years include impartial elements drawn from outside Bosnia and Hercegovina and its neighbouring states. This Tribunal will have one member from each unit and the same number and one more drawn from outside. It takes decisions by simple majority.

D The constituent units

1. Within Bosnia and Hercegovina, constituent units would be established, which are defined in Part E below.

2. The Assembly and the government of the constituent units would have power, subject to any legislation of Bosnia and Hercegovina in the limited fields specified above and in accordance with the procedures set out above, to legislate and to administer in matters of concern to the constituent units; namely, the administration of the services and officials of a constituent unit, expropriation of property for public use, land registries, fire prevention, chambers of commerce, supervision of co-operative trading organisations, savings banks and credit institutions, supervision of charitable institutions, social security, sickness insurance, conservation of the historic, artistic and cultural heritage, cultural institutions, such as libraries, institutes and museums, the use of land, environmental controls, housing, markets, roads, emergency services, mining, hunting and fishing, nature reserves, aqueducts, water management, pipelines, transport within the constituent unit, tourism, agriculture and forests, social assistance, education, schools, police, trade and other aspects of economic policy, security at public performances, hygiene, sport and recreation and other items to be decided. Each constituent unit would organise its own institutions. A constituent unit may establish and maintain relations and links with the other Republics and with organisations in them provided that these relations and links are consistent with

02093999

the independence and integrity of Bosnia and Hercegovina.

3. All the institutions (the civil service, the judiciary, etc.) established by a constituent unit would reflect proportionally the national composition of the constituent unit.

4. Members of the nations who would be in a minority in a particular constituent unit would receive protection similar to that in Article 2 (3) of the draft Convention.

E Definition of the constituent units

A working group will be established in order to define the territory of the constituent units based on national principles and taking into account economic, geographical and other criteria. A map based on the national absolute or relative majority in each municipality will be the basis of work in the working group, and will be subject only to amendments, justified by the above-mentioned criteria. A copy is annexed to this Statement.

F Transitional Steps

1. Subject to the definition of the constituent units for the purpose of the future arrangements in accordance with Part E of this Statement, a constitutional law to modify the Constitution in order to give effect to these principles will be prepared and submitted to the Assembly as soon as possible, and will have to be confirmed by a referendum of the people under international supervision.

THIS PAPER IS THE BASIS OF FURTHER NEGOTIATIONS

Sarajevo
18 March 1992

As agreed by the leaders of SDA, SDS and HDZ parties in the fifth round of the talks on future constitutional arrangements for Bosnia and Hercegovina under the auspices of the EC Peace Conference

02094000



MUSLIM 

SERB 

CRGAT 

~~02094001~~
ms

4

Additional Part to be added after Part B of the Statement of Principles of 18 March 1992. [on Annex 3]

Human Rights

1. The Constitution would include provisions providing for the protection of human rights and rights of minorities as envisaged in Article 2 a) b) and d) of the draft Convention of the EC Peace Conference on Yugoslavia, and full effect would be given to those rights by the authorities of Bosnia and Hercegovina and the authorities of the constituent units.
2. Cases in Courts involving allegations of a breach of those rights would be decided, as a final Court of Appeal, by the special Tribunal, envisaged in paragraph C4 of the agreed Statement of Principles: the jurisdiction of that Tribunal would extend to cover such cases.
3. A Mixed Commission for Human Rights would be established, composed of one representative of each of the three nations and four representatives including the Chairman from the European Community. The Mixed Commission would consider and make recommendations by majority vote on any question relating to those rights which are brought before it.
4. A monitoring mission including members drawn from the European Community would be established which could, at the request of a representative on the Mixed Commission for Human Rights, investigate and report on any allegation of infringement of the rights referred to in paragraph 1 above.

ANNEX XIV

EPC Statement on events in Sarajevo

Quelle: European Political Cooperation Documentation Bulletin, 1993, Vol 9, Seite 138

2 March 1992
Brussels/Lisbon

The Presidency on behalf of the Community und its Member States condemns the recent violence In Sarajevo following the referendum on the future status of the Republic, held on 29 February and 1 March 1992. It calls upon all parties concerned to refrain from any action which may impede their continuing and constructive participation in the talks on constitutional arrangements.

The Presidency recalls the commitments accepted by all parties regarding the security of all observers present in the republic and calls upon those parties to take immediate measures to ensure the freedom of movement in safety of all observers.

ANNEX XV

US/EPC DECLARATION ON THE RECOGNITION OF THE YUGOSLAV REPUBLICS

Quelle: (Trifunovska 1994: 521)

Brussels, 10 March 1992

The Community and its member States and the United States reiterate their strong support for the UN Peace-keeping Plan, for the EC Peace Conference chaired by Lord Carrington and for the key principles underlying the search for a political settlement of the Yugoslav crisis at the EC Conference: no changes in the borders of the Yugoslav republics by force or absent mutual consent, strong protection for human rights and the rights of all national and ethnic groups in all republics.

The Community and its member States and the United States have agreed to coordinate their approaches to completing the process of recognizing those Yugoslav republics that seek independence.

The Community and its member States, bearing in mind its declaration on 16 December 1991, and the United States are agreed:

(i) that the United States will, in this context, give rapid and positive consideration to the requests for recognition by Croatia and Slovenia in such a way as to support the dual-track approach based on the deployment of the UN peace-keeping force and the European Community Peace Conference chaired by Lord Carrington;

(ii) that the Community and its member States and the United States will also coordinate their approach to Serbia and Montenegro, which have expressed the wish to form a common state, and lay particular emphasis on their demonstrable respect for the territorial integrity of the other republics and for the rights of minorities on their territory as well as their willingness to negotiate Yugoslav state succession issues at the EC Conference on the basis of the mutual agreement with the other four republics; and

(iii) that positive consideration should be given to the requests for recognition of the other two republic, contingent on the resolution of the remaining European Community questions relating to those two republics. In this context, they strongly urge all Parties in Bosnia and Herzegovina to adopt without delay constitutional arrangements that will provide for a peaceful and harmonious development of this republic within its existing borders, The Community and its member States and the United States also agreed strongly to oppose any effort to undermine the stability and territorial integrity of those two republics.

ANNEX XVI

European Parliament Resolution on the situation on the territory of the former Yugoslavia 13.3.1992

Quelle: Official Journal of the European Community, No C 94/294

RESOLUTION on the situation on the territory of the former Yugoslavia

The European Parliament,

A. deeply concerned at the continuing tension and violence in certain parts of the territory of the former Socialist Federative Republic of Yugoslavia,

B. concerned also at the implications which destabilization in the region is having for the Community and its Member States,

C. noting the results and events surrounding the referendum in the Republic of Bosnia Herzegovina on 29 February and 1 March 1992, as reported by Parliament's observers,

D. fully supporting the efforts of the Council of Ministers and praising the excellent work of the EC monitors,

E. welcoming the decision by the UN Security Council to send 13 000 troops to the former Yugoslavia on a peace-keeping mission and asking UN Member States to ensure that the operation is properly financed,

F. noting the result of the referendum in the Republic of Montenegro,

G. having regard to its previous resolutions,

1. Acknowledges the result of the referendum in Bosnia-Herzegovina, which revealed a sizeable majority in favour of independence;

2. Believes that Bosnia-Herzegovina now meets the Community's requirements concerning the recognition of independence and urges that any change in the constitutional status of Bosnia-Herzegovina must be accompanied by the establishment of effective guarantees for the human and minority rights of all its citizens;

3. Applauds the efforts of the leaders of the communities to reach agreements which will prevent further bloodshed in the Republic; insists that all parties must make every effort to maintain peace and move forward on the basis of the referendum result, which commands the greatest possible degree of support from the population as a whole;

4. Asks the Council and the Commission to offer their assistance in the process of continuing the conference on the future of Bosnia-Herzegovina in which all population groups and all political parties must be able to participate;

5. Believes that the Community should adopt the 'Treaty Provisions for the Convention',

especially Chapter 2 on the protection of the rights of minorities and human rights, as its guideline for the negotiations;

6. Insists that the political authorities in neighbouring republics must refrain from any action or statements which could further inflame the situation;

7. Warns against a large-scale acceptance of dual nationality for population groups in Bosnia-Herzegovina and asks the governments involved to enter immediately into negotiations on cultural and economic agreements which are not based on ethnic discrimination or ethnic privileges;

8. Stresses the importance of the freedom and independence of the press and the media;

9. Asks the Council and the Commission to help the Government of Bosnia-Herzegovina to solve the problems connected with the future of the Yugoslav national army, insofar as it cooperates with the Government;

10. Believes that the Community should establish economic and cultural relations with Bosnia-Herzegovina so that it will be able to participate fully in Community programmes for Central Europe;

11. Takes note of the request from the former Yugoslav 'Republic of Macedonia' for diplomatic recognition on the basis of the referendum of 8 September 1991, the views of the 'Badinter' Commission on this request, and the Council decision of 16 December 1991 on the guidelines for recognition;

12. Urges that any change in the constitutional status of Macedonia must be accompanied by unequivocal undertakings by the Macedonian Government and Parliament that they will not seek any territorial changes in the frontiers of their republic;

13. Stresses the need for the Community and its Member States to play their full part in underwriting such guarantees;

14. Calls 'on the parties concerned to make every effort to find a mutually acceptable solution to the current problems in an atmosphere of restraint; supports the Council's commitment to mediate over the question of the name of the republic and other political problems before proceeding to recognition of the republic; believes that all the necessary means must be used to bring about negotiations as soon as possible;

15. Believes, however, that it is totally unacceptable for political disagreements between Member States to be pursued by economic means; welcomes the condemnation of popular initiatives of this sort by the authorities of the Member State concerned;

16. Stresses again that respect for the human rights of all the inhabitants of the former Yugoslavia remains essential if conflicts, potentially catastrophic to all concerned, are to be avoided, and recalls, therefore, its previous resolutions on Kosovo, insisting that the Serbian and other governments fully respect the rights of the Albanians of this and other parts of the former Yugoslavia;

17. Hopes that all authorities in the former Yugoslav republics will do everything possible to avoid national antagonisms and their consequences, and in particular to work for economic

cooperation, equitable sharing of the Yugoslav debt, free movement of people and goods, and rapid transit arrangements across boundaries;

18. Reiterates its belief that absolute acceptance of CSCE principles is a precondition for the recognition of any new states within Europe and that no changes of frontiers made by force will be recognized;

19. Recalls the guarantees given by the newly independent republics and by the other republics of the former Socialist Federative Republic of Yugoslavia concerning their commitment to a peaceful and negotiated end to the conflict and to respect for human rights, in particular those of minorities; urges, in particular from the Croatian authorities, full respect for these guarantees and believes that relations between the Community and the states and republics must continue to be shaped by the extent to which each lives up to its undertakings;

20. Expresses its support for the continuation of the peace conference on Yugoslavia, chaired by Lord Carrington;

21. Supports the Citizen's Peace Conference to be organized by the Helsinki Citizens' Assembly with the goal of providing a forum for citizens' groups within which to debate the future of the former Yugoslav republics and the construction of peace and democracy in the region; also supports the Municipal Peace Conference to be held in Sarajevo in November 1992, bringing together mayors and other local officials from the former Yugoslav republics and elsewhere in Europe;

22. Expresses the strongest possible support for the work of the EC monitors and for the deployment of UN peace-keeping forces; acknowledges the cooperation to date of all the relevant national authorities and calls on them to maintain this constructive approach;

23. Instructs its President to forward this resolution to the Commission, the Council, EPC and the Secretary-General of the United Nations.

ANNEX XV

Assembly of the Serbian People of Bosnia and Herzegovina: Decision on Strategic Objectives of the Serbian People in Bosnia and Herzegovina

Quelle: ICTY-Datenbank

Translation 01902431

Page 866 – Number 22 OFFICIAL GAZETTE OF THE REPUBLIKA SRPSKA Friday, 26 November 1993

386

Pursuant to Article 115 of Rules of Procedure of the Republika Srpska National Assembly of the Serbian People in Bosnia and Herzegovina (*Official Gazette of the Serbian People in BH*, no. 3/92), at the session held on 12 May 1992, the Assembly of the Serbian people in Bosnia and Herzegovina issued

DECISION ON STRATEGIC OBJECTIVES OF THE SERBIAN PEOPLE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

The strategic objectives or priorities of the Serbian people in Bosnia and Herzegovina are to:

1. Establish State borders separating the Serbian people from the other two ethnic communities.
2. Set up a corridor between Semberija and Krajina.
3. Establish a corridor in the Drina river valley, that is, eliminate the Drina as a border separating Serbian States.
4. Establish a border on the Una and Neretva rivers.
5. Divide the city of Sarajevo into Serbian and Muslim parts and establish effective State authorities in both parts.
6. Ensure access to the sea for Republika Srpska.

No. 02-130/92
12 May 1992

President of the
National Assembly
Momčilo KRAJIŠNIK

ANNEX XVIII

EPC DECLARATION ON RECOGNITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Quelle: (Trifunovska 1994: 521)

Luxembourg, 6 April 1992

The Community and its member States have decided to recognize as from 7 April 1992 the Republic of Bosnia and Herzegovina. The measures implementing this decision will be taken nationally in accordance with international practice.

The Community and its member States have also decided to extend to the Republic of Serbia the benefit of positive measures similar to those granted to the other republics on 2 December 1991 and 10 January 1992. The presidency, the Commission and the Chairman of the Conference on Yugoslavia are asked to discuss with the authorities of Serbia the modalities for the implementation of this decision, in accordance with principles agreed among the Community and its member States.

The Community and its member States also heard a report from the presidency about its efforts to reach a solution on the issue of the recognition of another republic. They expect these efforts to produce results soon.

ANNEX XIX

PRESIDENT BUSH'S STATEMENT ON THE RECOGNITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA, CROATIA AND SLOVENIA

Quelle: (Trifunovska 1994: 521-2)

Washington, 7 April 1992

The United States recognizes Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia as sovereign and independent states and will begin immediately consultations to establish full diplomatic relations. The United States accepts the pre-crisis republic borders as the legitimate international borders of Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia.

We take this step because we are satisfied that these states meet the requisite criteria for recognition. We acknowledge the peaceful and democratic expression of the will of citizens of these states for sovereignty.

We will continue to work intensively with the European Community and its member states to resolve expeditiously the outstanding issues between Greece and the Republic of Macedonia, thus enabling the United States to recognize formally the independence of that republic as well. The United States will also discuss with the governments of Serbia and Montenegro their interest in remaining in a common state known as Yugoslavia.

In light of our decisions on recognition, the United States will lift economic sanctions from Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia and Slovenia. Sanctions were applied to Yugoslavia on December 6, 1991. We will lift sanctions against Serbia and Montenegro contingent on Belgrade's lifting the economic blockades directed against Bosnia and Herzegovina and Macedonia. The UN arms embargo remains in effect.

It has been US policy throughout the Yugoslav crisis to accept any resolution arrived at peacefully, democratically and by negotiation. The United States strongly supports the UN Peace-keeping Plan, as worked out by Cyrus Vance, and the full deployment of the UN peace-keeping force. We continue to support the Peace Conference as the indispensable forum for the parties to reach a peaceful settlement of their dispute and to establish the basis for future relations. US recognition is without prejudice to any future association Yugoslav successor states might agree to establish.

The United States views the demonstrated commitment of the emerging states to respect borders and to protect all Yugoslav nationalities as an essential element in establishing full diplomatic relations. Equally, we view such a commitment by Serbia and Montenegro as essential to proceed in discussions on their future status.

The deployment of the UN peace-keeping force, the continuation of the EC Peace Conference and the process of international recognition offer all the former Yugoslav republics an historic opportunity to reject decisively the tragic violence that has led toward reconciliation, toward integration within Europe, and toward normal and productive relations with the United States. The United States will continue to work to achieve these goals.

ANNEX XX

Gemeinsame Erklärung von Milosevic und Tadjman zur Union Dreier Republiken, 17. Juli 1993

Quelle: CD-ROM Balkan Odyssey

Statement
Geneva
July 17, 1993

The president of the Republic of Croatia, Dr. Franjo Tadjman and the President of the Republic of Serbia Slobodan Milosevic hereby issue, after the meeting held under the auspices of the Co-Chairmen of the International Conference on the Former Yugoslavia Thorvald Stoltenberg and Lord Owen, the following

STATEMENT

1. All speculations about a partition of Bosnia and Herzegovina between Croatia and Serbia are entirely unfounded.
2. The only way to achieve permanent peace in Bosnia and Herzegovina lies in the recognition of the interests of all the three constituent peoples and in the achievement of the agreement on the establishment of three republics within the scope of a confederation.
3. In expressing their satisfaction with the solution of the problem of Maslenica Bridge, Zemunik and Peruca, the Presidents welcome the achieved agreement on the cessation of hostilities and express they believe that each individual or group responsible for the violation of the agreement should bear full responsibility.

The Presidents point out the significance of the achieved agreement as a model for the solution of disputes by peaceful means, and consider it an important step towards the normalization of Croato-Serbian relations as a whole.

Geneva, July 17, 1993

President of the Republic of Serbia
Slobodan Milosevic

President of the Republic of Croatia
Dr. Franjo Tadjman

ANNEX XXI

Text of the agreement on access to the sea, 20 September 1993

Quelle: CD-ROM Balkan Odysee

VI. Access to the Sea

Separate Agreements have been reached:

(A) Between the Muslim and Croat parties for the establishment of an exit to the sea for the Muslim majority republic through the Croat majority republic via the Access Authority throughway from Poplat to Neum and for the Muslim majority republic to hold a tract of land on the shore of the Adriatic on the Isthmus of Kosa (Klek) and establish a joint authority between the two republics to develop the tourist industry in that area.

(B) Between the Croat and Muslim parties that a port facility for the Muslim majority republic shall be between Visici and Celjevo on the Neretva capable of taking vessels trans-shipping from Ploce and also directly from other ports in the Adriatic and that the southern border of the Muslim majority republic shall be moved down from Recice to just above Visici. Initially there shall be an Access Authority throughway along the road from Recice to Tasovcivi and to the turn-off to Celjevo. The land for the port shall be defined as being, south of the houses along the road to Celjevo, west of the houses along the road to Vescivi, to the north of the built up area of Visici and then following the east bank of the river Neretva. If the port is developed the Muslim majority republic will be expected to build a fly-over at the Celjevo crossroad and a new road along an agreed route to Recice avoiding as far as possible existing settlements and this road, with the land one half a kilometre on either side, and the port area will be part of the Muslim majority republic.

(C) The Republic of Croatia has agreed to a 99 year lease for a separate port facility for the Muslim majority republic at the port of Ploce, and the details governing this port facility shall be set out in the agreement between the Republic of Croatia and the Union of Republics of Bosnia-Herzegovina set out in Appendix VII hereto.

(D) That as soon as relations between the Republics of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) are normalised there shall be a treaty covering an exchange of territory involving also the Union of Republics of Bosnia-Herzegovina to take account of the need for strategic assurances for Dubrovnik and of the strategic importance of Prevlaka to the Bay of Kotor, the need for the Serb majority republic to have access to the sea in the area between Ostri RT and Molunat, the need for the Republic of Croatia to be compensated with territory so that there shall be no net loss of territory to the Republic of Croatia.

ANNEX XXII

Klaus Kinkel/Alain Juppe: Letter to Belgian EU Presidency, 7 November 1993

Quelle: CD-ROM Balkan Odysse

Bonn and Paris, 7

November 1993

Dear Willy

In a letter dated 27 October 1993 from the Federal Chancellor and the President of the Republic in agreement with the Prime Minister to Prime Minister J.L. Dehaene on the subject of the Realization of a Common Foreign and Security Policy, Germany and France proposed that we speedily develop a coherent common position within the Union with a view to bringing about a lasting ceasefire and a peace settlement in the former Yugoslavia. We should like to share a few thoughts in confidence with our partners:

1. We noted with great interest Lord Owen's statement at the General Affairs Council meeting on 26 October on the state of the peace negotiations. We support the efforts of the co-chairmen. Their "globalization concept" is to be welcomed. It is in keeping with the approach adopted at the London conference. Only a comprehensive resolution of all the problems in the former Yugoslavia will make possible a durable peace settlement in this sorely tested region.

However, the co-chairmen's most recent soundings have confirmed that preparations for the planned "globalization conference" will take some considerable time. The UN Secretary-General, too, assumes that the earliest it could take place is the spring of next year. In the meantime Bosnia and Herzegovina faces the threat of catastrophe this winter, and in the areas of Croatia under UNPROFOR mandate the risk of war is increasing.

Mr Willy Claes,
President of the Council of European Union
Minister of Foreign Affairs
of the Kingdom of Belgium,
Brussels.

We cannot turn a blind eye to these developments. A twin-track approach is therefore necessary - a view shared by the co-chairmen. As well as the necessary careful preparations for the global conference, which can only take place if there is a real chance of its success, particular emphasis must now be placed on tackling the following priorities:

securing humanitarian assistance for Bosnia
arriving at a solution for Bosnia based on the Geneva package,
and
establishing a modus vivendi for the areas of Croatia, under
UNPROFOR mandate in order, as an interim step, to prevent the
danger of war there

2. We are aware of the immense problems involved. Nonetheless, the Twelve must, as a result of their responsibility for this part of Europe, continue to do their utmost to achieve these urgent objectives as quickly as

possible and must also try to win the support and participation of the United States of America and Russia for these goals. Germany and France therefore propose the following procedure to their partners:

(a) Humanitarian Assistance (Joint Action)

The financial resources available for humanitarian assistance should be increased and third parties, in particular Islamic states, encouraged to participate. Specially protected humanitarian corridors should be established between the Dalmatian coast and Sarajevo in particular and Tuzla airport should be reopened. All parties to the conflict must agree that these routes and Tuzla airport are inviolable and give credible, firm guarantees to this effect. The airlift should be extended to Tuzla. The practice of demanding "transit fees" must be ended. It must be ensured through checks on transport and final distribution that the humanitarian assistance does in fact reach the needy, not the military. The legal prerequisites for this are in place (UN Security Council resolutions, rules of engagement). We welcome the readiness of European Community member states and other troop contributors to help protect the humanitarian corridors and to provide logistical support within the limits of their respective possibilities.

These measures should be elaborated immediately in conformity with the European Council declaration of 29 October, then submitted to the UN Secretary-General and implemented in close co-ordination with the United Nations.

(b) Solution in Bosnia

The war in Bosnia must be brought to an end. The Bosnian people do not want a second winter of war. They want peace.

The acquis reached in the negotiations on board "Invincible" on 20 September must be secured. If the draft constitution allows one or two constituent republics of the "Union of Republics of Bosnia and Herzegovina" to secede from it, such an outcome should not be encouraged. Peace has already been within reach, and we must try everything to obtain a result without altering Bosnia and Herzegovina's external borders. Consideration should be given to a new approach to the parties to the conflict in order to conclude peace.

The Bosnian Muslims are demanding that their territory be enlarged. Milosevic appears to be willing to negotiate. In addition, a wide-ranging offer relating to reconstruction and economic cooperation would be particularly important to the Muslims. Finally, they must be given confidence that a package accepted by all parties, including its provisions on human rights and minorities, would in fact be rapidly implemented. This will only be possible with a strong implementation element. The United States recently reaffirmed its willingness in principle to participate in this. Unless the international community showed itself willing to defend a package of solutions, accepted by the parties to the conflict with international endorsement, with a international presence on the spot, thus demonstrating that it supported its realization, the solution would merely remain on paper. This is why the Twelve have already declared their readiness to participate in implementation. In order to make it easier for the Muslims to give their agreement, consideration should be given to linking the elements of reconstruction and implementation by the international community with the peace package itself so that the Muslims would not have to fear giving up their old positions without the certainty that the package would truly be implemented.

If the Muslims' current territorial demands, namely an extra 3-4% of the territory of Bosnia and Herzegovina, are met and they still remain

unwilling to sign the peace package, it will have to be made clear to the leaders in Sarajevo that military options do not have the slightest chance of success and that they would thereby risk losing the support of the international community.

As things stand, the Serbian side will be persuaded to show the necessary territorial flexibility only if it can be sure that the UN sanctions will be lifted step by step corresponding to stages of implementation. The Serbian side should be given an assurance that the UN sanctions will be lifted if it implements an agreed package on Bosnia and a modus vivendi in the occupied areas of Croatia (see below). As Italy has suggested, this could happen step by step: the sooner the Serbian side meets its obligations under the agreements to be concluded, the quicker things will move. This would also have the advantage of providing urgently needed relief for the neighbouring states of Serbia and Montenegro.

(c) Areas of Croatia under UNPROFOR mandate

There is an increasing risk of war in the Krajina. Since it is at present unlikely that a solution for this region will be found quickly, we should concentrate initially on achieving a ceasefire and on confidence-building measures pursuant to Security Council Resolution 847, in other words a modus vivendi preventing the danger of war, which at the same time would be an interim step towards a definitive solution.

Germany and France confirm their readiness to help actively in establishing such a modus vivendi soon if the outcome of the conference's current endeavours make it appropriate and if the co-chairmen so wish.

3) Should a solution for Bosnia and a modus vivendi in the Krajina be achieved, consideration would have to be given to holding a conference in Geneva along the lines of the London one ("London II"). Its tasks would be, on the one hand, to endorse what had been achieved, to give a powerful impetus to implementation and to ensure the financing of the reconstruction of the destroyed areas, in which the Islamic states should be brought to play a significant part. On the other hand, the conference should provide a mandate for the solution of the remaining problems in the former Yugoslavia (definitive solution in Carniola, rights of ethnic groups and national minorities).

The degree of autonomy of the areas currently covered by the UNPROFOR mandate must be determined in the light of the relative proportion of the population of the Serbian community before the outbreak of war in 1991. The Carrington proposal remains of great relevance for determining this status in each case. It cannot be for the Twelve to encourage border changes.

Widespread autonomy must be re-established in Kosovo, too, as the Serbs cannot refuse the Kosovo Albanians what they are demanding for the Serbian ethnic group in the Krajina. Finally, in Sandjak and in the Vojvodina specific rights as envisaged by the co-chairmen must be guaranteed. Hungary must not feel itself left alone with the problem of the Hungarian minority in the Vojvodina. In all three regions an international presence to monitor the observance of the rights of ethnic groups and minorities is a matter of urgency.

The actual global conference on all issues can only take place at a final stage when the negotiations on the remaining problems in the former Yugoslavia have been successfully concluded. This "London III" could endorse the relevant agreements, which should also contain a disarmament element. The implementation of these agreements would open the way for Serbia and Montenegro's full incorporation into the international community.

4) These considerations are not exhaustive and will have to be adapted in the light of further developments. We regard them as a basis for internal discussion among the Twelve as to the further joint approach, with the additional aim being to give encouragement to Lord Owen.

We should like to suggest to you that, as an initial step, our experts quickly elaborate a common position which will be presented for approval to the General Affairs Council via the Political Committee. The result could then serve the EC representative as a guideline, while maintaining the flexibility he needs.

The prime imperative, however, is that we now give a powerful new political impulse for the peace endeavours in the priority areas and for securing the provision of humanitarian supplies to the suffering people. We will not be able to evade responsibility for these our fellow Europeans, nor can we shrug off the expectations placed in the Twelve's Common Foreign and Security Policy by the people in our countries. Despite all the difficulties, therefore, we must make every endeavour to avoid the impending disaster this winter.

We would be grateful to you if you could also send this letter to the other Council members and to Lord Owen.

Yours sincerely

(sgd) Klaus Kinkel

(sgd) Alain Juppe

ANNEX XXIII

COUNCIL DECISION of 8 November 1993 concerning the joint action decided on by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on support for the conveying of humanitarian aid in Bosnia and Herzegovina (93/603/CFSP)

Quelle: Official Journal L 286 , 20/11/1993, P. 0001-0002

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article J.3 thereof,

Having regard to the general guidelines of the European Council meeting on 29 October 1993 adopting the search for a negotiated and lasting solution to the conflict in former Yugoslavia and the conveying of humanitarian aid in Bosnia and Herzegovina as an area of joint action,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

1. The European Union will step up its efforts to assist the suffering populations in Bosnia and Herzegovina. To that end, it is willing to:

- increase its contribution towards the resources placed at the disposal of the HCR;
- support the conveying of international aid, in particular through the identification, restoration and preservation of priority routes.

2. The Presidency shall be responsible for contacting the co-Chairmen of the London Conference Steering Committee, the HCR and the Unprofor with a view to identifying priority routes, in particular to Sarajevo, and studying the conditions for, and ways and means of reopening the airports at Tuzla and Mostar.

3. The Presidency and the Commission, assisted by the ECMM and the ECTF, will draw up a report on aid conveying requirements in close liaison with the HCR and Unprofor. The role and possible strengthening of the ECMM and the ECTF will be evaluated in this context.

4. On the basis of that report, the Council will adopt the budget necessary to finance the requirements thus defined. It will decide on the amount to be charged to the Community budget, taking account of available national contributions. The budgetary procedure provided for by the Treaty establishing the European Community will apply with regard to the amount charged to the Community budget.

At the same time, the Presidency will approach third countries with a view to obtaining from them additional contributions for the humanitarian action in Bosnia and Herzegovina.

5. Lord Owen, together with Mr T. Stoltenberg and in cooperation with the Presidency, the HCR and Unprofor, shall be responsible for bringing all the parties to the conflict in Bosnia and Herzegovina together at short notice in order to obtain their firm and specific commitment, in particular at local level, to the preservation of priority routes, as identified.

6. All appropriate means will be put in hand to support the conveying of humanitarian aid via priority routes, in accordance with the relevant Security Council Resolutions.

7. The Member States of the Union will do everything possible to strengthen their participation in Unprofor, particularly in the area of logistical support and engineering. The Presidency will be responsible for studying, in close liaison with the United Nations Secretary-General, ways and means of obtaining additional third country contributions to Unprofor.

8. The Commission shall be associated in full with the tasks entrusted to the Presidency in accordance with Article J.5 (3) of the Treaty.

9. The Union's position will, if necessary, be defended in accordance with Article J.5 of the Treaty should implementation of the joint action as defined necessitate the intervention of the Security Council.

10. This Decision shall enter into force on today's date and shall apply until 31 March 1994, subject to any subsequent extensions to be decided on by the Council. The Presidency will report to the Council regularly on the progress and implementation of this Decision.

11. This Decision will be published in the Official Journal.

Done at Brussels, 8 November 1993.

For the Council

The President

W. CLAES

ANNEX XXIV

Presidency Note 10311 (EU Action Plan)

Document 10311/93 is a presidency note for the General Affairs Council of 22 November 1993 on a European Union action plan for the former Yugoslavia.

European Union action plan for the former Yugoslavia

Bosnia and Herzegovina is threatened by humanitarian disaster this winter. The war and the atrocities there must be stopped. The civilian population does not want to go through a second winter at war. In addition, the risk of outright conflict in the Croatian territories under UNPROFOR mandate is steadily growing. This must be averted. We cannot stand by and watch events unfold without reacting.

While aware of the scale of the difficulties, the Union is resolved to continue to make every effort coming within its sphere of responsibility and it urges the international community to do likewise.

Therefore, while looking for a comprehensive solution to the problems of the former Yugoslavia, the Union considers that the following must take priority:

- conveying of humanitarian aid to Bosnia and Herzegovina;
- a solution for Bosnia and Herzegovina based on the Geneva package;
- arriving at a modus vivendi for the Croatian territories under UNPROFOR mandate.

For these purposes, the parties to the conflict will be invited by the European Union, in liaison with the Co-Chairman of the ICFY Steering Committee, to a meeting in Geneva on 29 November. That meeting will be attended, for the Union, by the Ministers for Foreign Affairs, the Commission and the two Co-Chairmen. The UNPROFOR military commanders will also be invited. The following will be invited for the parties from the former Yugoslavia: the Government of Bosnia and Herzegovina, the Serbs and the Croats of Bosnia and Herzegovina, and Serbia and Croatia, together with their respective military commanders.

I. Humanitarian aid: implementation of the joint action

1. The Presidency has reported to Ministers following its talks with the UNHCR and UNPROFOR on an initial assessment of the situation as regards the choice of priority routes (see Annex I). The Council has also heard a report by the UNPROFOR commanders on the subject. The choice of route will be left to the organizations responsible for conveying aid in consultation with UNPROFOR, depending on the military situation, agreements reached on the ground, weather conditions and the state of the roads.

The Council points to the need to find additional contributions of troops or logistical support to UNPROFOR once the relevant requirements had been clearly identified. The Member States will give shape to that commitment before the Geneva meeting.

The Council agrees on the need for Member States of the European Union to put together, if appropriate under the ECMM, the fifty specialists that are essential for the operation of Tuzla airport as well as the corresponding logistical and back-up facilities.

In connection with the agreements reached between the parties on 18 November to allow the conveying of humanitarian aid to proceed, the Council wants to see the UNPROFOR command able to make against uncontrolled elements obstructing aid convoys, the swiftest and most effective possible use of all appropriate means, including air cover, as provided for by the relevant Security Council resolutions.

2. The Council notes with satisfaction the undertakings regarding the unobstructed conveying of humanitarian aid which were given by the various parties on 18 November at the meeting of the ICFY Working Party on Humanitarian Questions, chaired by Mrs Ogata. In order to consolidate and amplify those results, the European Union will invite civilian and military representatives to attend the planned meeting in Geneva. On that occasion the European Union, together with Lord Owen, will endeavour to obtain from the parties the reconfirmation of their commitments, holding good at all levels, on keeping priority routes open and commitments on the opening and protection by UNPROFOR of Tuzla airport and on the opening of air corridors, on restoring energy supplies and on the use of force against uncontrolled elements. As soon as conditions permit, the European Union will work for the reconstruction and reopening of Mostar airport.

At the meeting which the Presidency is to organize in Geneva, it will be making the following points in particular:

- the parties will be held responsible, in the eyes of their own population and of the international community, for any obstacles or impediments placed in the way of the conveying of humanitarian aid. The extortion of levies will not be tolerated;
- the international community cannot remain indifferent to the fate of refugees, displaced persons and vulnerable population groups in Serbia and Montenegro. In compliance with Security Council Resolutions, the European Union practises no discrimination in the distribution of humanitarian aid. In that spirit it will take steps to achieve accelerated and simplified processing of notifications and requests concerning humanitarian aid for Serbia and Montenegro.

3. Restoring energy supplies will be given the highest priority. The ECMM and ECTF are requested to look into the problem and put forward proposals, which might entail their reinforcement or adjustment. Particular attention will be paid to safeguarding access routes to coal mines and gas supplies.

4. With regard to determining the needs arising from the above decisions and their financial implications, the Presidency and the Commission will draw up the report called for by the end of the month, so that decisions can be taken on budgetary funding at the December Council meeting. The ECTF and IMG will be involved in that exercise.

II. Action plan for a political solution

The plan below sets out a comprehensive approach designed to arrive, by stages, at a just and lasting overall settlement of all problems related to the crisis in the former Yugoslavia.

A. A negotiated solution for Bosnia and Herzegovina

1. The Council considers that the parties must seek a negotiated settlement based on the Geneva package as finalized on board HMS Invincible on 20 September 1993. In that connection:

1.1. maintaining the union of the Republics of Bosnia and Herzegovina remains the European Union's preference;

1.2. however, the idea of demilitarization seems increasingly improbable; hence, the numbers of military personnel required to implement the peace plan could be reduced.

2. The European Union will make the points set out below to the various parties in order to induce them to make the necessary concessions. It will engage in close consultations on this with its main partners, particularly as regards the progressive, conditional suspension of sanctions.

2.1. The Bosnian Presidency will be informed that the negotiators will endeavour to see that the latest territorial demands put forward by it on the eve of the meeting on board HMS Invincible can - broadly speaking - be met. Should the Serbs make such an offer, the Council will point out to the Bosnian Presidency the advantages of a settlement, particularly with regard to its implementation by the international community and to reconstruction. The Council believes that the population needs and wants peace. If the Bosnian Presidency, should its territorial demands be met, were to continue with the war, it would risk losing the support of the international community.

2.2. The Serbian side will be called upon to accept specific, substantial territorial adjustments, broadly in line with the demands made by the Bosnian Presidency on the eve of the meeting on HMS Invincible. Sanctions would be progressively and conditionally suspended only in pace with the implementation of the peace settlement in Bosnia and Herzegovina and the acceptance and implementation of a modus vivendi in the UN Protected Areas in Croatia. On this, the European Union proposes the arrangement set out in Annex 3 as a basis for negotiations.

2.3. A constructive attitude will also be looked for from the Croatian side. It will be informed that the concessions which it has made on access to the sea and port facilities are regarded as a key part of any negotiated settlement.

2.4. The willingness of the European Union to participate in the administration of Mostar City Opstina will be confirmed.

B. Situation in the Croatian territories under UNPROFOR mandate

The European Union is well aware of the justification for Croatia's claims and the support which it is entitled to expect from the international community for full implementation of the Vance plan.

In the absence of any swift permanent solution, the European Union will concentrate on the adoption of a modus vivendi involving a ceasefire and confidence-building measures, in accordance with Security Council Resolutions 847 and 871, as outlined in Annex 2. The aim is to avert the danger of a resumption of hostilities and to take an intermediate step towards a permanent solution for the Croatian territories under UNPROFOR mandate.

The Presidency will take the opportunity at the Geneva meeting to make the following points to President Tudjman:

- the European Union is prepared to help with its efforts in the rapid introduction of the modus vivendi in the Croatian territories under UNPROFOR mandate;
- military action is unacceptable and would be bound to bring disastrous consequences for Croatia;
- should the Republic of Croatia go on the offensive in Krajina, the imposition of negative measures by the international community would become inevitable;
- the process of suspending sanctions cannot be blocked by any rejection by Croatia of an acceptable modus vivendi in the Croatian territories under UNPROFOR mandate;
- the European Union is prepared to explore actively any means of increasing humanitarian aid to the Republic of Croatia, being well aware of the burden placed on it by the presence on its territory of large numbers of refugees or displaced persons;
- the European Union is prepared to continue and if possible step up its economic assistance to and expand its co-operation with Croatia, if Croatia shows itself fully committed to compliance with the modus vivendi and to the peace settlement in Bosnia and Herzegovina.

C. The "London Conferences"

1. London II

Should a solution for Bosnia and a modus vivendi in the Croatian territories under UNPROFOR mandate be achieved, consideration should be given to the holding in Geneva of a conference along the lines of the London Conference ("London II"). Its first objective would be to endorse the progress achieved, lend strong impetus to the implementation of the agreements and ensure funding for the reconstruction of areas destroyed, arrangements which it would be important to co-ordinate with the USA, Russia, the Islamic States and other States. Secondly, the conference should set out terms of reference for resolving the problems still outstanding in the former Yugoslavia, including the ultimate status of the Croatian territories under UNPROFOR mandate and the rights of nationalities and national minorities.

The degree of autonomy of the zones at present under UNPROFOR mandate should be determined on the basis of the relative size of Serbian communities prior to the 1991 war. The Carrington plan remains highly pertinent for the purposes of determining the status of the various areas.

Extensive autonomy in Kosovo should be restored without calling into question international borders. In Sandjak and Vojvodina, specific rights should be guaranteed, as envisaged by the Co-Chairmen of the ICFY Steering Committee. In all three regions, an international presence (e.g. the ECMM) will be necessary to monitor observance of the rights of ethnic groups and minorities.

2. London III

Strong impetus should be given straight away to efforts to find a solution to the other problems still unresolved in the former Yugoslavia.

It will not be possible to hold a really comprehensive conference covering all problems until such time as negotiations have been successfully completed on the more immediate problems in the former Yugoslavia. That "London III" could endorse the relevant arrangements, which should also include provisions for disarmament. Their implementation will give rise to the full integration of Serbia and Montenegro into the international community.

ANNEX 1

List of routes

The following routes could be used:

- Coast - Metkovic - Jablanica - Sarajevo - Tuzla ("Gannet"): once the agreement of all parties, at all levels, has been obtained, this road will return to being an important access route, owing to its capacity, low altitude and commercial potential. However, the road has been blocked and several of the bridges it crosses destroyed. It will take at least three months before it can be reopened. Obtaining such agreement and repairing and maintaining the road are top priorities.
- Split - Duvno - Prozor - Gornivakuf - Vitez ("Diamond")
- Zagreb - Banja Luka - Doboj - Tuzla
- Zagreb - Banja Luka - Zenica - Sarajevo
- Belgrade - Valljevo - Titovo - Eastern Bosnia
- Bar - Uzice - Eastern Bosnia (railway as far as Uzice)
- Bar - Podgorica - Niksic - Foca
- Ploce - Metkovic - Stolac - Foca.

ANNEXE 2

Recherche d'un eventuel modus vivendi en Croatie

Il appartiendra évidemment aux négociateurs de la CIEY et aux deux parties d'étudier les modalités d'un tel modus vivendi. Dans ces conditions, le modus vivendi pourrait comporter les éléments suivants:

- 1) - cessez-le-feu, avec les éléments suivants:
 - cessez-le-feu complet et total entre les parties,
 - retrait des forces et de la police croates du territoire conquis durant l'action militaire à la fin du mois de janvier 1993.
 - en parallèle: successivement. déploiement immédiat des troupes de la FORPRONU sur le territoire dont les troupes croates se retirent et assurance effective qu'une avance des unités serbes ne sera pas admise.
- 2) Simultanément: mesures de confiance conformément à la résolution 847 du Conseil de sécurité. Par exemple:
 - ouvrir la ligne de chemin de fer (via Krajina) entre Zagreb et Split,
 - ouvrir la route (via la partie ouest de la zone protégée par les N.U.) Zagreb-Slawonski Brod-Zupanja.
 - ouvrir l'oléoduc Adria (via Krajina),
 - assurer un trafic sans entraves par le pont de Maslenica.
 - rétablir l'approvisionnement en eau et en électricité dans l'ensemble de la Croatie. y compris les zones protégées par les N.U.

3) Autres mesures d'incitation possibles: pour faciliter au gouvernement croate l'acceptation du modus vivendi sur la Krajina, il lui faudra la ferme assurance, d'une part, qu'il ne s'agit que d'une étape intermédiaire ouvrant la voie vers une solution définitive, sur laquelle la communauté internationale continuera d'insister [et que, d'autre part, tant que cette solution ne sera pas réalisée, les relations avec la Serbie-Monténégro ne seront pas entièrement normalisées, conformément à la résolution 871 du Conseil de sécurité des Nations Unies]. En outre, il conviendrait de faciliter les concessions des Croates en leur proposant des "compensations" dans d'autres domaines: si les Croates acceptent le modus vivendi et les dispositions du plan Carrington concernant les droits des groupes ethniques et des minorités nationales et s'ils appliquent correctement le plan de paix pour la Bosnie, nous devrions leur proposer en contrepartie: la participation au programme PHARE, des négociations sur le commerce et la coopération entre l'Union européenne et la Croatie. Enfin, l'idée des ambassades de l'UE à Zagreb de fournir une assistance économique de l'UE pour certains projets d'infrastructure de part et d'autre de la ligne de cessez-le-feu mériterait également d'être étudiée dans ce contexte en tant qu'encouragement adressé aux deux parties.

ANNEXE 3

Mécanisme éventuel de suspension des sanctions

[Option I: Idées italiennes et allemandes

Considérations générales

Tout système de suspension des sanctions des Nations Unies doit être clair, facile à comprendre et à interpréter et aisé à mettre en œuvre. Nous proposons donc que le mécanisme ne comporte que deux phases. L'autre proposition concernant la suspension des différentes résolutions du Conseil de sécurité risque d'être trop graduelle dans ses effets et

aussi très difficile à gérer dans la pratique, les résolutions faisant référence les unes aux autres: elles se renforcent mutuellement et fixent des conditions de leur respect les unes par rapport aux autres. Dans l'état actuel des choses au Conseil de sécurité de l'ONU, il doit s'agir d'un mécanisme qui laisse la possibilité de faire marche arrière au cas où les Serbes ne respecteraient pas les étapes de mise en œuvre. Nous estimons donc qu'il faut envisager une suspension plutôt qu'une levée des sanctions.

Application pratique

1. Solution et modus vivendi en Bosnie

- Etape préliminaire: après accord des Serbes bosniaques sur les ajustements territoriaux. L'Union européenne estime qu'il est toujours nécessaire d'aboutir à un règlement de paix;
- Geste humanitaire: les prestations à caractère humanitaire devraient être facilitées par l'instauration d'une procédure d'approbation simplifiée au sein du Comité des sanctions du Conseil de sécurité. Accroissement de certaines fournitures humanitaires (par exemple, de médicaments). La Serbie-Monténégro peut utiliser ses actifs gelés pour se procurer des fournitures humanitaires (ce qui est déjà autorisé par le régime actuel). Cela ne requiert aucun changement du régime des sanctions (l'aide humanitaire étant exemptée), mais peut-être une adaptation des lignes directrices du Comité des sanctions.

Première phase de suspension des sanctions des N. U.

Si les Serbes respectent le cessez-le-feu, permettent à l'aide humanitaire d'être acheminée sans entraves, se retirent dans les limites de la république bosniaque à prédominance serbe telle que définie dans le plan de paix, et s'ils observent également un modus vivendi (cf. CPE/BON 791):

Suspension de l'embargo dans les domaines suivants:

- commerce (à l'exception des matières stratégiques spécifiques, à savoir le pétrole brut, les produits pétroliers, le charbon, le fer, l'acier et d'autres métaux définis au point 9 de la résolution 787 du Conseil de sécurité),
- services
- finance
- coopération économique et technique
- culture
- sport

c-à-d. suspension temporaire de toutes les sanctions des N. U. contre la Serbie-Monténégro à l'exception de celles relatives aux échanges des matières stratégiques précitées.

- condition préalable: confirmation de l'observation par les Serbes des conditions fixées, par exemple sous forme d'un rapport du Secrétaire général de l'ONU après, par exemple, 3 à 6 mois. Si le rapport indique que les Serbes respectent les conditions, la suspension peut être reconduite, sinon le régime de sanctions des N.U. serait rétabli.

- effet: d'une part, la Serbie-Monténégro connaîtrait un véritable soulagement, d'autre part, des restrictions importantes resteraient en place aussi longtemps que le règlement de paix n'aura pas été totalement mis en œuvre. Le fait de maintenir certaines sanctions commerciales de manière discontinue peut poser des problèmes de surveillance, mais ceux-ci ne sont pas insurmontables.

Deuxieme phase de suspension des sanctions des N. U.:

Apres verification (sous forme d'un rapport du Secetaire genera] de l'ONU) que le reglment de paix est integralement applique. la suspension des restrictions qui subsistent de la circulation des marchandises signifie que toutes les sanctions des N. U. contre la Serbie seront suspendues.

- Effet: normalisation des echanges econorniques pour la Serbie-Montenegro. mais aucun avantage par le biais de relations avec l'Union europeenne, des institutions financieres internationales (IFI). ce qui incitera en permanence la Serbie-Montenegro a oeuvrer pour faire aboutir la "solution globale" ("Londres 111"). La levee definitive des sanctions n'interviendra que si le Conseil de seenrite a la certitude que l'application du plan de paix est durable. L'embargo des N.U. sur les armes ne serait pas affecte par ces mesures.

2) Apres mise en oeuvre d'une solution globale ("Londres 111"). lorsque tous les problemes restants seront resolus et que la solution sera appliquee par la Serbie: integration de la Serbie-Montenegro dans la commnunaute internationale et mesures positives selectives. Celles-ci pourraient comprendre la reconnaissance diplomatique par les Douze: l'admission dans les organisations internationales comme l'un des Etats successeurs a l'ex-Yougoslavie: l'admission ala cooperation avec les IFI; l'inclusion dans le systeme communautaire de preferences generalisees: l'octroi de preferences speciales en matiere douaniere (comme dans l'ancien accord relatif aux echanges commerciaux et ala cooperation commerciale avec l'ex-Yougoslavie), suivi plus tard par un nouvel accord evtntuel selon le modele slovene: integration dans les programmes internationaux d'assistance et de reconstruction. Les elements ci-dessus ne doivent pas necessairement constituer un paquet global ou interdepeudant. Chaque organisation internationale devra decider de maniere autonome si elle veut admettre la Serbie ou cooperer avec elle. Londres III pourrait cependant adresser un signal politique acet effet. auquel il sera donne suite lorsque le plan aura ete totalement mis en oeuvre. Une demarche en ce sens suppose que l'on definisse des criteres de mise en oeuvre clairs et objectifs. Un comportement positif serait rapidement reconnu, mais l'on se reserverait des moyens suffisants pour inciter aresoudre les problemes en suspens. Et comme le systeme est axe sur l'attitude des Serbes, il doit etrc clair qu'il ne sera pas possible pour les Croates de tenter de bloquer le rocessus simplement en n'acceptant pas un modus vivendi raisonnable.]

[Option 2: Point 15 du texte soumis aux Directeurs politiques le 16 novembre

La partie serbe ne fera montre. dans ce contexte. de l'indispensable flexibilite territoriale que si elle obtient la certitude que les sanctions des Nations Unies seront progressivement suspendues et finalement levees en echange de progres effectif dans l'application du plan de paix en Bosnie et d'une attitude positive a l'egard des autres problemes en ex-Yougoslavie dont la resolution entrainera une treve durable et la paix dans la region, il faudrait l'assurer que les sanctions des Nations Unies seraient suspendues en cas d'application par la partie serbe d'un paquet agree sur la Bosn ie et du modus vivendi dans les territoires croates. Cela pourrait se realiser graduellement, et d'autant plus rapidement que la partie serbe remplira avec celerite ses engagements. Cela presenterait egalement l'avantage d'allger le fardeau qui pese sur les Etats voisins de la Serbie-Montenegro. ce dont ils ont un besoin urgent.]

[Option 3: Proposition britannique

Progression possible dans la suspension ou levée des sanctions

1. Suspension des principales sanctions lorsque les Serbes se seront retirés dans les limites de leur république de l'Union bosniaque et auront observé un cessez-le-feu, et mesures de confiance dans les régions placées sous la protection de l'ONU.
2. Suspension des autres sanctions lorsque les Serbes auront appliqué jusqu'au bout un règlement relatif à la Bosnie.
3. Levée totale des sanctions lorsque le Secrétaire général des N. U. aura, après un certain temps, confirmé que les Serbes coopèrent totalement et durablement au règlement de paix pour les questions restant en suspens, notamment le statut final des régions placées sous la protection de l'ONU et du Kosovo.

ANNEX XXV

GAERC 6/7.12.1993, Presidency Conclusions on Former Yugoslavia

Quelle: European Political Cooperation Documentation Bulletin, 1993, Vol. 9, Seite 583

Brussels

In the presence of Lord Owen, the Council took stock of the situation in the former Yugoslavia and, in particular, heard a report from him on the prospects of the negotiations relaunched the previous week in Geneva.

The Council took note of the report requested from the Commission on the estimates of requirements for the implementation of the joint action on forwarding humanitarian aid. It will ill shortly adopt the necessary provisions concerning the financing of the total appropriation estimated at MECU 48, both as regards the Community share (50%) and that of the Member States.

ANNEX XXVI

EUROPEAN COUNCIL IN BRUSSELS 10 AND 11 DECEMBER 1993, PRESIDENCY CONCLUSIONS, DECLARATION ON THE FORMER YUGOSLAVIA

Quelle: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82736.pdf

ANNEX II

A humanitarian disaster is threatening Bosnia-Herzegovina this winter. The war and the atrocities must end. That is why the European Union has put forward an action plan to ensure the conveying of aid and the resumption of negotiations. The plan has been accepted by all parties as the basis for negotiation. There is now a real possibility of achieving peace, provided the parties concerned really wish it. In order to achieve peace, all parties must demonstrate the necessary flexibility and negotiate in good faith without wasting any more time.

The European Union is providing the major part of the humanitarian effort. Its joint action is currently being implemented. The European Union continues to insist that Tuzla airport be re-opened. Although the humanitarian convoys are subject to less obstruction, the parties concerned are still far from fulfilling the obligations entered into on 29 November in Geneva. They must adhere strictly to them.

At political level, enormous obstacles have still to be overcome. The Serbian side has still not agreed to the necessary territorial adjustments. The Bosnians are entitled to a viable territory including access to the sea, and an appeal is made to the Croatian side on this point. The arrangement on Sarajevo, as agreed on board HMS Invincible, will have to guarantee, under United Nations supervision, free access and free movement for all its citizens throughout the city. The claim by the Bosnian side to a third of the territory of Bosnia-Herzegovina is legitimate and must be met.

The Serbs must be aware of the responsibility which they take upon themselves should they continue adopting an inflexible attitude. They must realize that only real territorial concessions by them in Bosnia-Herzegovina and acceptance of the modus vivendi in Croatia will induce the European Union to work, as it promised to do in Geneva, for the progressive and conditional suspension of sanctions in line with implementation. In the meantime, the European Union will endeavour to promote a more rigorous application of sanctions.

The European Council requires all parties to act in a constructive spirit and expects third States to dissuade the parties involved from resorting to the military option. The European Union again confirms that it is ready to play its role in implementing the peace plan. As regards the Bosnian side, the European Union will endeavour to obtain credible assurances regarding the effective implementation of a peace settlement. In this context, it will endeavour to ensure that the necessary facilities are established under the authority of the United Nations Security Council using, inter alia, the resources of NATO. The Member States of the European Union will make their contribution to these arrangements and appeal to the other States concerned to provide their support as well.

The European Council confirmed its confidence in the negotiators, who are concentrating their efforts to push through the Action Plan, which constitutes the basis for negotiations. It invites the Serb, Bosnian and Croat leaders to meet the Council in Brussels on 22 December.

ANNEX XXVII

EU Political Committee (PC): EU Request to all the parties, Brussels, 20.12.1993

Quelle: CD-ROM Balkan Odyssey

European Union's requests to all the parties:

- A) War must end. Basis is the European Union Action Plan, as put forward in Geneva at the 29 November meeting.
- B) The parties must negotiate in good faith, show the necessary flexibility and reach agreement quickly.
- C) The parties have to fulfil scrupulously their commitments of 29 November concerning free access of humanitarian aid and respect for humanitarian law.
- D) Maintaining the Union of the Republics of Bosnia-Herzegovina remains European Union's preference.

The Serbs are requested to:

- A) Deliver the difference between the Invincible acquis and the Muslims one-third (3-4% more territory), which must be a viable territory containing in particular,
 - Invincible acquis including the access to the Sava at Brcko,
 - More territory in Central Bosnia and around the Eastern Enclaves,
 - A stable link between the enclaves and the main Muslim land at Sarajevo.,
- B) Agree to the modus vivendi in the UNPAs,
- C) Guarantee full freedom of movement in entire Sarajevo and renounce partition of the city,
- D) Stop the shelling of Sarajevo and the enclaves, stop the encirclement of Tuzla,
- E) Accept opening of Tuzla airport for humanitarian use.

The Serbian side should be told that their inflexible attitude in the negotiations is the main stumbling block. The European Union maintains its promise to work towards a gradual and conditional suspension of UN sanctions. But they must realise that they can expect suspension only if they agree to and implement a peace package as described and the modus vivendi.

If they do not show sufficient flexibility, the sanctions regime will be upheld and reinforced. Furthermore, a continued shelling of protected zones will meet with the specific response provided for by relevant UN Security Council Resolutions.

The Croats are requested to:

- A) Show flexibility in order to make a viable Muslim territory possible, without the Invincible acquis being put into question,
- B) Agree to the modus vivendi in the UNPAs,
- C) Give sea access at Prevlaka or revert to Invincible sea access package including clause on Neum reverting to Union, or to Muslims in case Herzog-Bosna quits Union. In both cases access to port facilities in Ploce as agreed on Invincible, including a river port at the Neretva has to be conceded.
- D) Refrain from linking recognition of Croatia by Serbia/Montenegro to aspects of Bosnia settlement,
- E) Renounce partition of Mostar,

The Croatian side should be told that negotiations on increased economic and trade relations with EU will only take place after fulfilment of these demands and implementation in good faith.

The Muslims are requested to:

- A) Stick to their quantitative territorial demands (overalls one third, taking into account, as appropriate, an internationally administered Sarajevo),
- B) Renounce Muslim sovereignty over Neum and accept sea access at Prevlaka or revert to Invincible sea access package including clause on Neum reverting to Union or to Muslims in case Herzog-Bosna quits Union,
- C) Accept that most additional territory would be granted in Central Bosnia in order to make the main Muslim land viable,
- D) Accept that a viable and stable link of the Eastern enclaves will be made to Sarajevo (not to Tuzla),
- E) Stop the offensive against territories allotted to the Croats.

The Muslims should be told that EU is taking up their legitimate demands to have a third of Bosnia as a viable territory with a stable link to the Eastern Bosnian enclaves and with access to sea on to Sava. EU will work to obtain credible assurances regarding effective implementation. EU will endeavour to ensure that the necessary facilities are established under authority of UN Security Council using, inter-alia, the resources of NATO. EU will contribute to this and also to economic reconstruction.

But this requires also flexibility on the side of the Bosnian Government and its support for EU's efforts. Despite all humanitarian efforts - of which EU bears the brunt - a humanitarian disaster cannot be avoided if a political solution is not reached quickly. In this respect leaders of all parties have a heavy responsibility.

ANNEX XXVIII

Abkommen zwischen der Republika Srpska und der Herzeg Bosna **19.1.1994**

Quelle: CD-ROM Balkan Odyssey

Joint Statement **Geneva** **19 January 1994**

Taking into account the current state of negotiations at the International Conference on the former Yugoslavia, as well as the need to prompt confidence-building atmosphere with the aim of establishing peace among all the warring sides, the representatives of the Republic of Srpska and the Croatian Republic of Herzeg-Bosnia are issuing the following

JOINT STATEMENT

The Republic of Srpska and the Republic of Croatia of Herzeg-Bosnia have agreed to sign a lasting peace. They consider that there are no outstanding issues between them that cannot be resolved by peaceful means.

They have decided to establish official relations in the interest of promoting political and economic links as well as in the interest of aiding humanitarian concerns. The Republic of Srpska will set up a bureau in Mostar, while the Croatian Republic of Herzeg-Bosnia will have a bureau in Sarajevo, effective from 15 February 1994.

The Republic of Srpska and the Croatian Republic of Herzeg-Bosnia express their desire to sign, immediately, the same agreement with Muslims. They invite the Muslims to join them in the immediate establishment of peace throughout the territory of Bosnia-Herzegovina.

Prof. Dr. Nikola Koljevic
Prof. Mile Akmadzic

Geneva, 19 January 1994

ANNEX XXIX

CONDEMNATION OF DEPLOYMENT OF REGULAR CROATIAN FORCES IN BOSNIA HERZEGOVINA

Quelle: CD-ROM Balkan Odyssey

STATEMENT BY THE PRESIDENT, 3 February 1994

At the 3333rd meeting of the Security Council, held on 3 February 1994, in connection with the Council's consideration of the item The situation in the Republic of Bosnia and Herzegovina, the President of the Security Council made the following statement on behalf of the Council:

The Security Council is deeply concerned that the Republic of Croatia has deployed elements of the Croatian Army (HV) along with heavy military equipment in the central and southern parts of the Republic of Bosnia and Herzegovina, as described in the Secretary-General's letter of 1 February 1994 (S/1994/ 109).

The Security Council strongly condemns the Republic of Croatia for this serious hostile act against a Member State of the United Nations, which constitutes a violation of international law, the Charter of the United Nations and relevant Security Council resolutions, in particular resolution 752 (1992), in which the Council demanded an immediate end to all forms of interference and full respect for the territorial integrity of the Republic of Bosnia and Herzegovina.

The Security Council demands that the Republic of Croatia withdraw forthwith all elements of the Croatian Army (HV) along with military equipment and fully respect the territorial integrity of the Republic of Bosnia and Herzegovina.

The Security Council once again reaffirms the sovereignty, territorial integrity and independence of the Republic of Bosnia and Herzegovina and the unacceptability of the acquisition of territory by force or ethnic cleansing, and condemns such acquisition as well as the practice of ethnic cleansing by whomsoever committed.

The Security Council requests the Secretary-General to monitor closely the situation and report to the Council within two weeks from the date of the present statement on progress towards the complete and full withdrawal of all elements of the Croatian Army (HV), as well as military equipment, from the Republic of Bosnia and Herzegovina.

The Security Council will consider other serious measures if the Republic of Croatia fails to put an immediate end to all forms of interference in the Republic of Bosnia and Herzegovina.

The Security Council reiterates its statement of 7 January 1994 (S/PRST/1994/1), in which it expressed its deep concern at the continuing widespread hostilities in the Republic of Bosnia and Herzegovina. The Security Council calls once more on all the parties to cease hostilities throughout the Republic of Bosnia and Herzegovina, and to honour the commitments they have entered into and refrain from actions which escalate or widen the conflict. It calls upon them to negotiate in earnest in the framework of the International Conference on the former Yugoslavia to achieve an early settlement.

The Security Council will remain seized of the matter.

ANNEX XXX

Abkommen von Washington 1.3.1994

Quelle: www.pcr.uu.se/gpdatabase/peace/BoH%2019940301.pdf

The undersigned have agreed on the attached Framework Agreement establishing a Federation in the areas of the Republic of Bosnia and Herzegovina with a majority Bosniac and Croat population and on the attached outline of a Preliminary Agreement for a Confederation between the Republic of Croatia and the Federation.

They have further agreed to establish a high-level Transitional Committee, which will take immediate and concrete steps toward the establishment of the Federation and Confederation. The Committee will begin its work on March 4, 1994 in Vienna and will seek to conclude by March 15, 1994:

1. The Constitution of the Federation;
2. The Preliminary Agreement of the Confederation between the Republic of Croatia and the proposed Federation;
3. An agreement concerning military arrangements in the territory of the proposed Federation;
4. Transitional measures to expedite the establishment of the Confederation and Federation, including where possible the creation of governmental structures as outlined in the Framework Agreement; and any other measures determined to be necessary.

/signed/ Haris Silajdzic
/signed/ Mate Granic
/signed/ Kresimir Zubak

Framework Agreement For The Federation

I. Establishment

Guided by the principles of the Charter of the United Nations, the Universal declaration of Human Rights and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious or Linguistic Minorities, the Statement Principles by the International Conference on the Former Yugoslavia at its session in London, as well as the decisions of the United Nations Security Council relating to the Former Yugoslavia; and

Based on the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Bosnia and Herzegovina, the peoples and citizens of Bosnia and Herzegovina, determined to ensure full-national equality, democratic relations, and the highest standards of human rights and freedoms, hereby create a Federation.

Bosniacs and Croats, as constituent peoples (along with others) and citizens of the Republic of Bosnia and Herzegovina, in the exercise of their sovereign rights, transform the internal structure of the territories with a majority of Bosniac and Croat population in the Republic of Bosnia and Herzegovina into a Federation, which is composed of federal units with equal rights and responsibilities.

The decisions on the constitutional status of the territories of the Republic of Bosnia and Herzegovina with a majority of Serb population shall be made in the course of negotiations toward a peaceful settlement and at the International Conference on the Former Yugoslavia.

II. Division of Responsibilities

1. The central government to have exclusive responsibility for:

- Foreign affairs.
- National defense: including joint command; joint military arrangements within the Confederation; and protection of national borders.
- Citizenship.
- Economic policy, including planning and reconstruction.
- Commerce, including customs, international trade and finance; trade within the Federal Republic; communications.
- Finance: national currency; monetary and fiscal policy; regulation of financial institutions; joint arrangements within the Confederation.
- Combating international crimes, inter-cantonal crimes, and others of special interest to the central government (e.g., terrorism, drug trafficking, and organized crime); and cooperating with Interpol.
- Financing of the central government (taxation, borrowing).
- Radio-television frequency allocation.
- Energy policy and infrastructure, including inter-cantonal distribution/allocation matters.

2. The central government and the cantons to have responsibility for:

- Human rights.
- Health.
- Environmental policy.
- Infrastructure for communications and transport.
- Social welfare policy.
- Citizenship, implementation of laws and regulations.
- Immigration and asylum.
- Tourism.
- Use of natural resources.

As appropriate, these responsibilities may be exercised jointly or separately, or by the cantons as coordinated by the central government.

3. The cantons shall have all responsibility not expressly granted to the central government. They shall have, in particular, authority over the following:
 - o Police (identical Federation uniforms, with cantonal insignia).
 - o Education.
 - o Culture.
 - o Housing.
 - o Public services.
 - o Local land use (zoning).
 - o Financing of cantonal governments (taxation, borrowing).
 - o Local business and charitable activities (regulation, facilitation).
 - o Energy production (organization of local production facilities).
 - o Radio and television.
 - o Social welfare services (provision).
 - o Tourist development.

III. Structure of Government

I. Central Government

A. Executive Authority

1. The President and Vice-President:

- a. The Legislature shall elect one Bosniac and one Croat, who shall serve alternate one-year terms as President and Vice President during a four-year period.
- b. The President shall be the head of state.

2. The Government:

- a. The Government shall consist of a Prime Minister; a Deputy Prime Minister; and Ministers, each of whom shall have a Deputy. No Deputy (including the Deputy Prime Minister) may be from the same constituent people as his Minister.
- b. The President, with the concurrence of the Vice-President, shall nominate the Government, which shall be elected by the House of Representatives. No fewer than one-third of the Ministerial positions shall be occupied by Croats.

- c. The Prime Minister shall be the head of government.
3. The respective competencies of the President and of the Prime Minister and the Government shall be specified in the Constitution.
4. Decisions of the Government that concern the vital interest of any of the constituent peoples shall require consensus.

B. The Legislature

1. The Legislature shall consist of two houses:
 - a. The House of Representatives, which shall be elected democratically on a proportional basis in the Federation as a whole;
 - b. The House of Peoples, which shall have an equal number of Bosniac and Croat delegates. Each canton shall be allocated a number of seats to be occupied by Bosniac delegates and a number of seats to be occupied by Croat delegates, in proportion to these two groups in the Legislature of that canton; the Bosniac and Croat delegates from each canton are to be elected, respectively, by the Bosniac and Croat representatives in its Legislature.
2. Decisions of the Legislature require the approval of both Houses.
 - a. Decisions that concern the vital interest of any of the constituent peoples shall require, in the House of Peoples, the approval of a majority of the Bosniac representatives and of a majority of the Croat representatives.
 - b. Amendments of the Constitution shall require in the House of Peoples the vote specified in (a) above and, in the House of Representatives, a two-thirds majority.
 - c. other decisions shall be taken by simple majority in each House.

C. The Judiciary

1. There shall be a Constitutional Court competent to resolve disputes among the cantons, between any of these and the Federation, between any municipality and its canton or the Federation, or between or within any of the organs of the Federation. The judges shall be nominated by the President and elected by the Legislature, and shall consist of an equal number from each of the constituent peoples; during a transitional period of five years, one third of the judges shall be appointed by the President of the International Court of Justice from persons who are not citizens of the Federation.
2. There shall be a Human Rights Court established in accordance with Resolution 93 (6) of the Committee of ministers of the Council of Europe, whose composition and competence shall be specified in the Constitution.
3. There shall be a Supreme Court, which shall have selective appellate jurisdiction from the courts of the cantons and such jurisdiction as specified in the Constitution and in legislation. The members of the Court shall be nominated by the President and elected by the Legislature, and shall consist of an equal number of judges from each of the constituent peoples.

II. The Cantonal Governments

Each canton shall take all necessary steps to ensure the protection of the rights and freedoms provided in the instruments listed in the Annex and shall act consistently with the Constitution of the Federation.

Each canton shall exercise its responsibilities with due regard to the population in each municipality. It may delegate appropriate powers to municipality and should do so when the municipality's majority population is a minority in the canton as a whole.

A. Executive Authority

1. **President:** The Cantonal President shall be elected by a uniform procedure to be specified in the Federation Constitution and reflected in the constitutions of the cantons.
2. **Government:** The Cantonal Government shall be nominated by the Cantonal President and approved by the Cantonal Legislature. Each Cantonal Government shall have a composition reflecting that of the population of the canton.
3. In exercising its responsibilities in respect to the cantonal police, the Cantonal Government shall ensure that the composition of the police shall reflect that of the population of the canton, provided that the composition of the police of each municipality shall reflect the composition of the latter.

B. The Legislature

Each canton shall have a Legislature, which shall be elected democratically on a proportional basis in the canton as a whole.

C. The Judiciary

Each canton shall have courts, which shall be competent to hear appeals from the courts of the municipalities, and have original jurisdiction over cases not within the competence of those courts. The judges shall be nominated by the Cantonal President and elected by the Cantonal Legislature, in such a way that the composition of the judiciary as a whole shall reflect that of the population of the canton.

III. The Municipality Governments

1. Municipalities shall exercise self-rule on local matters.
2. **The Municipality Executive:** Each municipality shall have an Executive elected by its Governing Council.
3. Each municipality shall have a Governing Council elected democratically on a proportional basis.
4. Each municipality shall establish courts, the jurisdiction of which shall be specified by cantonal legislation.

IV. Councils of Cantons

Cantons with a Bosniac majority or a Croat-majority population may establish Councils of Cantons in order to coordinate policies and activities on matters of common interest to their communities and to advise their representatives in the House of Peoples.

V. Human Rights

The principles set forth below, as well as the rights and freedoms provided in the instruments listed in the annex, shall be applied throughout the territory of the Republic of Bosnia and Herzegovina. In the Federation:

1. All persons within the territory of the Federation shall be entitled to the highest level of internationally recognized rights and freedoms provided in the instruments listed in the Annex.
2. All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin.
3. All persons shall have the right to have restored to them any property of which they were deprived in the course of ethnic cleansing and to be compensated for any property which cannot be restored to them. All statements or commitments made under duress, particularly those relating to the relinquishment of rights to land or property, shall be treated as null and void.
4. All courts, administrative agencies and other governmental organs of the Federation shall apply and conform to the rights and freedoms provided in the instruments listed in the Annex. A Court of Human Rights shall be established; its composition and competence shall be set out in the Constitution.
5. The Federation shall cooperate with any international human rights monitoring mechanisms established for Bosnia and Herzegovina and with the supervisory bodies established by any of the instruments listed in the Annex.
6. To assist in implementing the rights and freedoms specified in the Constitution, an Ombudsman shall be appointed by the CSCE from each recognized group: Bosniacs, Croats, and others. Each Ombudsman shall have offices throughout the Federation as he deems appropriate and shall have the responsibility to investigate fully matters concerning security, rights, and freedoms and to report to competent government agencies, including the Prime Minister of the Federation, and to the CSCE.

VI. Military Arrangements

Both sides agree to the establishment of a unified military command of the military of the Federation. The sides will develop comprehensive transitional arrangements to that end in the context of a military agreement. In the transitional period:

1. current command structures will remain in place;
2. forces of the sides will disengage from one another immediately, with the aim of withdrawing a safe distance to be specified in the military agreement; and
3. all foreign armed forces, except those present with the agreement of the Republic of Bosnia and Herzegovina or the authorization of the U.N. Security Council, will leave the territory of the Federation.

VII. Approval of The Constitution

The Constitution of the Federation will be promulgated by a Constituent Assembly, which shall consist of those representatives elected at the 1990 elections to the Assembly of the Republic of

Bosnia and Herzegovina whose mandate is still valid. Approval of the Constitution shall require consensus between the delegation of the Croat people, comprising all representatives of Croat nationality, and the delegation of the Bosniac people, comprising all representatives of Bosniac nationality.

VIII. Arrangement During The Transitional Period

The two parties agree to establish a high level committee which will prepare a draft Constitution of the Federation and coordinate other matters related to the implementation of the Framework Agreement. The Committee will start its work in Vienna on March 4, 1994.

Until the Constitution of the Federation enters into force, the present administrative arrangements will continue in effect everywhere in the Republic of Bosnia and Herzegovina, unless the committee decides otherwise by consensus and except in the Mostar City Municipality, which the two sides agree will be governed by an EU Administrator for up to two years.

ANNEX XXXI

Europäisches Parlament: Entschließung zum anhaltenden Krieg in Bosnien-Herzegowina, 20.1.1994

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 44/157-8, 14.2.1994

Das Europäische Parlament,

A. unter Hinweis auf die verzweifelte Lage der Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina, die sich angesichts des Unvermögens, die Einhaltung der Mindestnormen des Völkerrechts zu gewährleisten, verraten fühlt,

B. unter Hinweis darauf, daß ein Großteil der Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas noch immer an einer multiethnischen Gesellschaft festhält,

C. unter Hinweis auf die anhaltenden Angriffe gegen die Zivilbevölkerung und die häufigen Unterbrechungen der humanitären Hilfslieferungen,

D. unter Hinweis auf die Isolation ganzer Städte und Regionen aufgrund der Blockade und der Belagerungen,

E. unter Hinweis auf die Unzufriedenheit der UNPROFOR-Truppen und ihrer Kommandanten - wie sie von General Briquemont und General Cot geäußert wurde - über ihren nur halbherzig formulierten Auftrag und die fehlenden Kapazitäten zur Durchsetzung der UN-Resolutionen,

F. unter Hinweis auf die Forderungen nach militärischer Unterstützung durch die USA zur Beendigung der Gewalt,

G. unter Hinweis darauf, daß die Mitgliedstaaten der EU ungeachtet ihrer feierlichen Versprechen mit der Entsendung zusätzlicher Truppen zögern,

H. in Erwägung des Mandats, der Strategie und der völlig ergebnislosen Bemühungen der Vermittler von UN und EU, die ständig die Teilung Bosnien-Herzegowinas auf ethnischer Grundlage betreiben, obwohl das Land Mitglied der Vereinten Nationen ist,

I. in Kenntnis der Erklärungen des Nordatlantikkrates und des UN-Sicherheitsrates,

1. fordert

a) eine Konzentration der von der EU in Bosnien verfolgten Politik auf das vorrangige Ziel, eine Konfliktlösung auf dem Verhandlungsweg herbeizuführen und einer Ausweitung des Krieges auf dem Balkan vorzubeugen,

b) die Anerkennung und den Schutz des legitimen Anspruchs der rechtmäßigen Regierung Bosnien-Herzegowinas auf einen lebensfähigen Staat,

c) eine entschlossene Initiative mit dem Ziel, die UNPROFOR in eine „friedensschaffende“ Truppe umzuwandeln, da die Unfähigkeit, den Frieden herzustellen, das Ziel der "Friedensbewahrung" als sinnlos erscheinen läßt,

d) die Entsendung von Truppen, die durch ihr aktives Eingreifen die Sicherheit aller "Schutzzonen", wie vom Rat und von den Mitgliedstaaten in Aussicht gestellt, gewährleisten,

e) die Öffnung der Versorgungswege und des Flughafens Tuzla, das in dem größten Gebiet liegt, wo die Bosnier weiterhin an einer multiethnischen Zivilregierung festhalten,

f) Maßnahmen mit dem Ziel, die "Strangulierung" Sarajewos zu beenden,

g) eine Beendigung der Blockade, mit der die regelmäßige Ablösung der UNPROFOR-Kontingente verhindert wird,

h) die Beseitigung aller Artilleriestellungen, von denen aus die Feuerpausen gebrochen werden, und ein energisches Vorgehen gegen Heckenschützen entsprechend dem NATO-Beschluß vom 11. Januar 1994;

i) Bemühungen mit dem Ziel, die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung und der UNPROFOR so gering wie möglich zu halten,

j) aktive diplomatische Bemühungen und aktiven Druck gegenüber Kroatien, um die kroatischen Übergriffe gegen Bosnien-Herzegowina zu beenden und wieder gutnachbarschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Ländern herzustellen,

k) das strikte Festhalten an den Sanktionen gegen das Regime in Belgrad, bis die serbische Aggression gegen Bosnien-Herzegowina aufhört,

l) eine Unterstützung all der Kräfte im ehemaligen Jugoslawien, die sich für die Menschenrechte, die Demokratie und den Dialog einsetzen und dem übersteigerten Nationalismus und der Politik der "ethnischen Säuberung" mutig entgegenreten,

m) die Einbeziehung der politischen, operationellen und finanziellen Unterstützung des Internationalen Gerichtshofes für die Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien in das gemeinsame Aktionsprogramm der Europäischen Union,

n) die Ernennung eines neuen EU-Vermittlers mit einem angemessenen Mandat und einer neuen Strategie zur Wahrnehmung dieses Mandats;

2. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung der Kommission, dem Rat, den Generalsekretären der UNO, der NATO und der WEU sowie den Regierungen Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens und Serbiens zu übermitteln.

ANNEX XXXII

1730TH MEETING OF THE COUNCIL - GENERAL AFFAIRS - RUSSELS, 7 AND 8 FEBRUARY 1994

Quelle: RAPID

February 8, 1994

Council of Ministers Press Release, PRES: 94-16

FORMER YUGOSLAVIA

The Council held a detailed discussion of the situation in the former Yugoslavia in the presence of Lord Owen and Mr Stoltenberg.

It adopted the following statement on the question of Sarajevo:

'The European Union expresses its revulsion at the renewed brutal shelling of civilians in Sarajevo which has taken place in recent days.

Bearing in mind the relevant resolutions of the United Nations, the decisions of the North Atlantic Alliance most recently reiterated at the NATO Summit of 11 January and the recent request of the Secretary-General of the United Nations, it supports a very early meeting of the North Atlantic Council. In concert with the Secretary-General of the United Nations, the aim should be to bring about the immediate lifting of the siege of Sarajevo, using all the means necessary including the use of airpower.

The measures taken would be the first step in the implementation of the action plan of the European Union. The European Union reiterates its support for the efforts of the co-Chairmen to place the administration of Sarajevo under the authority of the United Nations.'

Regarding the other aspects of the crisis in the former Yugoslavia, the Council emphasized that:

- the only realistic path, short of a military solution, was to continue the negotiations;
- the Union's plan of action continued to be the basis for negotiations. The Union was willing to consider any changes that might be needed to achieve a negotiated result and it was ready to promote the idea of international arbitration to facilitate a territorial settlement;
- in implementing the plan of action, priority had to be given to lifting the siege of Sarajevo and establishing the district's international status;

- the progress made on the question of Srebrenica and the reopening of Tuzla confirmed the effectiveness of the European Union's approach and the value of showing the necessary resolve towards all the parties;
- the progress made on achieving a modus vivendi in Krajina, in accordance with the plan of action, was an encouraging development and the efforts to ensure full implementation should be continued;
- in Bosnia it was necessary to pursue and encourage an improvement in relations between Croats and Muslims, especially on questions concerning access to the sea and a viable territorial solution in central Bosnia;
- the presence in southern Bosnia-Herzegovina of regular troops from the Republic of Croatia was a violation of international law. As requested by the President of the Security Council, the European Union demanded that Croatia withdraw these troops and their equipment without delay. The European Union emphasized that the disputes between Croats and Muslims could only be resolved at the negotiating table;
- there was a need to maintain close contact with the United States and to examine with that country any adjustments that had to be made to the plan of action. The same would apply to Russia. The Union would also remain in contact with the Islamic countries;
- humanitarian aid continued to be a matter of priority. The Union would intensify its efforts to implement the various aspects of the joint action decided on in December;
- UNPROFOR had an important role to play in the humanitarian field and in avoiding a sudden deterioration of the situation on the ground. The Council condemned the attacks on UNPROFOR and the obstacles placed in its way which could undermine the fulfilment of its mandate.

ANNEX XXXIII

NATO Communiqué, 9 February, 1994 **BOSNIA: NATO DECISIONS OF 9 FEBRUARY**

Quelle: CD-ROM Balkan Odyssey

The Council:

(1) expresses its indignation at the indiscriminate attacks which have once again struck the people of Sarajevo in recent days;

(2) notes that the siege of Sarajevo is continuing, and that consequently the Bosnian Serbs bear the main responsibility for the tragic loss of civilian life that results from it;

(3) reaffirms the Alliance's support for a negotiated settlement of the conflict in Bosnia, agreeable to all parties;

(4) recalls that on 11th January, 1994, the Heads of State and Government of the Members of the Alliance reaffirmed their readiness, in accordance with the Alliance decisions of 2nd and 9th August, 1993, to carry out air strikes in order to prevent the strangulation of Sarajevo;

(5) commends the European Union Action Plan of 22nd November, 1993 to secure a negotiated settlement, and considers, in this context and with regard to UN Security Council Resolutions 824, 836 and 844, that the lifting of the siege of Sarajevo could be a step towards the placing of Sarajevo under UN administration, in conformity with that plan; and also commends the current efforts of the UN negotiators towards securing the demilitarisation of Sarajevo;

(6) condemns the continuing of the siege of Sarajevo, and with a view to ending it calls for the withdrawal, or regrouping and placing under UNPROFOR control within ten days*, of heavy weapons (including tanks, artillery pieces, mortars, multiple rocket launchers, missiles and anti-aircraft weapons) of the Bosnian Serb forces located in an area within 20 kilometres of the centre of Sarajevo, and excluding an area within two kilometres of the centre of Pale.

(7) calls upon the Government of Bosnia-Herzegovina, within the same period, to place the heavy weapons in its possession within the Sarajevo exclusion zone described above under UNPROFOR control, and to refrain from attacks launched from within the current confrontation lines in the city;

(8) calls upon the parties to respect the ceasefire; all concerned should make every effort, during this ten day period, to achieve by agreement the withdrawal or control of heavy weapons as called for in the preceding paragraphs; failure to reach such an agreement will not result in the extension of this period;

(9) authorises the NATO Military Authorities to support UNPROFOR in carrying out its task of identifying heavy weapons that have not been withdrawn or regrouped in conformity with these decisions;

(10) decides that, ten days from 2400 GMT February 10, 1994, heavy weapons of any of the parties found within the Sarajevo exclusion zone, unless controlled by UNPROFOR, will, along with their direct and essential military support facilities, be subject to NATO air strikes which will be

conducted in close coordination with the UN Secretary General and will be consistent with the North Atlantic council's decisions of 2nd and 9th August, 1993;

(11) accepts, effective today, the request of the UN Secretary General of 6th February and accordingly authorises the Commander-in-Chief, Allied Forces Southern Europe to launch air strikes, at the request of the United Nations, against artillery or mortar positions in or around Sarajevo (including any outside the exclusion zone) which are determined by UNPROFOR to be responsible for attacks against civilian targets in that city;

(12) to carry out these operations, authorises the appropriate NATO Military Authorities, using the agreed coordination procedures with UNPROFOR (contained in MCM-KAD-084-93, "Operational Options for Air Strikes in Bosnia-Herzegovina",) attacks described in Options 1 and 2 of that document in the following circumstances:

(a) in response to any artillery or mortar attacks on Sarajevo; and

(b) in response to the identification of any heavy weapons within the exclusion zone defined in paragraph 6 of above and not placed under UN control.

NAC approval is required before attacks under Options 1 and 2 other than those listed in (a) and (b) above and attacks contemplated under Option 3 of the NAC 9th August decision;

(13) furthermore, authorises the appropriate NATO Military Authorities, using the agreed coordination procedures with UNPROFOR, to initiate air attacks to suppress air defences that would represent a direct threat to NATO aircraft in carrying out the above operations, once decided upon; NATO forces will retain their obligation and prerogative to take all necessary and appropriate action for self defense in the case of an observed Hostile Act;

(14) demands strict respect for the safety of UNPROFOR and other UN and relief agency personnel throughout Bosnia-Herzegovina and for the right of free access of all these personnel to Sarajevo.

(15) calls on member states to assist UNPROFOR to enhance its capabilities against artillery strikes targeted on Sarajevo by the deployment of indirect fire locating units either on the ground or airborne;

(16) instructs the NATO Military Authorities to delegate to CINCSOUTH the necessary authority to implement these decisions, in coordination with UNPROFOR in accordance with Change 2 to OPLAN 40101, as prescribed by the NAC on 2nd and 9th August, 1993;

(17) requests the NATO Military Authorities to report to it at each stage of the execution of these decisions;

(18) asks the Secretary General to inform the Secretary General of the United Nations of these decisions.