

3 Der Zerfall Jugoslawiens und der Weg zur Anerkennung

In diesem Kapitel lege ich meine Annahmen über die Geschehnisse in Jugoslawien und die Reaktionen Deutschlands, der EG und der USA für den Zeitraum Ende 1990 bis Mitte 1992 offen. Hier fasse ich »Hintergrundinformationen« zusammen, von denen ich annehme, daß die entsprechenden Aussagen als allgemeingültig angesehen werden. »Allgemeingültig« heißt in diesem Zusammenhang, daß sich der Leserkreis relativ mühelos über die Gültigkeit des Gesagten einigen kann.⁷⁷ Die Schilderung der Ereignisse beruht auf der Auswertung von Zusammenschauen, Memoiren, Chronologien, Zeittafeln sowie den im Rahmen dieser Arbeit geführten Interviews.⁷⁸

Chronologische Darstellung der Ereignisse

Das Auseinanderfallen Jugoslawiens begann nicht erst 1991, sondern hatte seine Vorboten. In der Ära Tito forderten nationalistisch orientierte Gruppierungen die Unabhängigkeit einzelner Republiken und versuchten, diese gewaltsam herbeizuführen. Anfang der 70er Jahre verübten kroatische Separatisten Anschläge in Jugoslawien, und im Februar 1971 besetzten zwei Kroaten das jugoslawische Konsulat in Göteborg, um einen der nach den Anschlägen inhaftierten Täter freizupressen.⁷⁹ Im November des gleichen Jahres demonstrierten über 1 000 Zagreber Studenten für einen eigenständigen kroatischen Staat.⁸⁰ Vor diesem Hintergrund konnte der Ruf einzelner Republiken nach Unabhängigkeit am Ende des Kalten Krieges kaum über raschen.

Bereits 1989 zeigte Jugoslawien erste Zerfallserscheinungen.⁸¹ Im September 1989 nahm Slowenien eine Verfassungsänderung vor, die das Recht auf Austritt aus der Bundesrepublik festschreiben sollte.⁸² Auch den Austritt der kommunistischen Partei Sloweniens aus der Bundespartei, im Februar 1990, bewerteten viele Kommentatoren als weiteres Anzeichen für eine Auflösung der alten Ordnung (AdG 1990: 34204A). Slowenien und Kroatien präsentierten Anfang Oktober 1990 einen gemeinsamen Entwurf, der die Umwandlung Jugoslawiens in eine Konföderation selbständiger Staaten vorsah. Sowohl dieser Plan als auch der vom Staatspräsidenten Jović eingebrachte

serbische Gegenentwurf fanden im jugoslawischen Staatspräsidium und Parlament nicht die notwendige Unterstützung.⁸³

Im August 1990 begannen in Kroatien Auseinandersetzungen zwischen Serben und Kroaten. Waffen wurden aus Polizeibeständen entwendet und Zugangswege zu Dörfern blockiert. Die kroatische und slowenische Führung schienen vor auszusehen, daß die Unabhängigkeit nicht allein durch politische Verhandlungen herbeizuführen sein würde. Beide Republiken bemühten sich, von der Bundesarmee unabhängige Militärstrukturen aufzubauen. Im Oktober 1990 kam es zur ersten offenen Konfrontation zwischen der Bundesarmee und einer militärischen Formation einer Republik, als eine jugoslawische Heereseinheit das kurz zuvor geräumte Hauptquartier der slowenischen Territorialverteidigung besetzte. Wenig später gelangten Nachrichten über Waffenlieferungen aus Ungarn nach Kroatien an die Öffentlichkeit. Als ein paar Monate darauf die jugoslawische Bundesregierung Slowenien und Kroatien aufforderte, ihre Militärverbände zu entwaffnen, wiesen beide Republiken diese Anordnung als unrechtmäßig zurück.⁸⁴ Gleichzeitig nahmen die Konflikte nicht nur zwischen den Republiken und der Bundesregierung, sondern auch innerhalb der Republiken zu.

Ende Februar 1991 erklärte sich die serbische Minderheit in der dalmatischen Region um Knin für unabhängig und rief eine von Kroatien autonome Provinz Krajina aus. In der südöstlich von Zagreb gelegenen Region Slawonien kam es in den folgenden Tagen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der kroatischen Sonderpolizei und bewaffneten serbischen Milizen. Schwere Unruhen gab es auch Ende März im Nationalpark Plitvice, als die ansässige serbische Minderheit erklärte, das Gebiet gehöre nunmehr zu einer »autonomen Region Krajina«.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft reagierten zu diesem Zeitpunkt zurückhaltend auf die Krise in Jugoslawien. Die schwelenden Konflikte wurden noch nicht als der Anfang vom Ende Jugoslawiens wahrgenommen. Sowohl in Europa als auch in den USA wurden Prognosen, welche die Auflösung Jugoslawiens voraussagten, von der politischen Führungsebene keine Aufmerksamkeit geschenkt.⁸⁵ Die politische Führungsspitze der westlichen Staaten sah in den Ereignissen eine vorübergehende Demokratisierungskrise. Entsprechend glaubte man mit der Unterstützung des als reformori-

entiert geltenden jugoslawischen Ministerpräsidenten Marković eine angemessene Antwort bereitzuhalten.⁸⁶

Die EG-Außenminister beauftragten während eines Treffens in Luxemburg am 22. Oktober 1990 ihre Politischen Direktoren, Vorschläge für Maßnahmen zu erarbeiten, die den Erhalt Jugoslawiens in einem demokratischen Rahmen fördern könnten.⁸⁷ Sechs Tage später äußerten die EG-Außenminister während des Sondergipfels der EG in Rom ihren Wunsch, der derzeitige jugoslawische Demokratisierungsprozeß solle zum Erfolg führen. Sie sprachen sich für die Einheit und die territoriale Integrität Jugoslawiens aus und forderten die Achtung der Menschenrechte.⁸⁸

Am 14. und 15. November 1990 trafen sich die Politischen Direktoren mit dem Auftrag, Vorschläge zur Festigung der territorialen Integrität Jugoslawiens zu erarbeiten. Der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes verwies bei diesem Treffen bereits auf ein Spannungsfeld: Diejenigen jugoslawischen Kräfte, die für die Einheit Jugoslawiens standen, waren nicht diejenigen, die sich auch für Demokratie und Menschenrechte einsetzten. Aus diesem Grund äußerte Deutschland bereits Bedenken, am Prinzip der territorialen Integrität um jeden Preis festzuhalten.

Anfang 1991 unternahm das State Department einen Versuch, die EG für die Situation in der Balkanrepublik zu sensibilisieren. Bei einer Reise durch verschiedene europäische Hauptstädte bemühte sich der US Secretary of State for European and Canadian Affairs, James Dobbins, die europäischen Partner zu einer aktiveren Unterstützung der jugoslawischen Einheit zu bewegen. Bis zur ersten Eskalation des Konfliktes blieben diese Bemühungen aber weitgehend erfolglos. Auf der politischen Führungsebene wurde die Gefahr eines gewaltsamen Auseinanderbrechens Jugoslawiens weiterhin unterschätzt. Die politische Führungsspitze räumte dem Golfkrieg und der Gefahr des Zusammenbruchs der Sowjetunion eine höhere Priorität ein.

Erst im Mai 1991 zog die Lage in Jugoslawien die Aufmerksamkeit der politischen Führungsebene auf sich.⁸⁹ Am 15. Mai geriet Jugoslawien in eine institutionelle Krise, als die turnusgemäß anstehende Wahl des Kroaten Mesić zum Vorsitzenden des Staatspräsidiums durch die Abwesenheit einiger Mitglieder des Staatspräsidiums verhindert wurde. Jugoslawien verfügte damit nicht länger über eine offizielle Staatsführung. Die Verfassungskrise sowie Gewalttätigkeiten,

bei denen in der Stadt Borovo Selo zwölf kroatische Polizisten ums Leben kamen, erregten in den europäischen Hauptstädten Besorgnis.⁹⁰ Zu einem außenpolitischen Schwerpunkt der EG-Mitgliedsstaaten wurde die Jugoslawienkrise aber erst Ende Juni, als Kroatien und Slowenien ihre Unabhängigkeit erklärten und die darauffolgenden Auseinandersetzungen immer gewalttätiger wurden.

Kurz vor Verlautbarung der Unabhängigkeit berieten die Außenminister der KSZE vom 19. bis 20. Juni 1991 in Berlin mit den Vertretern Jugoslawiens – und am Rande der Konferenz auch mit Vertretern der Republiken – über die Zukunft des Balkanstaates. Die Abschlußerklärung dieser Tagung war das letzte Dokument zu Jugoslawien, das im Einvernehmen zwischen den USA und Deutschland verabschiedet wurde.⁹¹ Im Anschluß an die KSZE-Außenministerkonferenz reiste der US-amerikanische Außenminister Baker am 21. Juni 1991 nach Belgrad. Dort traf Baker sowohl mit dem jugoslawischen Premierminister Ante Marković als auch mit den Präsidenten der einzelnen Republiken zusammen. Baker hielt seine Gesprächspartner dazu an, die Konflikte entsprechend der Prinzipien von Helsinki gewaltfrei und in gegenseitiger Absprache beizulegen und keine unilateralen Grenzänderungen vorzunehmen (Baker 1995: 479–480). Die Reise verfehlte ihr Ziel. Die jugoslawischen Parteien ließen sich nicht davon überzeugen, gemeinsam einen Weg für die Zukunft Jugoslawiens zu finden.

Am 25. Juni 1991, kurz nach Bakers gescheitertem Interventionsversuch, beschlossen die Parlamente in Ljubljana und Zagreb formell die Unabhängigkeit ihrer Republiken. Die slowenische Führung setzte die Bundesverfassung sofort außer Kraft, während die kroatische Regierung ihr neues Gesetz über die Selbständigkeit als ersten Schritt zur Loslösung von Jugoslawien betrachtete. Die internationalen Grenzen der Republiken sowie die innerjugoslawischen Grenzen wurden zu slowenischen beziehungsweise kroatischen Staatsgrenzen erklärt.

Unmittelbar nach der Ausrufung der Unabhängigkeit brachen Gewalttätigkeiten aus. Nachdem die slowenische Territorialverteidigung die Grenzposten Sloweniens besetzt hatte, versuchte die Bundesarmee die Hoheit über die internationalen Grenzen Jugoslawiens in Slowenien zurückzuerlangen. Am 28. Juni kam es zwischen der Armee und slowenischen Einheiten an der slowenisch-österreichi-

schen Grenze zu Gefechten. Auch in Kroatien lieferten sich kroatische Polizei und serbische Minderheit Feuergefechte.

Nach Bakers erfolglosem Vermittlungsversuch zog sich die US-amerikanische Diplomatie vorerst aus dem Konflikt zurück. Nach dem Ausbruch der Kämpfe wurde der Konflikt in Jugoslawien ein Schwerpunkt der Außenpolitik der EG und Deutschlands. Am 28. Juni 1991, bei der Zusammenkunft des Europäischen Rates in Luxemburg, entsandten die Regierungschefs der EG-Mitgliedsstaaten die erste Außenministertrioika nach Jugoslawien.⁹² Diese kehrte am nächsten Morgen noch während des Gipfels zurück und wurde bereits am darauffolgenden Tag wieder nach Jugoslawien entsandt. Bei ihren Vermittlungsbemühungen erwirkte die Troika die ausstehende Wahl Mesićs zum Vorsitzenden des Staatspräsidiums.

Innerhalb der EG führten unterschiedliche Bewertungen der Situation in Jugoslawien zu erheblichen Spannungen. Frankreich und Großbritannien sahen in der Einheit Jugoslawiens die vielversprechendste Lösung des Konfliktes. Für diese Länder waren alle Konfliktparteien für die Gewaltausbrüche verantwortlich. Sie propagierten den Ansatz, mit allen Parteien zu verhandeln, ohne das Anliegen einer Partei offen zu unterstützen. Die Anerkennung zogen Frankreich und Großbritannien allenfalls am Ende eines einvernehmlichen Verhandlungsprozesses in Betracht. Die ab Anfang September tagende Jugoslawienkonferenz in Den Haag bot diesem Ansinnen den institutionellen Rahmen. Deutschland hingegen vertrat bereits früh die Ansicht, daß Serbien in seine Schranken verwiesen werden müsse. Die deutschen Vorschläge liefen auf eine Politik der Parteilnahme hinaus: Die Isolierung Serbiens sollte mit der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens einhergehen. Die Jugoslawienpolitik der EG war in den kommenden Monaten von dem Versuch der einzelnen Mitgliedsstaaten gekennzeichnet, nach außen ein geschlossenes Auftreten zu wahren und in den internen Verhandlungen die jeweils eigene Position durchzusetzen.

Ende Juni aktivierte Deutschland, das den Vorsitz der KSZE inne hatte, den geschaffenen Krisenmechanismus. In den kommenden Monaten traf sich regelmäßig der sogenannte Ausschuß Hoher Beamter in Prag, um über das Vorgehen der KSZE zu beraten.⁹³ Die KSZE bot die Möglichkeit, die USA und die Sowjetunion in die Vermittlungsbemühungen einzubeziehen. Obwohl die Regierungen

die Frage der Anerkennung unterschiedlich bewerteten, kam es im Rahmen der KSZE zu keinen Auseinandersetzungen zwischen dem deutschen und US-amerikanischen Vertreter.⁹⁴ Am 1. Juli reiste Genscher – formal in der Rolle des KSZE-Vorsitzenden – nach Belgrad, konnte jedoch, angeblich aus Sicherheitsgründen, seine Reise nicht planmäßig nach Ljubljana fortsetzen. Genscher zeigte sich über die jugoslawische Bundesregierung erheblich verärgert und mußte sich mit dem slowenischen Präsidenten Kučan in Klagenfurt, Österreich, treffen. Zu diesem Zeitpunkt drohten EG-Staaten wie Dänemark und Deutschland bereits mit der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens, wenn die jugoslawische Staatsführung weiterhin mit Gewalt gegen diese Republiken vorgehe. Anfang Juli vollzogen auch die USA eine Kehrtwende in ihrer Jugoslawienpolitik. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Bush-Administration die Einheit Jugoslawiens gefordert. Von nun an zeigte sie sich bereit, jedes Ergebnis zu akzeptieren, das im Einvernehmen der Konfliktparteien erzielt wurde.

Am 5. Juli 1991 verhängte die EG ein Waffenembargo gegen Gesamtjugoslawien und kündigte einen weiteren Vermittlungsversuch der Außenminister-Troika an. Genscher konnte sich mit dem Vorschlag nicht durchsetzen, mit der Anerkennung zu drohen, falls die Jugoslawische Volksarmee (JVA) die Kampfhandlungen nicht einstelle.⁹⁵ Zwei Tage später einigten sich die Konfliktparteien in der Vereinbarung von Brioni auf einen Waffenstillstand, und Slowenien und Kroatien verpflichteten sich zu einer dreimonatigen Aussetzung ihrer Unabhängigkeitserklärungen. Alle Seiten stimmten zu, die militärische Situation in Slowenien von einer Beobachtermission der EG überwachen zu lassen. Kurz nachdem die EG-Beobachter ihre Arbeit aufnahmen, zog die jugoslawische Bundesregierung die Bundesarmee aus Slowenien zurück.⁹⁶

Am 19. Juli 1991 riefen die EG-Mitgliedsstaaten eine Ad-hoc Arbeitsgruppe zu Jugoslawien ins Leben (vgl. Libal 1997: 23). Ihre Mitglieder waren die für Jugoslawien zuständigen Referatsleiter der Außenministerien der Zwölf. Die Arbeitsgruppe diente der gemeinsamen Analyse des Jugoslawienkonfliktes und der Vorbereitung der Treffen der Außenminister beziehungsweise der Politischen Direktoren. Ende Juli wurde der Niederländer Wynaendts von der EG im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit nach Jugoslawien entsandt, um Möglichkeiten für eine politische Lösung des

Konfliktes auszuloten.⁹⁷ Die Berichte Wynaendts, insbesondere über das serbische Vorgehen in Vukovar,⁹⁸ verhärteten die niederländische Position gegenüber den Serben derart, daß sie sich mehr und mehr der deutschen Sichtweise annäherte. Die Niederlande nutzten die Präsidentschaft aber noch nicht, um die EG zu einem Zurückdrängen Serbiens zu bewegen. Hauptziel der niederländischen Präsidentschaft blieb bis Ende August die Wahrung einer einheitlichen europäischen Haltung.

Ende August erarbeiteten die Niederlande eine Stellungnahme, in der das serbische Vorgehen scharf verurteilt werden sollte. Mit diesem Papier wollte die niederländische Präsidentschaft die Politik der Gleichbehandlung aufgeben und zu einer Politik der Parteinahme zugunsten Kroatiens und Sloweniens übergehen (Both 2000: 114–119). Zur nachhaltigen Verärgerung der niederländischen Diplomatie wurde dieser Kurswechsel von Deutschland nicht unterstützt. Genscher hatte sich im Vorfeld der Ministertagung mit seinem französischen Kollegen Dumas auf eine deutsch-französische Initiative verständigt, in der die Einberufung einer Jugoslawienkonferenz vorgeschlagen wurde (vgl. Genscher 1999: 946). Der Vorschlag schloß die Einrichtung einer juristischen Schiedskommission ein, deren Leitung dem Präsidenten des französischen Verfassungsgerichts, Robert Badinter, übertragen wurde.⁹⁹ Mit der Konferenz griffen Deutschland und Frankreich einen Ansatz auf, der Anfang August bereits von Großbritannien erwogen wurde. Nach Einschätzung der deutschen Diplomatie war eine einvernehmliche, härtere Gangart der Europäischen Gemeinschaft gegenüber Serbien nur auf dem Umweg der Jugoslawienkonferenz einschlagbar. Die Zustimmung zu einer Politik der Verhandlung im Rahmen der Jugoslawienkonferenz sollte daher nach Einschätzung des damaligen Leiters des Referats Südosteuropa, Michael Libal, nicht als Entgegenkommen gegenüber Serbien gedeutet werden.¹⁰⁰ Deutschland mutmaßte, daß im Rahmen der Konferenz die fehlende Bereitschaft der Serben zur Zusammenarbeit für alle Beteiligten deutlich sichtbar werde. In diesem Fall stellte sich eine Politik der Parteinahme als folgerichtige Handlungsoption dar.

Die deutsche Ablehnung des niederländischen Entwurfes belastete aus niederländischer Sicht das ohnehin gespannte Verhältnis der beiden Außenminister. Die EG-Präsidentschaft lehnte eine baldige Anerkennung Kroatiens und Sloweniens zwar weiterhin ab, hatte

sich aber erhofft, gemeinsam mit Deutschland einen Weg zu finden, Serbien zu isolieren. Eine vernünftige Auseinandersetzung zwischen Deutschland und der niederländischen Präsidentschaft schien in der Folge dieser Ablehnung kaum möglich (vgl. Both 2000: 119). Durch den deutsch-französischen Vorschlag sah sich die EG-Präsidentschaft gezwungen, die Jugoslawienkonferenz zu unterstützen und zur Politik der gleichberechtigten Verhandlung zurückzukehren. Nicht zuletzt aufgrund der Berichte Wynaendts einigten sich die Außenminister erstmals darauf, die serbische Konfliktpartei gemeinsam öffentlich zu kritisieren. Sie erklärten, „daß es nicht länger geleugnet werden kann, daß Teile der jugoslawischen Volksarmee die serbische Seite aktiv unterstützten.“¹⁰¹ Im Gegensatz zu einer am 6. August abgegebenen Erklärung der EG-Außenminister wurden ausdrücklich die Tschetniks und die jugoslawische Bundesarmee für die Eskalation des Konfliktes verantwortlich gemacht. Am gleichen Tag sprach sich auch die KSZE für das Waffenembargo gegen Gesamtjugoslawien aus.¹⁰²

Die Jugoslawienkonferenz wurde am 7. September unter Leitung von Lord Carrington in Den Haag eröffnet. Ihr Beginn war geprägt von gegenseitigen Schuldzuweisungen der betroffenen Parteien. Kučan und Tudjman warfen Serbien vor, die Konferenz lediglich zu nutzen, um Zeit für weitere Angriffe zu gewinnen. Genscher griff diese Befürchtungen auf und stellte den sezeptionswilligen Republiken die diplomatische Anerkennung in Aussicht, falls die Konferenz scheitern sollte (vgl. Libal 1997: 46–47). Gleichzeitig hob Bundeskanzler Kohl die Möglichkeit einer diplomatischen Anerkennung hervor (Crawford 1996: 495). Während Genscher und Kohl Slowenien und Kroatien unterstützten, beschuldigte in der darauffolgenden Woche der amtierende EG-Ratsvorsitzende van den Broek Kroatien, die Gewalt zu schüren. Er kritisierte, daß Kroatien die Ölzufuhr nach Serbien unterbunden und in den Kasernen der Bundesarmee die Strom- und Wasserversorgung eingestellt habe. In den Augen der Niederländer hatte Genscher, indem er die diplomatische Anerkennung in Aussicht stellte, die gewaltsame Auseinandersetzung provoziert (vgl. AdG 1991: 36202A–36203A). Zudem verurteilte die EG-Präsidentschaft Deutschland für Aussagen, die Genscher zusammen mit seinem italienischen Kollegen de Michelis während eines bilateralen Treffens in Venedig gemacht hatte. Beide Minister hatten

– im Gegensatz zu der EG-Präsidentschaft – Serbien die Schuld an der Eskalation zugewiesen. Genscher warnte die Serben erneut: Sollten Verhandlungen durch die fortdauernde Aggression unmöglich gemacht werden, sei die Zeit für eine gegebenenfalls auch unilaterale Anerkennung gekommen. Die EG-Präsidentschaft beschuldigte Genscher, mit diesen Äußerungen den Konsens der EG-Mitgliedstaaten verlassen zu haben – ein Vorwurf, der von der deutschen Diplomatie zurückgewiesen wurde (vgl. Libal 1997: 53).

Die jugoslawischen Bundesorgane gestanden mittlerweile ein, die Kontrolle über die Situation verloren zu haben. Staatspräsident Mesić forderte am 17. September 1991 brieflich eine Dringlichkeitssitzung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Drei Tage später erklärte er öffentlich, die Generäle der Bundesarmee seien außer Kontrolle geraten und führten einen schmutzigen Krieg gegen Kroatien. Mesić rief die Soldaten der Bundesarmee nachdrücklich zur Desertion auf. Am 25. September 1991 übernahm der Sicherheitsrat mit der Resolution 713 das Waffenembargo gegen Gesamtjugoslawien. Auch der US-amerikanische Außenminister Baker, der den Unabhängigkeitsbestrebungen kritisch gegenüber stand, machte bei seiner Rede vor dem Sicherheitsrat Serbien und die Bundesarmee für die Eskalation des Konfliktes verantwortlich. Obwohl Vertreter des Auswärtigen Amtes betonten, Kroatien müsse das Recht auf Selbstverteidigung zugestanden werden, wurde das Waffenembargo der UN gegen Kroatien unterstützt. Deutschland ging davon aus, daß die internationale Staatengemeinschaft Kroatien schützen würde, nachdem sie die Republik der Möglichkeit einer angemessenen Selbstverteidigung beraubte (vgl. Libal 1997: 56–67).

Anfang Oktober 1991 wurde das jugoslawische Staatspräsidium faktisch ausgeschaltet. Am 3. Oktober entmachteten vier Mitglieder des jugoslawischen Staatspräsidiums den Vorsitzenden Mesić sowie das Bundesparlament. Dieses Vorgehen kam einem Staatsstreich Serbiens und den Serbien nahestehenden Republiken gleich. Die Entscheidung wurde ohne die erforderliche Mehrheit des Staatspräsidiums gefällt. Die EG und die USA übten scharfe Kritik an Serbien.

Während des 4. Plenums der Jugoslawienkonferenz einigten sich die Teilnehmer der Konferenz am 4. Oktober darauf, eine politische Lösung ins Auge zu fassen, die auch die Möglichkeit der Anerkennung umfaßte. Mit dieser Entscheidung wurde erstmals von allen

Parteien, einschließlich Serbiens, eine Anerkennung am Ende eines Verhandlungsprozesses in Erwägung gezogen. Daß die Anerkennung in Betracht gezogen werde, bestätigten die EG-Außenminister zwei Tage später auf ihrem Halbjahrestreffen im niederländischen Haarzuilens.

Nach einem Treffen mit dem serbischen Präsidenten Milošević und dem kroatischen Präsidenten Tuđman konkretisierte der niederländische Außenminister van den Broek am 10. Oktober den möglichen Weg zu einer baldigen Anerkennung. Sie sollte vollzogen werden, falls die Verhandlungen nicht innerhalb von zwei Monaten zum Erfolg führten.¹⁰³ Indem van den Broek diesen Zeitkorridor vorgab, bereiteten die Niederlande eine Abkehr der EG-Politik vom Prinzip der gleichberechtigten Verhandlung vor.¹⁰⁴ Die Fristsetzung bot den Niederländern die Gelegenheit, eine Politik der Parteinahme einzuleiten, ohne den Verdacht auf sich zu ziehen, die Jugoslawienkonferenz sabotieren zu wollen. Im Vorfeld hatte van den Broek den Zeitrahmen mit seinen Kollegen abgestimmt. Frankreich und Großbritannien stimmten unter der Bedingung zu, daß das Ultimatum keine Abkehr von der am 4. Oktober vereinbarten Formel darstelle, der zufolge eine Anerkennung nur am Ende eines einvernehmlichen Verhandlungsprozesses stehen könne. Deutschland betrachtete diese Fristsetzung hingegen als Ultimatum: Sollten die Verhandlungen nicht zum Abschluß zu bringen sein, würden die Republiken anerkannt werden. Diese zeitlichen Vorgaben der Präsidentschaft wirkten sich auch auf die Einstellung Deutschlands zu den Verhandlungen aus. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Deutschland den Standpunkt vertreten, die EG solle keine Verhandlungen führen, solange die Anwendung von Gewalt andauere. Die Aussicht auf diplomatische Anerkennung der Republiken veränderte diese Einschätzung. Deutschland wirkte nun auch auf Kroatien ein, die Verhandlungen fortzuführen (vgl. Libal 1997: 63). Mit der Verkündung des Zeitrahmens wurde ein grundlegender Kurswechsel der EG-Politik eingeleitet, der zu einer wichtigen Voraussetzung für die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens wurde.

Zu der gleichen Zeit entsandten die Vereinten Nationen einen Sonderbotschafter nach Jugoslawien, den ehemaligen US-Außenminister Cyrus Vance. Dieser sollte zwischen den Kriegsparteien einen Waffenstillstand aushandeln, um die Voraussetzungen für eine Blau-

helm-Operation zu schaffen.¹⁰⁵ Am 7. Oktober lief das Moratorium von Brioni aus, in dem sich Slowenien und Kroatien bereit erklärt hatten, die Implementierung der Unabhängigkeitserklärung für drei Monate auszusetzen. Die Parlamente in Ljubljana und Zagreb bestätigten die Unabhängigkeitserklärung und brachen die Verbindungen zu Jugoslawien offiziell ab. Am gleichen Tag stellte der Europarat die Zusammenarbeit mit Jugoslawien wegen offenkundiger Menschenrechtsverletzungen ein.

Am 25. Oktober veröffentlichte die EG eine Erklärung, in der vor allem die Bundesarmee für die Eskalation der Krise verantwortlich gemacht wurde. Das niederländische Außenministerium unterstrich im Namen der EG, daß der Waffenstillstand auch von Kroaten gebrochen worden, dies im Vergleich zum Vorgehen der Bundesarmee jedoch unbedeutend sei. Insbesondere wurde das Vorgehen der Armee in Dubrovnik verurteilt. Zu dieser Zeit beschloß die niederländische Präsidentschaft eine Abkehr von der Politik der gleichberechtigten Behandlung. Einen Tag vor der Plenarsitzung der Jugoslawienkonferenz erteilte van den Broek gezielte Anweisungen an den Vorsitzenden der Konferenz. Serbien solle als »unkooperativ« dargestellt werden, falls die serbische Führung den Carrington-Plan nicht unverzüglich und vorbehaltlos annehme. Das Bild eines »unkooperativen« Serbiens eröffnete der EG die Möglichkeit, die Konfliktparteien entlang der Unterscheidung »kooperative Republiken« und »unkooperative Republiken« ungleich zu behandeln (vgl. Both 2000: 127–128). Als Serbien den Carrington-Plan nicht vorbehaltlos annahm, kündigten die EG-Minister am 28. September nach einer emotional aufgeladenen Sitzung an, restriktive Maßnahmen gegen »unkooperative Teilnehmer« einzuleiten.

Anfang November 1991 wurde die diplomatische Anerkennung Sloweniens und Kroatiens erklärtes Ziel deutscher Außenpolitik. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Deutschland seine Politik der Anerkennung als nationale Position angesehen, die im EG-Rahmen nicht ausreichende Unterstützung fand. Von nun an konzentrierten sich die diplomatischen Bemühungen darauf, die Partnerstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem eingeschlagenen Weg zu halten. Falls sich dies als nicht möglich erweisen sollte, sollte die Anerkennung notfalls im Alleingang vollzogen werden.¹⁰⁶ Am 8. November 1991, während des NATO-Gipfels in Rom, richtete US-Präsident Bush

an Bundeskanzler Kohl eine Demarche. Washington beschuldigte Deutschland, die internationalen Bemühungen zu unterwandern, indem es die Republiken dazu ermutige, ihre Unabhängigkeit durchzusetzen (Baker 1995: 638).¹⁰⁷ Die deutsche Regierung fuhr desunungeachtet mit ihrer Anerkennungspolitik fort. Mitte November informierte Bundeskanzler Kohl Präsident Mitterand offiziell über die deutschen Pläne, Kroatien anerkennen zu wollen. Mitterand gegenüber rechtfertigte Kohl dieses Vorgehen mit Verweis auf innenpolitischen Druck aus verschiedenen Richtungen (Libal 1997: 76). Ende November waren Kohl und Genscher zu der Überzeugung gelangt, Deutschland könne die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens notfalls ohne einen EG-Konsens vollziehen, ohne damit die Vereinbarungen mit den EG-Partnern zu verletzen.¹⁰⁸

Bundeskanzler Kohl kündigte am 27. November während einer Haushaltsdebatte die diplomatische Anerkennung „noch vor dem Weihnachtsfest“ an. Vorausgegangen war tags zuvor ein Treffen sechs christdemokratischer Regierungschefs auf Schloß Stuyvenberg (Belgien), das auf Einladung der European People's Party stattfand. Während des Treffens hatte sich Kohl der Zustimmung der Regierungschefs für eine Anerkennung Kroatiens und Sloweniens vor Weihnachten versichert.¹⁰⁹

Berichte in den westlichen Medien über den Krieg in Kroatien vermittelten ein für die Serben wenig vorteilhaftes Bild. Mitte November nahmen die serbischen Kräfte das mittlerweile fast vollkommen zerstörte Vukovar ein. Anfang Dezember gelangten Berichte über die angebliche Zerstörung der Altstadt Dubrovniks an die Öffentlichkeit. Nach Angaben von EG-Beobachtern schlugen 40–50 Geschosse im Stadtzentrum ein. Die UNESCO erklärte, daß bereits 30% der historischen Gebäude zerstört oder schwer beschädigt seien (AdG 1991: 36348A).¹¹⁰ Der Beschuß Dubrovniks wurde von Politikern und Medien als Versuch gedeutet, ein Weltkulturerbe bewußt zu zerstören.

Anfang Dezember hoben die EG-Außenminister die Sanktionen gegen Kroatien, Slowenien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien auf und beschlossen positive Kompensationsmaßnahmen für die »kooperationsbereiten« Republiken. Mit diesen Maßnahmen ging die Europäische Gemeinschaft zu einer Politik der Parteinahme über. Die Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien galten jetzt ausschließlich für Serbien und Montenegro. Beobachter sahen darin einen ersten

Schritt der EG zur Anerkennung der Republiken, was von offizieller Seite dementiert wurde.

Das deutsche Drängen, Kroatien und Slowenien anzuerkennen, wurde Anfang Dezember von einigen Bündnispartnern nochmals scharf kritisiert. Am 6. Dezember beanstandete der französische Außenminister Dumas öffentlich Deutschlands Bestreben, Slowenien und Kroatien anerkennen zu wollen. Dumas bezeichnete die deutsche Haltung als schädlich für die Gemeinschaft. Die Kritik an Deutschland und die Einschätzung, die Anerkennung solle nur im Rahmen einer umfassenden Lösung für Jugoslawien erfolgen, wurde auch von Großbritannien und den USA geteilt.¹¹¹ Am 7. Dezember legte die niederländische Präsidentschaft das erste Gutachten der Badinter-Kommission vor.¹¹² Die Kommission sprach von einem Auflösungsprozeß Jugoslawiens; dabei sei es Sache der Republiken, zusammenzuarbeiten, um einen neuen Zusammenschluß zu bilden. Die deutsche Diplomatie sah mit dem Gutachten die französische Deutung der Situation in Jugoslawien widerlegt, wonach die Bundesrepublik Jugoslawien trotz Verfassungskrise weiterbestehe.¹¹³

Vom 9. bis 10. Dezember 1991 fanden die Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag statt. Nach Darstellung Genschers legte Bundeskanzler Kohl besonderen Wert darauf, das Thema Jugoslawien aus diesen Verhandlungen auszuklammern (Genscher 1999: 955). Die Jugoslawienfrage sollte auf einem besonderen Treffen am 16. Dezember in Brüssel diskutiert werden. Zur Vorbereitung dieses Treffens arbeitete am 13. Dezember der Politische Direktor des Auswärtigen Amtes Jürgen Chrobog mit seinem französischen Kollegen Alain Dejammet einen Entwurf aus, der als Entscheidungsgrundlage für die Diskussion der Minister dienen sollte. Der Katalog sollte nicht nur Kriterien für Kroatien und Slowenien aufstellen, sondern allgemeine Maßstäbe für die Anerkennung von Staaten in Osteuropa formulieren. Nach dem Treffen ließ die deutsche Bundesregierung verlauten, ihre Meinungsbildung sei abgeschlossen; sie werde, wie angekündigt, Slowenien und Kroatien vor Weihnachten anerkennen.

Währenddessen formierte sich im Rahmen der Vereinten Nationen Widerstand gegen die bevorstehende Anerkennung. Am 10. Dezember hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Pérez de Cuéllar, in einem Brief an den Präsidenten des Ministerrates, van den Broek, seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht: Eine verfrühte,

selektive Anerkennung könne den gegenwärtigen Konflikt ausweiten „und eine explosive Situation hervorrufen [...], besonders in Bosnien-Herzegowina und auch in Mazedonien.“¹¹⁴ Nicht van den Broek, sondern Genscher antwortete dem Generalsekretär am 13. Dezember. De Cuéllar wandte sich tags darauf seinerseits an Genscher, um seiner Befürchtung nochmals Ausdruck zu verleihen, die Anerkennung könne die Ausweitung des Krieges nach sich ziehen. Auch der Sondergesandte der Vereinten Nationen, Cyrus Vance, traf sich während eines Zwischenstops in Deutschland persönlich mit Genscher, um erneut seine Argumente darzulegen. Zudem versuchten Frankreich und England im UN-Sicherheitsrat eine Resolution gegen eine frühzeitige Anerkennung herbeizuführen.¹¹⁵ Genscher fühlte sich von Frankreich und England hintergangen,¹¹⁶ zumal sich zwei Tage zuvor eine deutsch-französische Expertengruppe über Kriterien zur Anerkennung verständigt hatte. Ohne die deutsche Anerkennungspolitik zu kritisieren, beschloß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Resolution 724 vom 15. Dezember 1991 die Entsendung von Friedenstruppen nach Jugoslawien.¹¹⁷ Vorausgegangen war eine intensive »Telefondiplomatie« Genschers. Durch persönliche Gespräche mit Außenministern und Staatsoberhäuptern gelang es Genscher, eine gegen Deutschland gerichtete Resolution abzuwenden.

Während die Aktivitäten der Vereinten Nationen die deutsche Haltung nicht zu beeinflussen vermochten, zeigte sich die niederländische EG-Präsidentschaft verunsichert. Nach der Intervention der Vereinten Nationen kamen van den Broek starke Bedenken hinsichtlich der Anerkennung (vgl. Both 2000: 134). Noch am 12. Dezember hatte die Präsidentschaft in einem Telegramm an die EG-Mitgliedsstaaten eine an Bedingungen geknüpfte Anerkennung derjenigen Republiken befürwortet, welche die Vorschläge der EG akzeptiert hatten. Die niederländische Politik hatte sich in den letzten beiden Monaten darauf konzentriert, Serbien zu isolieren und eine einheitliche Haltung der europäischen Gemeinschaft sicherzustellen. Dabei war im Zuge der Diskussion der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens die Sorge um Bosnien-Herzegowina in den Hintergrund geraten.

Am 16. Dezember trafen sich die EG-Außenminister in Brüssel, um über eine mögliche Anerkennung zu beraten. Sie standen vor der schwierigen Aufgabe über die Frage der Anerkennung zu entscheiden, ohne einen offenen Bruch der gemeinsamen Haltung der

EG herauszufordern. Bei dem Treffen waren drei Problemfelder zu bewältigen: Zunächst waren allgemeine Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion zu formulieren, sodann zusätzliche Kriterien zu benennen, die den besonderen Umständen in Jugoslawien gerecht werden sollten, und schließlich galt es, einen Zeitplan für die weitere Jugoslawienpolitik der EG aufzustellen. Genscher war darauf bedacht, den Beschluß, Kroatien und Slowenien anzuerkennen, unumkehrbar zu machen. Er fürchtete, Frankreich und Großbritannien könnten Bedingungen einbringen, welche die Anerkennung hinauszögerten. Zudem wollte Genscher verhindern, daß die Gutachten der Badinter-Kommission in der Frage der Anerkennung eine aufschiebende Wirkung entfalten. Deutschland vertrat die Ansicht, jeder Mitgliedsstaat könne eigenständig darüber befinden, inwieweit Empfehlungen der Badinter-Kommission zu berücksichtigen seien.¹¹⁸

Während des Treffens hatte Genscher erhebliche Widerstände zu überwinden, um die Billigung aller Mitgliedsstaaten für die Anerkennung zu erhalten. Während der Vorbereitung des Ministertreffens hatten die Niederlande noch versucht, Deutschland auf der Ebene der Politischen Direktoren zu isolieren. Die Mehrzahl der Politischen Direktoren lehnte die Anerkennung in der Tat ab. Eine Isolierung Deutschlands konnte aber auf der Basis eines vom deutschen und französischen Politischen Direktor entwickelten Dokumentes zur Anerkennung neuer Staaten verhindert werden.¹¹⁹ Dieses Dokument sollte ausdrücklich auch für die Anerkennung der nach Unabhängigkeit strebenden Sowjetrepubliken gelten. Auf der Ebene der Minister widersprachen der belgische, dänische und italienische Außenminister umgehend der Einschätzung ihrer Politischen Direktoren und gaben Deutschland weitgehend Rückhalt (Both 2000: 134–135). In zähen Verhandlungen konnte Genscher einen im Interesse Deutschlands liegenden Kompromiß erzielen. Zweimal unterbrach er die Sitzung aus taktischen Gründen, um sich mit dem auf seiner Linie befindlichen Kanzler zu beraten. Genscher erinnerte seine Kollegen mehrmals daran, daß Deutschland in Maastricht auf Forderungen anderer Mitgliedsstaaten eingegangen war und jetzt seinerseits Entgegenkommen erwarte. Genschers Ankündigung, Deutschland würde aufgrund des innenpolitischen Drucks auch ohne die EG-Staaten an-

erkennen, spielte nach Aussage des damaligen britischen Außenministers Hurd eine ausschlaggebende Rolle (Hurd 1997: 456).¹²⁰

Ein offener Bruch der Gemeinschaft lag auch nicht im Interesse der Niederlande, die ihre Präsidentschaft nicht mit einem Mißerfolg abschließen wollten. In der Nacht zum 17. Dezember einigten sich die Außenminister darauf, daß die Republiken, die eine Anerkennung wünschten, diese bis spätestens 23. Dezember zu beantragen hätten. Die Anerkennung sollte am 15. Januar 1992 vollzogen werden. Dabei bestand Genscher darauf, daß Deutschland die Anerkennung noch vor dem Weihnachtsfest aussprechen kann. Seinen Angaben zufolge hatte er sich wiederholt bei seinen Kollegen versichert, daß dieses Vorgehen im Einklang mit der Vereinbarung stehe (Genscher 1999: 961–962). Gleichwohl verärgerte das deutsche Vorgehen die Bündnispartner in einem nicht vorausgesehenen Ausmaß.¹²¹

Am 19. Dezember beschloß das deutsche Bundeskabinett, Slowenien und Kroatien am 23. Dezember anzuerkennen. Einen Tag vor Weihnachten wurden in Ljubljana und Zagreb die Anerkennungsschreiben des Bundespräsidenten durch die deutschen Generalkonsuln überreicht. Damit war die Anerkennung formell vollzogen. Die übrigen Mitgliedsstaaten der EG setzten ihre Beratungen über das weitere Vorgehen in Jugoslawien am 10. Januar 1992 fort. Am 11. Januar veröffentlichte die Badinter-Kommission ihr zweites Gutachten.¹²² Für Slowenien und Mazedonien formulierte die Kommission keine Vorbehalte, im Falle Kroatiens verlangte sie noch Nachbesserungen bei der verfassungsrechtlichen Verankerung des Minderheitenschutzes.¹²³ In den darauffolgenden zwei Tagen erkannten der Vatikan, San Marino, die baltischen Staaten, die Ukraine und Island Slowenien und Kroatien an. Am 15. Januar 1992 teilte die seit Jahresbeginn amtierende portugiesische EG-Präsidentschaft die Bereitschaft der zwölf Mitgliedsstaaten mit, Slowenien und Kroatien anzuerkennen. Deutschland vollzog zusammen mit Italien die Anerkennung bereits an diesem Tag und wandelte seine Konsulate in Botschaften um. Dänemark, Belgien und Großbritannien erklärten ihre Bereitschaft, diesen Schritt in Kürze zu vollziehen. Frankreich erkannte Slowenien und Kroatien zwar formal an, entsandte indes aufgrund der Vorbehalte der Badinter-Kommission noch keine Botschafter.¹²⁴

In Kroatien flauten im Januar 1992 die Kampfhandlungen ab. Am 9. Januar erklärte Milošević den Krieg gegen Kroatien für beendet. Auf kroatischer Seite wurden in diesem Krieg, nach Angaben des kroatischen Sanitätsstabes, über 3 000 Menschen getötet und über 16 000 verletzt (AdG 1992: 36540A). Einen Monat später lobten die EG-Außenminister die »konstruktive Haltung«, die Serbien nach Beendigung der Kampfhandlungen eingenommen habe. Diese Formulierung wurde von Genscher nur widerstrebend und mit Rücksicht auf die Befindlichkeiten Frankreichs hingenommen. Seiner Sicht zufolge okkupierten die Serben nach wie vor ein Drittel des kroatischen Staatsterritoriums (Genscher 1999: 963).¹²⁵

Die USA deuteten Anfang März ihre Bereitschaft an, Slowenien und Kroatien anzuerkennen. Baker schlug ein gemeinsames Vorgehen der USA mit der EG vor. Neben Slowenien und Kroatien sollten nach Wunsch der USA auch Bosnien-Herzegowina und Mazedonien anerkannt werden.¹²⁶ Nach einem gemeinsamen Treffen der Außenminister am 10. März 1992 erklärten die USA und die EG, die Anträge Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens wohlwollend prüfen zu wollen. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft vertraten in dieser Frage eine unterschiedliche Auffassung. Auf Drängen Griechenlands wurde die Anerkennung Mazedoniens hintangestellt.¹²⁷ Die EG gab die Anerkennung Bosnien-Herzegowinas am 6. April 1992 bekannt. Mit Rücksicht auf den Jahrestag der deutschen Bombardierung Belgrads sprachen die USA erst am darauffolgenden Tag die Anerkennung Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens und Sloweniens aus.

Nach der Anerkennung Kroatiens wirkte Deutschland weitaus weniger auf die Jugoslawienpolitik der EG ein. Die deutsche Diplomatie sollte sich in der Jugoslawienpolitik erst wieder 1995, während des Verhandlungsprozesses von Dayton, profilieren können. Die Beziehungen Deutschlands zu Kroatien kühlten in den Jahren nach der Anerkennung merklich ab. Deutschland vermochte Tudjman weder von seiner diskriminierenden Politik gegenüber den bosnischen Muslimen noch von seiner zunehmenden autokratischen Machtausübung abzubringen (Meier 1999: 425).

Nachdem ein Überblick über die Geschehnisse in Jugoslawien vermittelt wurde, kann mit der Analyse des empirischen Datenmaterials begonnen werden. Ziel der Untersuchung ist nicht, den Wahrheits-

gehalt der vorangehend geschilderten Aussagen zu überprüfen. Ziel ist es, nachzuzeichnen, welche Bedeutungen die Diskursteilnehmer bestimmten Ereignissen zugemessen haben und auf welche Weise sich diese Zuschreibungen auf den Spielraum ihrer außenpolitischen Handlungsoptionen auswirkte.