

Universität Trier  
Fachbereich III  
Politikwissenschaft

Magisterarbeit im Fachteil Internationale Beziehungen

# **Institutionalisierung und Konfliktprävention**

**Die deutsche KSZE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren**

vorgelegt von

Carsten Triphaus  
Paulusplatz 6  
54290 Trier  
Matrikelnr.: 390045

1. Gutachter: Prof. Hanns W. Maull
2. Gutachter: PD Dr. habil. Xuewu Gu

Trier, 16. Februar 2000

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	III
1. Einführung .....	1
1.1 Erkenntnisziel und Forschungsinteresse .....	3
1.2 Theoretischer Rahmen .....	5
1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit .....	10
1.4 Quellenlage und Stand der Forschung .....	12
2. Die deutsche Politik bei der institutionellen Ausgestaltung der KSZE .....	15
2.1 Einführung in die Fallstudie .....	15
2.2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen.....	24
2.3 Wahrnehmung und Bewertung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten .....	25
2.4 Ziele und konzeptionelle Ansätze der Institutionalisierungspolitik .....	31
2.4.1 Ziele .....	31
2.4.2 Strategien und Instrumente .....	38
2.5 Analyse der deutschen Politik bei der Institutionalisierung der KSZE .....	42
2.5.1 Der Weg nach Paris: „Kurzer Anlauf zum großen Sprung“ .....	42
2.5.2 Das (Sonder-)Gipfeltreffen von Paris 1990: Die Schaffung eines administrativen und politischen Unterbaus .....	49
2.5.3 Auf dem Weg nach Helsinki: Die KSZE-Ratstreffen in Berlin und Prag .....	57
2.5.4 Die IV. Folgekonferenz und das Gipfeltreffen von Helsinki 1992: Die KSZE als Regionalorganisation der Vereinten Nationen .....	67
2.5.5 Das Gipfeltreffen von Budapest 1994: Von der <i>Konferenz</i> zur <i>Organisation</i> für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa .....	78
2.6 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung .....	83

3. Die deutsche KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt .....	86
3.1 Einführung in die Fallstudie .....	86
3.2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen.....	92
3.3 Lagebeurteilung und Bewertung der eigenen Handlungsmöglichkeiten.....	93
3.4 Ziele und konzeptionelle Ansätze der deutschen Kosovo-Politik .....	98
3.4.1 Ziele und Prinzipien .....	98
3.4.2 Strategien und Instrumente .....	103
3.5 Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt.....	115
3.5.1 Phase 1: Versuche der Konfliktprävention durch die KSZE (1991-1993).....	115
3.5.2 Phase 2: „OSZE: out of area – out of business“ (1993-1997) .....	126
3.5.3 Phase 3: Rückkehr der OSZE zusammen mit anderen internationalen Institutionen (1998-1999) .....	135
3.6 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung .....	147
4. Abschließende Bewertung .....	150
Literaturverzeichnis .....	158
A. Reden und Dokumente.....	158
B. Monographien und Sammelbände .....	164
C. Arbeitspapiere, Zeitschriftenaufsätze und Aufsätze aus Sammelbänden.....	168
D. Jahrbuchartikel.....	174

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AHB	Ausschuß Hoher Beamter
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CIA	Central Intelligence Agency (US-amerikanischer Geheimdienst)
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
EG	Europäische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten in Europa
JVA	Jugoslawische Volksarmee
KLA	Kosovo Liberation Army (auch UÇK)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVAE	Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa
KVM	Kosovo Verification Mission
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LDK	Demokratischer Bund Kosovo
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantische Allianz)
NGO	Nichtregierungsorganisation
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SZ	Süddeutsche Zeitung
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Kosovo Befreiungsarmee auch KLA)
VKSE	Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildene Maßnahmen
VVSBM	Verhandlungen über weitere Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WEU	Westeuropäische Union
WVO	Warschauer Vertragsorganisation

## 1. Einführung

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg stand unter der Maxime des Multilateralismus – sie war von multilateralem Denken und Handeln bestimmt. Einerseits war die westdeutsche Außenpolitik in multilaterale Institutionen eingebettet und andererseits konzentrierte sie sich auf den weiteren Aufbau eines Geflechts zwischen- und überstaatlicher Strukturen. So war die Außenpolitik – neben der wirtschaftlichen und politischen (west-)europäischen Integration und der sicherheitspolitischen Einbindung Deutschlands in die WEU und die NATO – auf die Weiterentwicklung und Vertiefung des KSZE-Prozesses ausgerichtet. Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die seit Mitte der siebziger Jahre das zentrale Forum deutscher Ostpolitik darstellte, wurde auf dem internationalen Parkett zu einer Konstante der Bonner Diplomatie.

Während des Ost-West-Konflikts wurde der Spielraum, in dem sich die deutsche Außen- wie Innenpolitik bewegen konnte, maßgeblich durch den Blockgegensatz begrenzt. Die Teilung Europas, dessen Trennungslinie durch das deutsche Territorium verlief, markierte nicht nur eine geographische Restriktion der Gestaltungsmöglichkeiten. Zusätzliche Handlungsbeschränkungen für die Bundesrepublik Deutschland ergaben sich aus dem Erbe der jüngeren deutschen Geschichte. Diese Erbschaft bestand in der deutsche Teilung, in der Besatzung durch die Siegermächte und in den Konsequenzen der historischen Last des Dritten Reiches. Daraus resultierte eine aktive deutsche KSZE-Politik, die allerdings in die „Koordinierungsmechanismen“ von EG und NATO eingeflochten war und zum Ziel hatte, die Auswirkungen der Teilung und der Spannungen an der Trennungslinie zwischen den Systemen zu mildern und einzudämmen.<sup>1</sup> Unter diesen einschränkenden äußeren und inneren Bedingungen blieb der Bundesrepublik Deutschland keine andere Alternative, als die Rolle einer „Zivilmacht“ auszufüllen.

„Zivilmacht“ als eines der vielen prinzipiell möglichen staatlichen Rollenkonzepte umfaßt dabei ein Bündel von Wertorientierungen und Verhaltensmustern, die der Schaffung und Aufrechterhaltung einer friedlichen und tragfähigen internationalen Ordnung dienen sollen. Zivilmachtorientierter Gestaltungswille manifestiert sich beispielsweise in einem ausgeprägten Streben nach multilateraler Kooperation und Integration, im Aufbau und in der Stärkung internationaler, möglichst supranationaler Insti-

---

<sup>1</sup> Vgl. Michael Staack, Deutschland in Gesamteuropa. Die KSZE und die Bundesrepublik Deutschland, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 118-176, hier S. 118.

tutionen und damit in Autonomieverzicht, in einer Verregelung und Verrechtlichung des Austrags internationaler Konflikte, in Bemühungen zur Schaffung eines internationalen Gewaltmonopols und im Streben nach Systemen kollektiver Sicherheit.<sup>2</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland war bereit zu einem weitgehendem Transfer seiner Souveränität auf die supra-staatliche Ebene, zur nachhaltigen Einbindung seiner Außenpolitik in europäische und internationale Institutionen und zum konsequenten Verzicht auf unilaterale militärische Gewaltanwendung zur Lösung inner- wie zwischenstaatlicher Konflikte. Diese Zivilmächtorientierung war sowohl die Folge der Wirkung externer Faktoren als auch das Ergebnis eines Lernprozesses, welcher eine bestimmte politische Kultur in Deutschland prägte. Denn einerseits wurde die junge Bundesrepublik – vor allem von den USA – zu einer zivilmächtorientierten Politik angehalten (*alter-part*). Zum anderen war der gewählte Kurs das Resultat bewußt und eigenständig getroffener Entscheidungen (*ego-part* der Zivilmächttrolle).<sup>3</sup>

Der Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums, das Ende des Ost-West-Konflikts, die demokratischen Revolutionen in Ostmitteleuropa und die deutsche Einheit haben das außenpolitische Koordinatensystem Deutschlands grundlegend verändert. Nach der sogenannten „Zeitenwende“ boten sich für das vollständig souveräne Deutschland neue Handlungsoptionen in der Außenpolitik. Vom wiedervereinigten, souveränen Deutschland wurde selbstbewußteres Handeln gefordert, zugleich aber auch gefürchtet.<sup>4</sup>

Es erscheint daher keineswegs zwangsläufig, daß die Außenpolitik des vereinigten Deutschlands weiterhin dem Leitbild einer Zivilmacht folgt.<sup>5</sup> Vielmehr ist fragwürdig, ob die eingangs skizzierten Ansätze von Zivilmachtverhalten so weit verinnerlicht wurden, daß sie sich unter den neuen äußeren wie inneren Bedingungen behaupten konnten.

---

<sup>2</sup> Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 359), Frankfurt/M.: Lang, 1998, S. 15f.

<sup>3</sup> Vgl. Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitik und Rollenanalyse, a.a.O., S. 48.

<sup>4</sup> Vgl. Uwe Nerlich, Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland, in: Wolfgang Heydrich et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 787-796, hier S. 792.

<sup>5</sup> In der Außenpolitikforschung wurde mit einer Fülle von Etiketten versucht die Macht- und Rollenverortung der „neuen“ deutschen Außenpolitik nach 1990 zu kennzeichnen. Beispiele dafür sind: Regionalmacht (Arnulf Baring), Mittelmacht (Wilfried von Bredow), Großmacht (Peter Schlotter), Zentralmacht in Europa (Hans-Peter Schwarz), Führungsmacht (Helga Haftendorn), Weltwirtschaftsmacht (Norbert Kloten), Handelsstaat (Volker Rittberger), Hegemonialmacht (Caroline Thomas/Klaus-Peter Weiner) oder Weltmacht (Christian Hacke). Vgl. Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, a.a.O., S. 16.

## 1.1 Erkenntnisziel und Forschungsinteresse

Um zu prüfen, ob die deutsche Außenpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Vollzug der Einheit weitgehend dem idealtypischen Rollenkonzept der „Zivilmacht“ entspricht, bietet sich die Untersuchung der deutschen KSZE- bzw. OSZE-Politik in den neunziger Jahren an.

Wenn auch umstritten ist, welchen Anteil die KSZE, genauer der mit ihr verbundene „KSZE-Prozeß“, an der Überwindung des Ost-West-Konflikts hatte,<sup>6</sup> so ist doch unumstritten,

„daß der besondere Charakter der KSZE als ein Prozeß aufeinander aufbauender multilateraler diplomatischer Veranstaltungen zu einem sich verdichtenden Normengefüge erheblich dazu beigetragen hat, die Ost-West-Beziehungen zu ‚zivilisieren‘.“<sup>7</sup>

In diesem Sinne hat die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer „engagierten KSZE-Politik“<sup>8</sup> in den siebziger und achtziger Jahren einen Beitrag zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen geleistet. Denn mit Hilfe der KSZE gelang es, staatliches Verhalten durch Regeln und Prinzipien berechenbarer zu machen, die Gewaltanwendung in nationalen und transnationalen Konflikten weitgehend zu zähmen und einzuhegen sowie die multilaterale Kooperation über die Systemgrenze hinweg anzukurbeln und zu intensivieren.<sup>9</sup> Auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts waren sich die KSZE-Teilnehmerstaaten einig, den Mitte der siebziger Jahre angestoßenen Prozeß fortzusetzen, um den neuen Gefahren für Stabilität und Sicherheit in Europa zu begegnen. Diese Gefahren bestanden vor allem in den ungewissen politischen Entwicklungstendenzen in den Ländern Osteuropas, markanten sozialen und wirtschaftlichen Unterschieden zwischen den Staaten Gesamteuropas, der Tendenz des wiederkehrenden nationalstaatlichen Denkens und Handelns und den daraus

---

<sup>6</sup> Vgl. zur positiven Einschätzung Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zählung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992, S. 19; sowie Helga Haftendorn, *Der Beitrag regionaler Ansätze zur internationalen Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 447-463, hier S. 456; sowie die aktuelle Analyse von Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, (Studien der HSFK; 32), Frankfurt/M.: Campus, 1999.

<sup>7</sup> Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*, Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 10.

<sup>8</sup> Vgl. Roloff, Ralf, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas. Die Regierungen Kohl/Genscher und die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland von 1986-1992*, (Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik; Bd. 1), Vierow bei Greifswald: SH-Verlag, 1995, S. 109f.

<sup>9</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Eine Institution, die Ungewißheit verringert*, FAZ, 21.08.1990; sowie Dieter Senghaas, *Frieden als Zivilisierungsprojekt*, in: Wolfgang R. Vogt (Hrsg.), *Frieden als Zivilisierungsprojekt. Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung: 25 Jahre AFK*, (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung; Bd. XXI), 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 37-55, hier S. 50.

resultierenden Konfrontationen sowie zunehmenden innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen ethnischen Auseinandersetzungen, umfangreichen Migrationsbewegungen und dem Aufflammen von (Bürger-)Kriegen.

Es wurde daher beschlossen, neue bzw. neuentstandene Staaten in die KSZE aufzunehmen und ihre rudimentäre Struktur zu institutionalisieren, d.h. die *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu verstetigen und mit einer organisatorischen Infrastruktur auszustatten. Aus diesem Prozeß ging die *Organisation* für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hervor. Der OSZE wurden im gesamteuropäischen Kontext wichtige Aufgaben und Funktionen in der Konfliktvorbeugung und -bearbeitung sowie für den Erhalt und die Weiterentwicklung der europäischen Friedensordnung zugeschrieben.

Um zu überprüfen, ob und wie weit die deutsche Außenpolitik in den neunziger Jahren Zivilmächtorientierung aufweist, ist die Analyse der KSZE-Politik aus zwei Gründen besonders geeignet. Zum einen paßt die KSZE/OSZE-Politik besonders gut in das Kategorienschema einer Zivilmacht, denn „Engagement in internationalen Institutionen“ und „Eintreten für eine starke OSZE“ sind Kategorien von idealtypischem Zivilmachtverhalten. Von einer Zivilmacht wird demnach erwartet, daß sie eine herausgehobene Rolle in der KSZE/OSZE spielt und diese für die Umsetzung ihrer Politik benützt (Verhaltenserwartung).

Zum anderen haben führende deutsche Politiker aller Parteien stets die große Bedeutung der KSZE/OSZE für die deutsche Außenpolitik betont. Dieses gilt sowohl für die Außenpolitik der sozial-liberalen als auch der christlich-liberalen Koalitionen.<sup>10</sup> Auch die seit Anfang 1999 amtierende rot-grüne Bundesregierung schreibt der OSZE-Politik einen großen Stellenwert zu.<sup>11</sup>

Die KSZE-Politik der 70er und 80er Jahre und die Rhetorik führender Außenpolitiker deuten auf eine ausgeprägte deutsche OSZE-Politik in den neunziger Jahren hin. Vor diesem Hintergrund wirft die starke Entwicklung der KSZE in dieser Zeit die Frage auf, ob Deutschland der Promotor war. Der Zivilmachtansatz läßt diese Vermutung zu – die allerdings noch zu beweisen wäre.

Daher lautet die *zentrale Fragestellung* dieser Arbeit: Läßt sich in der deutschen KSZE/OSZE-Politik der neunziger Jahre Zivilmächtorientierung feststellen? Inwieweit entspringt die deutsche KSZE/OSZE-Politik dem Rollenkonzept der idealtypischen Zivil-

---

<sup>10</sup> Vgl. John S. Duffield, *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1998, S. 114.



macht? Diese Fragestellung soll anhand der Analyse zweier ausgewählter Bereiche nachgegangen werden: am Beispiel der Politik Deutschlands

1. bei der institutionellen Ausgestaltung der KSZE/OSZE (1990-1994) und
2. in einem „Anwendungsfall“ der KSZE/OSZE im Kosovo-Konflikt (1991-1999).

Damit soll die Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren als Lackmustest für die Zivilmächtorientierung dienen.

## 1.2 Theoretischer Rahmen

Als Raster zur Analyse und Bewertung der deutschen KSZE/OSZE-Politik dient das idealtypische Rollenkonzept der „Zivilmacht“. Das Zivilmacht-Konzept wurde im Zusammenhang mit der Diskussion über die „Zivilisierung“ der internationalen Beziehungen und anhand der Beobachtung des spezifischen außenpolitischen Verhaltens der Bundesrepublik und Japans entworfen.<sup>12</sup> Zivilmacht ist eines von vielen prinzipiell möglichen Rollenkonzepten staatlicher Außenpolitik und beinhaltet ein charakteristisches außenpolitisches Selbstverständnis, sowie spezifische Zielsetzungen, Strategien und Instrumente. Über die Erstellung eines solchen Rollenkonzepts und die empirische Überprüfung des konkreten außenpolitischen Rollenverhaltens am Idealtypus kann dann staatliches Verhalten erklärt werden.<sup>13</sup>

### *Zum Begriff Zivilmacht*

„Zivilmacht“ bedeutet dreierlei: Zum ersten wird ein Staat (in diesem Fall die Bundesrepublik Deutschland) damit als ein *Akteur* klassifiziert, der die internationalen Beziehungen mitzugestalten sucht, sich dabei jedoch in Zielsetzung und Strategie bewußt von klassischen Großmächten – der Antithese einer Zivilmacht – unterscheidet.

„Eine Zivilmacht ist ein Staat, dessen außenpolitisches Rollenkonzept und Rollenverhalten *gebunden* sind an Zielsetzungen, Werte, Prinzipien sowie Formen der Einflußnahme und Instrumente der Machtausübung, die einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen dienen.“<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998.

<sup>12</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, 69(1990)5, S. 91-106; ders., Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz, in: Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 771-786.

<sup>13</sup> Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 45.

<sup>14</sup> Ebd., S. 49.

Zweitens bezeichnet *Zivilmacht* ein *Rollenkonzept*, im Sinne einer besonderen Form der Werteorientierung und des außenpolitischen Stils mit dem Ziel der Zivilisierung der internationalen Politik.

„Zivilmacht als eines der vielen prinzipiell möglichen staatlichen Rollenkonzepte umfaßt dabei ein Bündel von Wertorientierungen und Verhaltensmustern, die der Schaffung und Aufrechterhaltung einer friedlichen und tragfähigen internationalen Ordnung dienen sollen. Zivilmachtorientierter Gestaltungswille manifestiert sich beispielsweise in einem ausgeprägten Streben nach multilateraler Kooperation und Integration, im Aufbau und in der Stärkung internationaler, möglichst supranationaler Institutionen und damit in Autonomieverzicht, in einer Verregelung und Verrechtlichung des Austrags internationaler Konflikte, in Bemühungen zur Schaffung eines internationalen Gewaltmonopols und im Streben nach Systemen kollektiver Sicherheit.“<sup>15</sup>

Drittens ist *Zivilmacht* das *Mittel* zum Erreichen eines bestimmten Ziels, also eine außenpolitische Strategie, die auf bestimmten Instrumenten basiert.<sup>16</sup> Diese Instrumente sind bspw. partnerschaftliches oder kollektives Handeln und politische Probleme durch Verhandlungen, Kompromisse, Vermittlung und Schlichtungsverfahren zu lösen. Militärische Gewalt darf nur unter bestimmten Voraussetzungen (zum Zweck der Selbstverteidigung) oder im Rahmen kollektiver und kollektiv legitimierter Zwangsmaßnahmen angewendet werden.

„Zivilmacht setzt primär auf nichtmilitärische Instrumente zur Durchsetzung ihrer Ziele: Verrechtlichung, Vermittlung und Schlichtung, Institutionalisierung, Verhandlungen und Kompromisse, die mit Hilfe nichtmilitärischer Anreize zustande gebracht werden.“<sup>17</sup>

Für die Analyse der KSZE/OSZE-Politik dieser Arbeit ist „Zivilmacht“ als *idealtypisches Rollenkonzept* von zentraler Bedeutung. Es ist im folgenden zu prüfen, ob das *Rollenkonzept* der *Zivilmacht* die deutsche KSZE/OSZE-Politik erklärt.

#### *Das idealtypische Kategorienschema der Zivilmachtrolle*

Um das Rollenkonzept einer *Zivilmacht* zu operationalisieren, wurden idealtypische Wertorientierungen und Zielsetzungen sowie außenpolitische Verhaltensweisen und Instrumente definiert, die in den Fallstudien als Analysekatoren dienen sollen. Das Kategorienschema stellt einen Positivkatalog dar, mit dessen Hilfe Zivilmachtorientierung und -verhalten identifiziert werden kann. Teilweise war es erforderlich, Gegenkategorien – im Sinne eines Negativkatalogs – zu formulieren, um die Trennschärfe des Analyserasters zu

---

<sup>15</sup> Ebd., S. 15f.

<sup>16</sup> Vgl. Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, a.a.O., S. 45.

<sup>17</sup> Hanns W. Maull, *Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz*, in: Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands:*

erhöhen. Danach übernehmen idealtypische Zivilmächte in der internationalen Politik folgende Rollen:<sup>18</sup>

## **1. Gestaltungswille**

### *1.1 initiator/promoter*

global führend mitwirken durch kollektive, partnerschaftliche Bemühungen; Initiative übernehmen, Anstöße geben, eine Vorreiterrolle spielen und eine Beispielfunktion ausfüllen. Sie zeigt grundsätzlich die Bereitschaft zur Übernahme internationaler Verantwortung, stellt aber keinen exklusiven Führungsanspruch.

### *1.2 key institution member*

Anspruch auf herausgehobene Mitwirkung in internationalen Institutionen

## **Werte und Zielsetzungen:**

## **2. Nationale Zielsetzungen**

### *2.1 welfare maximizer (absolute gains)*

Wohlstand, soziale Ausgewogenheit, demokratische Stabilität; Außenpolitik steht unter dem Primat demokratisch-sozialstaatlicher Innenpolitik; Gegenkategorie: power maximizer (relative gains)

## **3. Internationale Zielsetzungen – organisatorisch**

### *3.1 supranationalist*

arbeitsteilige Organisation der IB; partieller Souveränitätstransfer; Bejahung von Bindung und Einbindung; Autonomieverzicht; Bereitschaft, internationale Normen für sich als bindend anzuerkennen; Gegenkategorie: Betonung des Souveränitätsvorbehalts

### *3.2 regime builder/deepener*

Regime- und Institutionenbildung fördern; bestehende Regime vertiefen durch wachsende Verrechtlichung und Institutionalisierung; Ziel: verbesserte Effizienz institutionalisierter Kooperation; Gegenkategorie schließt Präferenz für ad-hoc-Kooperation mit ein

### *3.3 promoter of rule of law*

wachsende Verrechtlichung und Durchsetzung des Völkerrechts. Zivilmachttypisch nur, wenn auch Bereitschaft erkennbar, Rechtsnormen durchzusetzen

### *3.4 institution/regime enlarger*

Erweiterung (geographisch oder funktional) institutionalisierter Kooperationszusammenhänge. Ziel: verbesserte Legitimierung

### *3.5 supporter of strong UN, OSCE*

(muß Gedanken der Erweiterung und Vertiefung beinhalten)

## **4. Internationale Ziele – materiell-inhaltlich**

### *4.1 propagator of interdependent interests*

nationale Interessen werden als verflochtene Interessen gesehen; kooperative Lösungen für globale Probleme; Weltinnenpolitik

---

Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, (Internationale Politik und Sicherheit, hrsg. v. der Stiftung Wissenschaft und Politik; Bd. 32), Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 771-786, hier S. 778.

<sup>18</sup> Zum folgenden vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 54-56.

- 4.2 *value based foreign policy*  
 universelle Werte (Menschenrechte, Völkerrecht) als Bestandteil des nationalen Interesses; Bekenntnis zu einer wertgebundenen Außenpolitik; auch zivilmachtorientierter Sendungs- und Missionsgedanke; Gegenkategorie: Interessen verstanden i.S. eigener Vorteile; Eingreifen ausgeschlossen wenn nationale Interessen nicht betroffen sind
- 4.3 *promoter of good governance and the rule of law/intervener*  
 good governance in anderen Ländern stützen und voranbringen (demokratisch-pluralistische, partizipatorische, marktwirtschaftliche Ordnung oder ökonomisch effiziente Strukturen); Bereitschaft bzw. Forderung nach Einmischung in innere Belange; Mittel: Konditionalität, Linkage oder kollektive Sanktionen
- 4.4 *promoter of democratization and human rights*  
 Förderung von Demokratisierungsprozessen und Menschenrechtsthematik
- 4.5 *promoter of sustainable development*  
 wirtschaftliche, soziale und ökologische Ausgewogenheit aktiv fördern.

## 5. **Außenpolitischer Stil**

- 5.1 *collective actor*  
 partnerschaftliches bzw. kollektives Handeln als Norm; Gegenkategorie: Bereitschaft zu unilateralem Handeln
- 5.2 *opponent of unilateral action (als Verstärkung von 5.1)*  
 ausdrückliche Ablehnung unilateralen, autonomen Handelns
- 5.3 *promoter of bargaining, compromise and mediation*  
 Lösung politischer Probleme durch Verhandlung, Kompromiß, Vermittlungsverfahren und Schlichtung als außenpolitische Konfliktkultur einer Zivilmacht. Materielle Konflikte als positive-sum games gesehen, die durch Kompromisse für alle Seiten vorteilhaft gelöst werden können; Wertekonflikte werden als Ordnungsprobleme gesehen; keine ideologische Konfrontation; unilaterale Gewaltanwendung wird grundsätzlich abgelehnt (jedoch kein grundsätzlicher Pazifismus!); Anti-Proliferationspolitik als Versuch der Herstellung eines Gewaltmonopols; Gegenkategorie: zero-sum games und unilaterale Gewaltanwendung
- 5.4 *regime/institution user*  
 Lösung für anstehende Probleme in institutionellen Kontexten suchen; Gegenkategorie: ad-hoc-Lösungen und informelle Koalitionen
- 5.5 *partner*  
 Grundlage der Beziehung zwischen Zivilmächten und ihren Partnern: Solidarität und Wertegemeinschaft; Bemühen um faire Lastenteilung; Gegenkategorie: Zweckbündnis
- 5.6 *sanction promoter*  
 Bereitschaft, Verstöße gegen internationale Normen kollektiv zu sanktionieren und an derartigen Maßnahmen mitzuwirken

## 6. **Außenpolitische Instrumente**

- 6.1 *promoter of collective security*  
 kollektive Sicherheit als Idealziel; Androhung und Anwendung militärischer Gewalt gebunden an internationale Legitimierung und kollektive Umsetzung (individuelle oder kollektive Selbstverteidigung oder Maßnahmen der kollektiven Sicher-

heit durch UNSC-Beschluß); Gegenkategorie: Befürworter individueller Verteidigung

6.2 *promoter of cooperative security*

(als sicherheitspolitische Vorform kollektiver Sicherheit) Förderung von Rüstungskontrolle, Abrüstung, Verifikation und Idee, Sicherheitsproblem gemeinsam zu bewältigen

6.3 *promoter of multilateral, legitimate action/integrated instruments*

Anwendung arbeitsteiliger Verfahrensweisen; multilateral einsetzbare, integrierte Instrumente, die kollektiv legitimiert sind, z.B. SDI und Logistik, mit anderen teilen; Gegenkategorie: souveräne, autonome Maßnahmen und Instrumente

Wenn wesentliche Elemente der oben aufgeführten Kategorien in der deklaratorischen Außenpolitik eines staatlichen Akteurs nachgewiesen werden können – zum Beispiel über die quantitative und qualitative Inhaltsanalyse eines repräsentativen Samples außenpolitisch bedeutender Reden und Dokumente – so kann davon ausgegangen werden, daß diese Prinzipien Bedeutungsrelevanz für das außenpolitische Rollenkonzept und auch Relevanz für die operative Außenpolitik des Akteurs besitzen. Vom Idealtypus der Zivilmacht können dann Hypothesen und Verhaltenserwartungen für das konkrete außenpolitische Verhalten des Akteurs abgeleitet und empirisch an den Fallstudien überprüft werden. Übereinstimmungen erklären sich dann als Kongruenz von Rollenkonzept und Rollenverhalten.

Dadurch kann die eingangs formulierte erkenntnisleitende Fragestellung beantwortet werden, ob und wie weit sich Deutschland im Fall der KSZE/OSZE-Politik als eine Zivilmacht begreift und sich auch konkret wie eine Zivilmacht verhält.

*Hypothesen*

Zwei allgemeine Arbeitshypothesen stehen im Mittelpunkt der Vorüberlegungen und sollen durch die Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik auf ihre Gültigkeit untersucht werden:

- (1) Deutschland (als eine idealtypische Zivilmacht) setzt sich maßgeblich für eine Stärkung – sowohl im Sinne einer institutionellen Vertiefung als auch einer Erweiterung – der KSZE ein.
- (2) Deutschland verfolgt eine konfliktpräventive Kosovo-Politik und benutzt dazu primär die KSZE/OSZE als Rahmen bzw. Mittel.

### 1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit

Die Untersuchung der deutschen KSZE/OSZE-Politik wird anhand von zwei ausgewählten Politikfeldern vorgenommen. Zum einen soll die Rolle der deutschen Außenpolitik beim Prozeß der Institutionalisierung der *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, an deren Ende die *Organisation* für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa steht, analysiert werden. Zum anderen wird die deutsche Haltung im Kosovo-Konflikt auf eine konfliktpräventive Politik mittels der – im Zuge der Institutionalisierung mit weiteren Instrumenten und Mechanismen versehenen – KSZE/OSZE untersucht. Daher gliedert sich der Hauptteil der Arbeit in zwei Fallstudien: „Institutionalisierung“ und „Kosovo-Politik“.

#### 1. Fallstudie: „Institutionalisierung der KSZE“

Bei der Untersuchung der Institutionalisierung der KSZE wird angenommen, daß die Bundesrepublik Deutschland sich als idealtypische Zivilmacht verhält und sich für den Ausbau und die Stärkung der KSZE einsetzt. Aufgrund der breiten Mitgliedschaft und des umfassenden, nicht nur auf militärische Fragen beschränkten Sicherheitsbegriffs ist die KSZE/OSZE in besonderer Weise dazu geeignet, politisch verbindliche Normen für das Zusammenleben der Staaten in ihrem Geltungsbereich festzulegen. Zu einer Organisation aufgewertet, würde die KSZE, die sowohl die westlichen Nachbarn und die letzte verbleibende Supermacht USA als auch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die Staaten Mittelosteuropas einschließt, eine erfolgversprechende Basis für die Bildung gemeinsamer Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus und damit für mehr Stabilität in Europa darstellen.

Um auf schwelende Krisenherde in Gesamteuropa einzuwirken, sollte eine Organisation wie die KSZE/OSZE besonders gut geeignet sein, da sie auf eine konsensuelle und zuvörderst friedliche Konfliktlösung abzielt. Es ist anzunehmen, daß die deutsche Außenpolitik aufgrund der konkreten Erwartungen bzgl. der erweiterten Aufgaben und Funktionen einer solchen Organisation das Ziel verfolgen würde, die KSZE mit weitreichenden Mitteln und Instrumenten zu versehen.

Als Untersuchungszeitraum dient die Zeit zwischen dem Pariser Gipfel 1990, auf welchem die KSZE in einem ersten Schritt an die „Zeitenwende“ angepaßt und ein umfangreicher Institutionalisierungsprozeß angestoßen wurde, und dem Budapester Gipfel 1994, mit welchem die wesentlichen Modifikationen abgeschlossen waren und die KSZE schließlich in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ umbenannt wurde. Es soll der Frage nachgegangen werden, welchen Beitrag die deutsche Außenpolitik bei der Insti-

tionalisierung der KSZE geleistet hat und ob sie den Erwartungen an eine Zivilmacht gerecht geworden ist.

#### *Zum Aufbau der Fallstudie*

Im Kontext der Institutionalisierung der KSZE werden ausgehend vom idealtypischen Konzept der Zivilmacht fallstudien-spezifische Hypothesen und Verhaltenserwartungen formuliert, die als Analyseraster für diese Fallstudie dienen.

Anschließend wird anhand von ausgewählten Dokumenten die politische Rhetorik auf Zivilmacht-Orientierung untersucht. Die Analyse wichtiger Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers und des Außenministers soll Aufschluß darüber geben, ob und inwieweit die Einschätzung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und die daraufhin deklarierten Ziele sowie die angesprochenen Strategien und Instrumente sich mit dem Zivilmacht-Konzept decken. Werden wesentliche Kategorien des Zivilmacht-Konzepts angesprochen, kann davon ausgegangen werden, daß die deutsche Außenpolitik zunächst deklaratorisch das Rollenkonzept einer Zivilmacht besitzt.

Anschließend wird das konkrete außenpolitische Verhalten bei der Institutionalisierung der KSZE analysiert. Durch die Verifikation der eingangs aufgestellten Hypothesen kann die erkenntnisleitende Frage beantwortet werden, ob und inwieweit die tatsächliche KSZE-Politik Deutschland als Zivilmacht identifiziert.

#### *2. Fallstudie: „Konfliktprävention“*

Der Kosovo-Konflikt eignet sich zur Untersuchung deutscher Außenpolitik in einer internationalen Organisation wie der KSZE/OSZE besonders gut, da das Konfliktpotential vor Ausbruch der Krise bekannt war. Deutschland – als Zivilmacht – würde ein besonderes Interesse haben, den drohenden Konflikt noch vor seiner Eskalation zu entschärfen und einer friedlichen Lösung zuzuführen. Daher würde sich die Bundesrepublik zusammen mit ihren Partnern für eine möglichst umfassende, multilaterale und auf Dauer angelegte Lösung einsetzen. Als geeignetes Mittel zur Bewältigung dieser Aufgaben bot sich die KSZE an.

Die KSZE wurde frühzeitig tätig und es kamen zahlreiche ihrer – teils im parallel dazu verlaufenden Institutionalisierungsprozeß neugeschaffenen – Instrumente zur Anwendung. Zunächst hatte die KSZE mit diplomatischen Mitteln versucht, präventiv auf ein Eskalieren der Situation im Kosovo einzuwirken. Wie sich jedoch herausstellte, waren die Bemühungen nicht erfolgreich, denn es kam, wie es nicht kommen sollte: Nach den bewaffneten Zusammenstößen im Kosovo und dem Scheitern der Verhandlungen in Rambouillet mußte

die OSZE mit einem offenen Konflikt umgehen und sich auf Krisenmanagement verlagern, um das Kosovo-Problem einer politischen Lösung wieder nahe zu bringen. Aufgrund der Komplexität der Situation im ehemaligen Jugoslawien hat die KSZE/OSZE im Verlauf der Kosovo-Krise vielfältige und umfangreiche Aktivitäten gezeigt, die Erkundungs- und Langzeitmissionen sowie Ernennungen persönlicher Vertreter der KSZE/OSZE für die Krisenregion umfassen und somit einen großen Teil des Instrumentariums der KSZE/OSZE abdecken.

Es soll die deutsche KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt auf Zivilmacht-Konformität untersucht werden. Als Untersuchungsrahmen für diese Fallstudie bietet sich der Zeitraum vom Beginn des KSZE-Engagements im Kosovo-Konflikt 1991 bis zum Scheitern der Verhandlungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern im Frühjahr 1999 in Rambouillet und Paris an.

#### *Zum Aufbau der Fallstudie*

Analog zum Vorgehen in der Fallstudie „Institutionalisierung“ wird zunächst die Einschätzung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Außenpolitik im Kosovo-Konflikt untersucht. Anhand von Stellungnahmen führender deutscher Außenpolitiker wird die politische Rhetorik nach wesentlichen Elementen von Zivilmachtverhalten durchsucht. Anschließend soll analog dazu die konkrete Politik der Bundesregierung im Kosovo-Konflikt nachgezeichnet und auf Zivilmacht-Konformität untersucht werden. Die für diese Fallstudie formulierten Hypothesen dienen dabei als Leitfaden der Untersuchung.

In einem letzten Kapitel sollen die Ergebnisse beider Fallstudien vor dem Hintergrund des Rollenkonzepts der idealtypischen Zivilmacht einer Gesamtbewertung unterzogen und hinsichtlich ihres Erklärungsgehalts reflektiert werden. Ein kurzer Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf beschließt die Arbeit.

#### **1.4 Quellenlage und Stand der Forschung**

Die Analyse der rhetorischen KSZE/OSZE-Politik basiert auf einer Auswahl bedeutender Reden und Erklärungen führender deutscher Entscheidungsträger. Für die Fallstudie „Institutionalisierung“ sind ein Großteil der Reden aus den Bulletins der Bundesregierung entnommen. In der Fallstudie „Kosovo-Konflikt“ wird darüber hinaus auch auf große deutsche Tageszeitungen und die internationale Presse zurückgegriffen.

Die Untersuchung der operativen deutschen Politik kann sich auf eine breite Basis an Publikationen zur KSZE und OSZE stützen. Der KSZE-Prozeß im allgemeinen sowie die aus ihm hervorgegangenen Institutionen sind in der Fachliteratur historisch und systematisch



ausgiebig behandelt worden.<sup>19</sup> Darunter befinden sich allerdings wenige Monographien, die vordergründig nationale Politiken innerhalb bzw. gegenüber der KSZE/OSZE analysieren.<sup>20</sup> Allerdings besteht ein Mangel an Untersuchungen zur deutschen KSZE/OSZE-Politik – insbesondere für die Zeit nach 1990.<sup>21</sup>

Im wesentlichen konnten daher zur Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik eine Fülle von Zeitschriftenaufsätze, Jahrbuch-Beiträge und graue Literatur herangezogen werden.<sup>22</sup> Speziell zum Kosovo-Konflikt sind bis Ende 1999 einige Monographien und Sammelbände,<sup>23</sup> sowie zahlreiche aktuelle Studien und Analysen erschienen.<sup>24</sup>

### *Die Zivilmachtforschung*

In der Forschung wurde das Rollenkonzept der Zivilmacht auf die deutsche, japanische und amerikanische Außenpolitik angewendet. Die Fallstudien untersuchten die Politik der

---

<sup>19</sup> Stellvertretend für die Fülle an Fachliteratur: *Arie Bloed* (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1993; *Wilfried von Bredow*, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992; *Marco Carnovale* (Ed.), *European Security and International Institutions after the Cold War*, New York: St. Martins Press, 1994; *Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer*, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie (Analysen Politik – Gesellschaft – Wirtschaft; Bd. 44)*, Opladen: Leske + Budrich, 1994 sowie *Peter Schlotter*, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, (Studien der HSFK; 32), Frankfurt/M.: Campus, 1999.

<sup>20</sup> Dennoch einen guten Überblick geben beispielsweise *Alexis Heraclides*, *Helsinki II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organisation*, London/New York: Pinter Publishers, 1993; *Arie Bloed*, *Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation*, in: Ders. (Ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1993, S. 1-118; sowie *Michael Staack*, (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992; für eine umfassende völkerrechtliche Perspektive: *Marcus Wenig*, *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien*, (Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124), Berlin: Duncker & Humblot, 1996.

<sup>21</sup> Zur deutschen KSZE-Politik sind zu nennen: *Ralf Roloff*, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas. Die Regierungen Kohl/Genscher und die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland von 1986-1992*, (Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik; Bd. 1), Vierow bei Greifswald: SH-Verlag, 1995; und *Michael Staack*, *Deutschland in Gesamteuropa. Die KSZE und die Bundesrepublik Deutschland*, in: Ders. (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 118-176.

<sup>22</sup> In diesem Bereich sind als besonders ergiebige Quellen das *Jahrbuch der OSZE*, der vierteljährlich erscheinende *Helsinki Monitor* und eine Fülle an Arbeitspapieren und Analysen deutscher und internationaler Forschungsinstitute zu nennen. Reichhaltige Quellen für Arbeitspapiere und Kurzanalysen sind beispielsweise die *Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung* (HSFK) und das *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik* (IFSH).

<sup>23</sup> Stellvertretend seien genannt *Noel Malcolm*, *Kosovo. A Short History*, London/Basingstoke: Macmillan, 1998; *Svein Mønnesland*, *Land ohne Wiederkehr. Ex-Jugoslawien: Die Wurzeln des Krieges*, Klagenfurt: Wieser, 1997; *Fee Rauert*, *Das Kosovo. Eine völkerrechtliche Studie*, (Ethnos, Bd. 55), Wien: Braumüller, 1999 sowie *Thomas Schmid* (Hrsg.), *Krieg im Kosovo*, Hamburg, Rowohlt, 1999.

<sup>24</sup> Ausgewählte Studien zur Rolle internationaler Institutionen im Kosovo-Konflikt: Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention?, An Analytical Documentation, 1991-1998*, (ECMI Working Paper; No. 1), Flensburg: European Centre for Minority Issues, 1998; im Jugoslawien-Konflikt: *Carsten Giersch*, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*,

USA und Deutschlands im Golfkonflikt 1990/91, in den Internationalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, in den Verhandlungen der äußeren Aspekte der deutschen Einheit („Zwei plus Vier“) und im Jugoslawienkonflikt.<sup>25</sup> Zudem wurde die Politik der USA und Japans in der Nordkoreakrise 1989-1995, sowie die deutsche Politik in der Europäischen Union auf idealtypisches Zivilmachtverhalten untersucht.<sup>26</sup> Darüber hinaus sind im Rahmen der Zivilmachtforschung seit 1990 zahlreiche Zeitschriftenaufsätze veröffentlicht worden, die weitere Beispiele und spezifische Aspekte von Zivilmachtverhalten thematisieren.<sup>27</sup> Die deutsche KSZE/OSZE-Politik ist mit dem Analyseraster der idealtypischen Zivilmacht noch nicht untersucht worden.

---

1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1998; zur deutschen Politik im Jugoslawien-Konflikt: *Hanns W. Maull*, Germany in the Yugoslavia Crisis, in: *Survival*, 37 (Winter 1995-96) 4, S. 99-130.

<sup>25</sup> Vgl. DFG-Projekt „Zivilmächte“: Schlußbericht und Ergebnisse. Deutsche, amerikanische und japanische Außenpolitikstrategien 1985-1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade (gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (MA 687/4-1 und 2), Trier, Universität Trier, 1997; sowie Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 359), Frankfurt/M.: Lang, 1998.

<sup>26</sup> Vgl. Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull, DFG-Zivilmächteprojekt: Fallstudie: Zivilmächte und Nukleare Non-Proliferation. Die USA und Japan in der Nordkoreakrise 1989-1995, Trier, Universität Trier, unveröff. Manuskript, 1996; sowie Ulf Frenkler, Deutsche Politik in der Europäischen Union, Trier, Universität Trier, 1997.

<sup>27</sup> Einige seien exemplarisch aufgeführt: Knut Kirste/Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3 (1996) 2, S. 283-312; Maull, Hanns W., Quo vadis, Germania? Außenpolitik in einer Welt des Wandels, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 42 (1997) 10, S. 1245-1256; Ders., Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), *Frieden machen*, Edition Suhrkamp 2000, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997, S. 63-76; Maull, Hanns W., Japan und Deutschland: Die neuen Großmächte?, in: *Europa Archiv*, 49 (1994) 21, S. 603-610; Ders., Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull, *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik*, (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 72), Bonn: Europa Union Verlag, 1993, S. 53-72; Hanns W. Maull, Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: *Foreign Affairs* 69 (1990) 5, S. 91-106.

## 2. Die deutsche Politik bei der institutionellen Ausgestaltung der KSZE

### 2.1 Einführung in die Fallstudie

Nach der Beschäftigung mit dem Zivilmachtkonzept soll nun die deutsche Politik bei der Institutionalisierung des KSZE-Prozesses analysiert werden.

Die Fallstudie „Institutionalisierung“ ist in besonderer Weise dazu geeignet, zentrale Aspekte der Zivilmacht-Orientierung Deutschlands zu überprüfen: Zum einen kann das im Zivilmachtkonzept explizit enthaltene Ziel der Unterstützung einer starken OSZE (*3.5 supporter of strong UN, OSCE*) analysiert werden. Es läßt sich daher fragen, inwieweit Deutschland das Ziel der Erweiterung und Vertiefung der KSZE bzw. OSZE verfolgt. Zum anderen werden zahlreiche weitere Elemente von Zivilmachtverhalten angesprochen: Zeigt Deutschland den Gestaltungswillen, global führend und zugleich partnerschaftlich und kollektiv handelnd in den Internationalen Beziehungen mitzuwirken? Decken sich die Ziele der deutschen KSZE/OSZE-Politik sowohl organisatorisch als auch materiell-inhaltlich mit denen einer idealtypischen Zivilmacht? Sind die eingesetzten Instrumente sowie der außenpolitische Stil zivilmachtkonform?

#### *Ausgangslage der Institutionalisierung: Der KSZE-Prozeß bis 1989*

Um den deutschen Beitrag zur Institutionalisierung der KSZE in den neunziger Jahren zu analysieren, soll zunächst die (institutionelle) Entwicklung der KSZE bis 1989 dargestellt werden. Frühe deutsche Vorschläge und Initiativen, die auf eine Institutionalisierung des KSZE-Prozesses zielen, sollen dabei besonders berücksichtigt werden.

Die Vorgeschichte der KSZE geht auf einen zunächst erfolglosen Vorschlag der Sowjetunion aus dem Jahre 1954 zurück, über eine gesamteuropäische Konferenz ein System kollektiver Sicherheit in Europa zu schaffen.<sup>28</sup> Der sowjetische Entwurf, der am 10. Februar 1954 auf einem Außenministertreffen in Berlin vorgelegt wurde, sah die Einrichtung eines „ständigen politischen Beratungsausschusses“ und eines „militärischen Beratungsgans“ vor.<sup>29</sup> Die Rahmenbedingungen für ein solches Projekt waren allerdings ungünstig.

---

<sup>28</sup> Vgl. Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992, S. 35.

<sup>29</sup> Vgl. Norbert Ropers/Peter Schlotter, *Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation* (HSFK-Report 7/1986), Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 1986, S. 4.

Der Ost-West-Konflikt befand sich zu dem Zeitpunkt mit der bipolaren Blockbildung und dem Rüstungswettkampf in der Phase des Kalten Krieges (1946/47-1962). Die NATO-Staaten standen dem Projekt sehr skeptisch bis ablehnend gegenüber, insbesondere den Vorschlägen der Institutionalisierung. Sie befürchteten, die Sowjetunion könnte den Prozeß der westeuropäischen Einigung beeinträchtigen oder sogar zum Erliegen bringen und einen Keil zwischen Europa und die USA treiben.

Erst Mitte der sechziger Jahre mit dem Beginn der Entspannungsphase (Détente) wurde der Vorschlag – allerdings mit weniger „institutionellem Gehalt“ – wiederaufgenommen. Das Verhältnis zwischen den Supermächten USA und Sowjetunion sowie die Situation in Europa hatte sich konsolidiert, und es kam zu ersten Erklärungen und Stellungnahmen zu einer europäischen „Konferenz“.<sup>30</sup> Den Rahmen und die Voraussetzung für die Vorbereitung der Konferenz, die im November 1972 in Helsinki begannen, bildeten die zu Beginn der siebziger Jahre erfolgreichen Ost-West-Verhandlungen, insbesondere die Ostverträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei, das Viermächteabkommen über West-Berlin und der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR.<sup>31</sup>

Die eigentliche *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa begann am 3. Juli 1973 und endete mit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki am 1. August 1975. Obwohl am Ende des Abschlußdokuments von einem „durch die Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozeß“ die Rede war, und „neue Treffen ähnlicher Art“<sup>32</sup> angekündigt wurden, war nicht absehbar, daß sich die KSZE durch eine Folge von anschließenden Konferenzen und Expertentreffen tatsächlich zu einem Prozeß oder sogar zu einer Organisation weiterentwickeln würde.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Die „Bukarester Erklärung“ des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes vom 5. Juli 1966 wiederholte den Vorschlag der Einberufung einer „Konferenz über Fragen der Europäischen Sicherheit“. Am 10. und 11. April 1969 erklären sich die NATO-Minister in Washington bereit, mit osteuropäischen Staaten Themen für nützliche Verhandlungen zu erörtern; am 9. Mai 1969 unterbreitet die finnische Regierung in einem Memorandum das Angebot, Vorbereitungstreffen und Konferenz in Helsinki abzuhalten. Vgl. Chronik des KSZE-Prozesses und Terminplan bereits vereinbarter weiterer KSZE-Veranstaltungen, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993. Eine Dokumentation, 2. Aufl., Bonn/Köln: Moeker Merkur, 1993, S. 452-458, hier S. 452.

<sup>31</sup> Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie (=Analysen: Politik – Gesellschaft – Wirtschaft, hrsg. v. Götztrik Wewer; Bd. 44), Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 12.

<sup>32</sup> Zitiert aus dem letzten Abschnitt der Helsinki-Schlußakte, „Folgen der Konferenz“, der auch „vierter Korb“ genannt wird, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß, 6. Aufl., Bonn/Reimscheid: Ziegler, 1985, S. 51-126, hier S. 121 bzw. 122.

<sup>33</sup> Ebenso wenig wurde vorausgesehen, daß die KSZE ein Forum für Austauschprozesse zwischen West und Ost und schließlich ein Steuerungsinstrument für Veränderungen der Ost-West-Beziehungen bilden würde, das am Ende sogar maßgeblichen Anteil an der Überwindung des Ost-West-Konflikts haben

Einige Teilnehmerstaaten regten schon in dieser frühen Phase an, die KSZE mit konkreten institutionellen Strukturen zu versehen. Diese Vorschläge, die insbesondere von Staaten der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) gemacht wurden, waren jedoch nicht konsensfähig. Schließlich wurde ein Vorschlag der dänischen Regierung angenommen, der innerhalb der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) abgestimmt worden war. Im wesentlichen waren darin die Strukturen enthalten, die in die Helsinki-Schlußakte eingingen. Der Entwurf sah eine „Erprobungsphase“ zwischen dem Abschluß der Konferenz und der „Zusammenkunft leitender Beamter“ vor, auf der die Implementierung der Beschlüsse von Helsinki überprüft und neue Vorschläge beraten werden sollten. Auf der für 1977 geplanten Zusammenkunft könnte dann über zusätzliche Expertentreffen, weitere Treffen auf der Ebene leitender Beamter und eine neue Konferenz beraten werden. Diese Vorgehensweise vereinte Wünsche nach einem gewissen Grad der Institutionalisierung in Teilbereichen mit der Vermeidung detaillierter Festlegungen in den „großen politischen Fragen“.<sup>34</sup>

#### *Die Schlußakte von Helsinki*

Mit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki begann formal der KSZE-Prozeß, auch Helsinki-Prozeß genannt. Die Schlußakte behandelt in drei sogenannten „Körben“ Fragen der Sicherheit in Europa (Korb I); wirtschaftliche, wissenschaftliche, technologische und umweltpolitische Zusammenarbeit (Korb II); und Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen, die Fragen wie menschliche Kontakte, den Austausch von Informationen und kulturelle Beziehungen regeln (Korb III).<sup>35</sup> Das Kernstück des Dokuments bildet der in Korb I verankerte Prinzipiendekalog, der die Beziehungen der Teilnehmerstaaten zueinander leitet.<sup>36</sup> Im juristischen Sinne ist die Schlußakte kein völkerrechtlich

---

sollte. Vgl. Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992, S. 28.

<sup>34</sup> Norbert Ropers/Peter Schlotter, *Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation* (HSFK-Report 7/1986), Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 1986, S. 14.

<sup>35</sup> Die drei „Körbe“ wurden nicht von allen Teilnehmerstaaten gleichgewichtig bewertet und gefördert. Die „Körbe I und II“ entsprachen vor allem den Vorstellungen des Ostens, die sich auf Frieden und Abrüstung sowie auf wirtschaftliche Fragen konzentrierten, während der Westen die Menschenrechtsfragen betonte und daher vor allem den „dritten Korb“ favorisierte. Vgl. Allan Rosas/Jan Helgesen (Eds.), *Human Rights in a Changing East-West Perspective*, London: Pinter, 1990, S. 1.

<sup>36</sup> Die zehn Prinzipien sind: I. gegenseitige Achtung ihrer souveränen Gleichheit und alle der Souveränität innewohnenden Rechte, II. Enthaltung der Anwendung und Androhung von Gewalt, III. Unverletzlichkeit der Grenzen aller Staaten, IV. territoriale Integrität eines jeden Teilnehmerstaates, V. friedliche Regelung von Streitigkeiten, VI. Nichteinmischung in innere und äußere Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates, VII. Achtung der Menschenrechte, IIX. Achtung der Gleichberechtigung der Völker und ihres Selbstbestimmungsrechtes, IX. Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten in allen Bereichen, X. Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen nach Treu und Glauben. Vgl. Ulrich Fasten-

bindender Vertrag, sondern lediglich eine außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung mit moralisch politischer Wirkung.<sup>37</sup> Die gleichberechtigte Teilnahme aller europäischen und nordamerikanischen Staaten – ausgenommen Albanien – und die Beschlußfassung nach dem Konsensprinzip verlieh dem Dokument jedoch „erhebliches politisches Gewicht“.<sup>38</sup>

Ziel des KSZE-Prozesses war es, die Spannungen in Europa abzubauen und einen Dialog zwischen den antagonistischen Blöcken herzustellen, um eine friedliche Koexistenz von ordnungspolitisch unterschiedlichen Gesellschaften zu gewährleisten. Insbesondere vier Aspekte standen im Vordergrund:

- „ - die Stärkung gesamteuropäischer Orientierung durch blockübergreifenden Multilateralismus;
- die Krisenstabilisierung durch prozeßorientierte Diplomatie;
- die langfristige Konfliktsozialisierung durch interessenausgleichende Kompromisse und
- die Legitimierung innergesellschaftlicher Fortschritte als internationales Thema.“<sup>39</sup>

Der KSZE-Prozeß diente sowohl zur Konflikt-Kanalisation als auch zur Fortsetzung bzw. Komplementierung von Entspannungspolitik und wurde von seinen Anhängern immer als Grundlage einer europäischen Friedensordnung gesehen.<sup>40</sup>

Auch in der Zeit nach der Unterzeichnung der Schlußakte wurde die Frage der Institutionalisierung der KSZE weiter diskutiert. Es stellte sich die Frage, ob es bei einer einmaligen Konferenz bleiben sollte, oder ein Konferenzmechanismus nach Art des 18-Mächte-Ausschusses der UNO vorzuziehen sei. Nach einer Studie von Ropers und Schlotter kristallisierten sich fünf verschiedene Denkrichtungen zur Institutionalisierung heraus:

- „ - Vorschläge zur Bildung einer eigenständigen internationalen Organisation gesamteuropäischen Zuschnitts,
- Vorschläge zur Verdichtung des KSZE-Prozesses durch die Einrichtung von häufiger tagenden Gremien zwischen den Folgetreffen,
- Vorschläge zur Verstetigung und Formalisierung des KSZE-Prozesses durch Periodisierung der Folgetreffen,

---

rath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, (Loseblattsammlung, fortlaufend: in der 4. Lieferung, Stand Januar 1995), Neuwied, 1992, S. XI-XIII.

<sup>37</sup> Vgl. zur Rechtsnatur der KSZE-Schlußakte Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, (=Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124), Berlin: Duncker & Humblot, 1996, S. 62ff.

<sup>38</sup> Schlotter, Peter/Ropers, Norbert/Meyer, Berthold, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie (=Analysen: Politik – Gesellschaft – Wirtschaft, hrsg. v. Göttrik Wewer; Bd. 44), Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 14.

<sup>39</sup> Norbert Ropers/Peter Schlotter, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation (HSFK-Report 7/1986), Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 1986, S. 21.

<sup>40</sup> Vgl. Reimund Seidelmann, NATO, WEU oder KSZE? Zur Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur in den 90er Jahren, in: Christian Deubner (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa, Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 209-223, hier S. 222.

- Vorschläge zur Institutionalisierung in Subregionen des KSZE-Raumes,
- Vorschläge zur Institutionalisierung in funktionalen Teilbereichen des KSZE-Themenkatalogs.<sup>41</sup>

Da die Entwicklung der KSZE stets vom herrschenden Klima des Ost-West-Konflikts abhing, waren die Bedingungen für eine weitgehende Institutionalisierung bis 1989 ungünstig. Die Abschätzung der kurz- und mittelfristigen „Gewinne“ und „Verluste“, die die KSZE der einen oder der anderen Seite einbringen würde, war unter den teilweise sehr angespannten Beziehungen schwierig. Dies bewirkte, daß sich die beiden Blöcke nicht auf die Formalisierung der KSZE einlassen und dadurch einen Verlust von Handlungsspielraum in Kauf nehmen wollten. Der gefundene Kompromiß, das Problem zu vertagen und lediglich in Teilbereichen eine Verstetigung des Prozesses zuzulassen, schien die Kosten-Nutzen-Einschätzungen beider Seiten zu befriedigen.<sup>42</sup> Daher hatte die KSZE bis Ende der achtziger Jahre weder ständige Organe noch ein Sekretariat, das als Steuerungszentrale des Prozesses wirken konnte. Ihre Institutionalisierung bestand lediglich in Form der Folgetreffen<sup>43</sup>, die jeweils über die Fortsetzung des KSZE-Prozesses zu entscheiden hatten, und in einer Reihe von Expertentreffen und Nebenkongressen.<sup>44</sup> Dennoch hat die KSZE – durch ihre Verhandlungen, die Schlußakte von Helsinki, die Abschlußdokumente der Folgetreffen, usw. – ein Regelwerk entwickelt von

„... impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Verhaltens- und Entscheidungsregeln, an die sich die Teilnehmer halten. Verhaltenserwartungen werden auf diese Weise wechselseitig stabilisiert. Die anhaltende Praxis gewinnt ein derartiges Eigengewicht, daß sie zur Institution wird, zur zwar informellen, aber geregelten (oder ‚verregelten‘) Zusammenarbeit auf Dauer.“<sup>45</sup>

Insofern kann der KSZE-Prozeß bis Ende der achtziger Jahre am ehesten als ein internationales Regime<sup>46</sup> bezeichnet werden, das wie der Begriff „Prozeß“ bereits impliziert, zu ei-

---

<sup>41</sup> Norbert Ropers/Peter Schlotter, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation (HSFK-Report 7/1986), Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 1986, S. 30.

<sup>42</sup> Vgl. Wilfried von Bredow, a.a.O., S. 31.

<sup>43</sup> Um die Implementierung der Bestimmungen der Schlußakte der Helsinki-Konferenz zu überprüfen und den Prozeß fortzuführen fanden auf Außenministerebene drei Nachfolgekonferenzen statt: das „Belgrader Folgetreffen“ von Oktober 1977 – März 1978, das „Madriider Folgetreffen“ von November 1980 – September 1983 sowie das „Wiener Folgetreffen“ von November 1986 – Januar 1989; außerdem das „Treffen zum 10. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki“ im Juli und August 1985 in Helsinki.

<sup>44</sup> Die Folgetreffen wurden von zahlreichen Nebentreffen, Foren und Seminaren zu den Gegenständen der drei „Körbe“ aus der Schlußakte begleitet. Vgl. dazu bspw. die Übersicht in Schlotter/Meyer/Ropers, Die neue KSZE, a.a.O., S. 15ff.

<sup>45</sup> Ernst-Otto Czempel, Eine Institution, die Ungewißheit verringert, FAZ, 21.08.1990.

<sup>46</sup> Stephen D. Krasner definiert Regime „... as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions of action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.“ Stephen D.

nem minimalen Grad institutionalisiert ist, dem allerdings eine organisatorische Infrastruktur fehlt.<sup>47</sup>

Erst im Jahr 1990, nachdem das Ende des Ost-West-Konflikts besiegelt war, der sowohl Ursprung als auch Katalysator sowie Dämpfer der Dynamik des KSZE-Prozesses war, wurde das Hemmnis des alten Kosten-Nutzen-Kalküls überwunden. So konnten sich die Teilnehmerstaaten nun darauf verständigen, die KSZE zu institutionalisieren, d.h. sie mit selbständigen und dauerhaften Organen auszustatten und ihr formalisierte Instrumente zu verleihen.<sup>48</sup>

### *Die deutsche KSZE-Politik der siebziger und achtziger Jahre*

Deutschland hatte in der KSZE von Beginn an eine zentrale Rolle gespielt. Als die Sowjetunion 1954 das Projekt einer solchen Konferenz vorschlug, war damit das Ziel verbunden, in diesem Rahmen Deutschland zu vereinigen aber zugleich zu neutralisieren. Mit der Erneuerung des Vorschlages Mitte der sechziger Jahre beabsichtigte die Sowjetunion, den territorialen Status quo der Nachkriegszeit festzuschreiben. Für die Bundesrepublik Deutschland war diese Zielsetzung nicht akzeptabel. Erst nach dem Bau der Mauer (1961) und der Kubakrise (1962) änderte Bonn seine Haltung. Es wurde deutlich, daß die „deutsche Frage“ nur über den Umweg der Anerkennung der bestehenden Verhältnisse und Versuche diese dann zu verändern, zu lösen sein würde. Die Bundesregierung war zwar noch immer nicht bereit, die deutsche Teilung hinzunehmen, suchte jedoch nach neuen Möglichkeiten, um einen politischen Wandel herbeizuführen. Dazu war es erforderlich, die Beziehungen zur Sowjetunion und zu ihren Verbündeten zu regeln.

„[D]er ‚Sonderkonflikt? ... mit dem Osten über die ‚deutsche Frage? mußte eingehegt werden, wenn er schon nicht beseitigt werden konnte.“<sup>49</sup>

Die Regierung Erhardt reagierte auf die seit 1966 erneuten präzisierten sowjetischen Initiativen zu einer europäischen Sicherheitskonferenz noch mit Zurückhaltung. Erst mit der neuen Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition ab 1969 wurde eine internationale Verstän-

---

Krasner, Structural Causes and regime consequence: regimes as intervening variables, in: International Organization 36 (1992) 2, S. 185-205, hier S. 186.

<sup>47</sup> Vgl. dazu Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozeß, a.a.O., S. 30f., sowie Norbert Ropers/Peter Schlotter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1989, S. 315-342. Ropers und Schlotter bezeichnen die KSZE als ein „Verhandlungssystem“, das im Verlauf des Prozesses selbst zahlreiche „handlungsanleitende und realitätstransformierende Regime“ hervorbrachte.

<sup>48</sup> Der zugrundeliegende Institutionenbegriff ist in diesem Zusammenhang eng gefaßt und ließe sich auch mit „Organisation“ übersetzen. Zur Abgrenzung von Institutionen von Organisationen sowie zur Institutionenbildung vgl. Bernhard Stahl, Warum gibt es die EU und die ASEAN? Faktoren weltpolitischer Institutionalisierung in vergleichender Analyse, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1998, insbesondere S. 18-23.

<sup>49</sup> Michael Staack, Deutschland in Gesamteuropa, a.a.O., S. 120.



digung über das Projekt der Konferenz möglich. Die Regierung Brandt/Scheel revidierte die bisherige Prioritätenfolge – nur durch eine Friedensordnung für Europa könne die Teilung des Kontinents überwunden und die „deutsche Frage“ gelöst werden:

„... [S]tatt im Kontext der Konferenz das Deutschland-Problem zu lösen, sollte vor einer solchen Veranstaltung ein *modus vivendi* gefunden werden, und zwar durch ein Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion und Polen, durch eine Sicherung des Status West-Berlins, sowie durch eine grundsätzliche vertragliche Regelung der deutsch-deutschen Beziehungen.“<sup>50</sup>

Zudem hatte die Bundesrepublik Deutschland ein weiteres spezifisches Interesse an der KSZE. Sie verfolgte das konkrete Ziel, die Lage der deutschen Minderheiten in Mittel- und Osteuropa sowie in der Sowjetunion durch Reisemöglichkeiten und Familienkontakte über die Systemgrenze hinweg zu verbessern.<sup>51</sup> Darüber hinaus sah Bonn eine Möglichkeit, seine eigene, bilaterale Ostpolitik durch multilaterale westliche Verhandlungspolitik abzusichern.

Damit war von deutscher Seite der Weg zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa geebnet. Das Auswärtige Amt arbeitete ein Konzept mit eigenen Leitlinien für das Konferenzprojekt aus, der im Mai 1972 vom Kabinett verabschiedet wurde. Danach sollte u.a. ein Prinzipienkatalog als „entspannungspolitischer Verhaltenskodex“ erarbeitet, die Kooperationsfelder detailliert festgelegt und Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in den KSZE-Rahmen eingebettet werden. Auf keinen Fall durfte ein KSZE-Schlußdokument friedensvertragliche Regelungen für Deutschland enthalten.<sup>52</sup> In der Frage der Institutionalisierung der KSZE hielt sich die Bundesregierung in dieser Phase zurück.<sup>53</sup>

Abgesehen von der konventionellen Rüstungskontrolle, die in Helsinki ausgeklammert wurde<sup>54</sup> und erst 1989 als „Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa“ (VKSE) in den KSZE-Prozeß integriert wurde, konnte die Bundesrepublik eine positive Bilanz der Ergebnisse der Schlußakte ziehen. Der die Teilnehmerstaaten anleitende Prinzi-

---

<sup>50</sup> Ebd., S. 121.

<sup>51</sup> Vgl. Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, (Studien der HSFK; 32), Frankfurt/M.: Campus, 1999, S. 65.

<sup>52</sup> Vgl. Ralf Roloff, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas*, a.a.O., S. 81.

<sup>53</sup> Allerdings gab es im Umkreis der SPD Stimmen, die für ständige Kommissionen oder eine ständige Konferenz über die Sicherheit Europas plädierten. Vgl. Norbert Ropers/Peter Schlotter, *Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß*, a.a.O., S. 6.

<sup>54</sup> Statt dessen wurde diese – innerhalb des KSZE-Rahmens umstrittene – „harte“ Thematik gemäß einer Verabredung zwischen der Sowjetunion und den USA in einer eigenen Konferenz verhandelt. Die Verhandlungen über „Mutual Balanced Force Reductions“ (MBFR) zwischen NATO und Warschauer Vertragsorganisation wurden im Oktober 1973 in Wien aufgenommen. Vgl. Kurt P. Tudyka, *Das OSZE Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok*, Opladen: Leske + Budrich, 1997, S. 17.

piendekalog in „Korb I“, die gesamteuropäische wirtschaftliche, technologische und umweltpolitische Zusammenarbeit in „Korb II“ sowie die innerhalb von „Korb III“ gefundene Kompromißlösung über menschliche Kontakte sowie Kultur- und Informationsaustausch über die Systemgrenze hinweg gingen auf deutsche Initiativen zurück.<sup>55</sup>

Nachdem die USA nach der Ausgliederung der Abrüstungsfragen die Gestaltung des Prozesses weitgehend den Europäern überließen, stimmten die neun EG-Staaten im Rahmen der EPZ ihre KSZE-Politik mit den blockfreien Staaten ab. Dadurch bildeten sich drei die deutsche KSZE-Politik bis 1989 kennzeichnende Grundmuster:

- Durch die Multilateralisierung seiner KSZE-Politik konnte Deutschland seine Gestaltungsmöglichkeiten stärken.
- Die „Koordinierungsmechanismen“ halfen die Furcht vor deutschen Alleingängen abzubauen.
- Die westeuropäischen Staaten harmonisierten ihre Zielsetzungen, während der Einfluß der USA relativiert wurde.<sup>56</sup>

Während des *KSZE-Prozesses*, der sich ausgehend von der *Konferenz* in Helsinki bis Ende der achtziger Jahre entwickelte, verfolgte die Bundesrepublik Deutschland eine „engagierte KSZE-Politik“.<sup>57</sup> Sowohl die sozial-liberalen Bundesregierungen als auch die christdemokratisch-liberale Regierungskoalition waren – trotz des teilweise erheblich belasteten Ost-West-Verhältnisses – auf die Fortführung des KSZE-Prozesses bedacht.<sup>58</sup> Die Grundkonzeption der frühen deutschen KSZE-Politik war im wesentlichen durch das Interesse geprägt, das Ost-West-Verhältnis zu verbessern und die bestehenden Spannungen abzubauen. Mit Blick auf die deutschstämmigen Minderheiten in Osteuropa bzw. die deutschen Bürger jenseits der innerdeutschen Mauer standen Fragen der Menschenrechte in den kommunistischen Ländern, insbesondere in der DDR im Vordergrund. Mit einem hohen Maß an Kontinuität versuchten die Bundesregierungen die Handlungsmaximen „Westbindung“ und „Ostverbindung“ trotz des Spannungsverhältnisses miteinander zu vereinbaren. Zum einen blieb die deutsche KSZE-Politik eingebettet in die Koordinierungsmechanismen von Europäischer Gemeinschaft und NATO.<sup>59</sup> Zum anderen war die deutsche KSZE-Politik bis Ende

---

<sup>55</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 123.

<sup>56</sup> Ebd., S. 124.

<sup>57</sup> Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 111.

<sup>58</sup> Als die Reagan-Administration aufgrund der innenpolitischen Krise in Polen (1981/82) erwog, die KSZE zu verlassen, war es nicht zuletzt den Bemühungen Deutschlands zusammen mit Frankreich und anderen europäischen Staaten zu verdanken, daß dieser Fall nicht eintrat. Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, a.a.O., S. 502.

<sup>59</sup> Die multilaterale Abstimmung war trotz aller Probleme und Rückschläge in der Entspannungspolitik in der Regel erfolgversprechend für die Umsetzung deutscher Ziele. Häufig war die Koordination aber

der achtziger Jahre als Teielement und -instrument der bi- und multilateralen Ostpolitik bemüht, die Folgen der Teilung Deutschlands und Europas zu mildern.<sup>60</sup>

#### *Die deutsche Institutionalierungspolitik bis 1989*

Bereits in der frühen Phase des KSZE-Prozesses wies die deutsche KSZE-Politik erste Institutionalisierungsbestrebungen auf. Zum einen förderte Deutschland die Verästelung der Konferenzfolgen in Nebentreffen und Expertentagungen. So ging das „Wissenschaftliche Forum“, eine Expertentagung zu wissenschaftlicher Kooperation, die Anfang 1980 in Hamburg stattfand, primär auf eine deutsche Initiative zurück.<sup>61</sup>

Außerdem gelang es der Bundesrepublik zusammen mit Frankreich zum Ende des Folgetreffens von Madrid (November 1980 - September 1983), einen europäischen Sicherheitsdialog zu institutionalisieren: Die „Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE) sollte in einer ersten Phase (1984-1986) durch Transparenz und Verhaltenserwartbarkeit eine militärische Konfrontation unwahrscheinlicher machen und in einer zweiten Phase Abrüstungsverhandlungen aufnehmen.<sup>62</sup> Die Verhandlungen, die 1984 in Stockholm eröffnet wurden, verliefen in diesem Sinne erfolgreich. Das Schlußdokument der Verhandlungen vom 19. September 1986 enthielt konkrete (und keine „deklaratorischen“) Maßnahmen, die militärisch bedeutsam, politisch verbindlich und ohne Ablehnungsrecht kontrollierbar waren.<sup>63</sup>

Während des Folgetreffens in Wien (1986-1989) war die deutsche KSZE-Politik bemüht, eine weitere Verbesserungen der Menschenrechtssituation in den kommunistischen Staaten zu erreichen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit auszuweiten und ein Mandat für Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu vereinbaren. Ferner sollten durch eine aktive KSZE-Politik die bilateralen Beziehungen zur Sowjetunion intensiviert werden. Die Verbesserung des Ost-West-Klimas und die sowjetische Reformpolitik mit „Perestroika“ und „Glasnost“ des neuen KPdSU-Generalsekretärs Michail Gorbatschow setzten – im Gegensatz zu den zwei vorangegangenen Folgetreffen in Belgrad und Madrid – günstige Rahmenbedingungen für die Verhandlungen in Wien. In allen drei „Körben“ konnten substantielle Fortschritte erzielt werden. Es wurde ein von Bonn mit-

---

auch Anlaß, nationale Sonderinteressen aus Rücksicht auf die westlichen Partner zurückzustellen. So gab es neben den Konflikten mit der Sowjetunion und der DDR auch Auseinandersetzungen mit den USA aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen über die Entspannungspolitik. Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden: Nomos, 1986, S. 502.

<sup>60</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 118.

<sup>61</sup> Ebd., S. 122f.

<sup>62</sup> Ebd., S. 130.

durchgesetzter Implementierungs- und Kontrollmechanismus der „menschlichen Dimension“ installiert, mit dem die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen verlangt werden konnte. Darüber hinaus wurde auf deutschen Vorschlag eine Wirtschaftskonferenz vereinbart, die im Frühjahr 1990 in Bonn stattfinden sollte.<sup>64</sup> Als weitreichender Durchbruch galt die Einigung auf die Mandate für die „Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (VKSE) und über die „Verhandlungen über weitere Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“ (VVSBM)<sup>65</sup>, die durch maßgebliche deutsche Überzeugungsarbeit zustande kam.<sup>66</sup>

Die Versuche der Institutionalisierung der KSZE – einschließlich der bundesdeutschen Bemühungen – unterlagen bis 1989 der Entwicklung des Ost-West-Verhältnisses. Zwar wurden zu Zeiten des Ost-West-Konflikts einige Fortschritte in der Erweiterung der Funktionen und in der Verstetigung des KSZE-Prozesses erreicht, doch eine ausdifferenzierte und dauerhafte Organisationsstruktur konnte nicht geschaffen werden. Dagegen sind die Rahmenbedingungen für die Institutionalisierung der KSZE, nachdem sie den Ost-West-Konflikt überdauerte, zu Beginn der neunziger Jahre günstiger. Insbesondere die deutsche Politik wird aufgrund ihrer Zivilmächtorientierung – so lautet die Hypothese dieser Analyse – sich die Aufgabe der Institutionalisierung der KSZE stellen.

## 2.2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen

Es ist zu fragen, ob Deutschland bei der Institutionalisierung der KSZE Initiative ergreift, Anstöße gibt, eine Vorreiterrolle spielt und – im Sinne des Zivilmacht-Konzepts – mit gutem Beispiel in der Institutionalisierungspolitik vorangeht? Ist Deutschland bereit, innerhalb der KSZE/OSZE Verantwortung zu übernehmen (1.1 initiator/promoter)? Weiter ist zu fragen, ob Deutschland die Bereitschaft zeigt, einen partiellen Souveränitätstransfer zu leisten, sich einzubinden, auf Autonomie zu verzichten, sich für die arbeitsteilige Organisation der internationalen Beziehungen einzusetzen und internationale Normen für sich als bindend anzuerkennen (3.2 regime builder/deepener)? Unterstützt Deutschland die wachsende Verrechtlichung und Durchsetzung der Normen und Prinzipien (3.3 promoter of rule

---

<sup>63</sup> Ebd., S. 132.

<sup>64</sup> Damit wurde zum ersten Mal im Laufe des KSZE-Prozesses eine Folgeveranstaltung des zweiten „Korbes“ vereinbart.

<sup>65</sup> Vgl. Oliver Meier, Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft? Die sicherheitspolitische Integration in der KSZE, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 54-90, hier S. 66ff.

<sup>66</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 137. Weniger euphorisch Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 213.

of law)? Engagiert sich Deutschland für die – sowohl geographische als auch funktionelle – Erweiterung der KSZE/OSZE, um ihre Legitimation zu erhöhen (3.4 institution/regime enlarger)?

Aus diesen Leitfragen lassen sich – abgeleitet aus den idealtypischen Zivilmacht Kategorien – für diese Fallstudie folgende zentrale spezifische Hypothesen aufstellen:

Die Bundesrepublik Deutschland als eine idealtypische Zivilmacht ...

- (1) ... wird sich für die weitgehende Institutionalisierung der KSZE engagieren. Sie wird durch eigene Initiativen versuchen, den Institutionalisierungsprozeß aktiv – im Sinne des übergeordneten Ziels der Zivilisierung der Internationalen Beziehungen – zu beeinflussen (*1.1 initiator/promoter; 3.5 supporter of strong UN, OSCE*).
- (2) ... unterstützt die Erweiterung um weitere Teilnehmer-/Mitgliedsstaaten, um die Legitimität der KSZE in Gesamteuropa zu erhöhen (*3.4 institution/regime enlarger – geographisch*).
- (3) ... drängt auf die Erweiterung der Verhandlungsgegenstände und die inhaltliche Vertiefung der KSZE (*3.4 institution/regime enlarger – funktional*). Gleichzeitig fördert sie die organisatorische Ausgestaltung, um durch eine institutionelle Struktur, d.h. ständige Organe, die Effizienz der KSZE zu steigern (*3.2 regime builder/deepener*). Die Bundesrepublik Deutschland wird auf eine höhere Verbindlichkeit und Verpflichtung der KSZE-Prinzipien hinwirken und die Bereitschaft zu eigenem Souveränitätstransfer deutlich machen, d.h. internationale Normen für sich als bindend anerkennen (*3.1 supranationalist; 3.3 promoter of rule of law*).

Diese Hypothesen sollen in der folgenden Analyse der *deklaratorischen* sowie der *operativen* deutschen Politik zur Institutionalisierung der KSZE verifiziert werden.

### **2.3 Wahrnehmung und Bewertung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten**

Zunächst soll anhand der Analyse der politischen Rhetorik mit Hilfe der oben genannten Hypothesen im folgenden untersucht werden, inwieweit die *deklaratorische* KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland dem Rollenkonzept der Zivilmacht entspricht. Dazu ist ein kurzer Abriß der Rahmenbedingungen hilfreich, welche maßgeblichen Einfluß auf die deutsche Außen- und KSZE-Politik nach 1989 hatten.

### *Veränderte außenpolitische Rahmenbedingungen*

Zu Beginn der neunziger Jahre befand sich die deutsche Außenpolitik in einer „tiefgehenden Orientierungskrise“.<sup>67</sup> Seit 1989 hat sich das Umfeld der deutschen Außenpolitik durch die strukturellen Veränderungen der europäischen Sicherheitsordnung dramatisch gewandelt. Die kommunistischen Regime in Osteuropa brachen zusammen; in der Sowjetunion herrschte seit Mitte der achtziger Jahre eine neue Reformära, die letztlich zur Auflösung der UdSSR im Dezember 1992 führte;<sup>68</sup> bereits Mitte 1991 hörte die Warschauer Vertragsorganisation – der organisierte östliche Machtblock – auf zu existieren.<sup>69</sup> Der Ost-West-Konflikt ging zuende und damit auch die Spaltung Europas. Aber nicht nur der „Osten“ war im Wandel begriffen, sondern auch im transatlantischen Verhältnis waren Veränderungen spürbar. Der Zusammenbruch des sowjetischen Hegemonialsystems in Mittel- und Osteuropa wurde von der Relativierung der Weltmachtrolle der USA begleitet. Das sicherheitspolitisches Hegemoniepotential der USA als Schutzmacht Europas mittels der transatlantischen Nukleargarantie war kaum mehr instrumentalisierbar.<sup>70</sup> Durch diese Entwicklungen erhielt Europa größere Selbstbestimmungsfähigkeit, war jedoch dem Stande seiner Integrationstiefe und der Handlungsfähigkeit seiner Institutionen nach noch unzureichend auf diese neue Eigenständigkeit vorbereitet. Als Konsequenz des fundamentalen Wandels ergaben sich günstige Bedingungen für die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die schneller als von vielen Beobachtern erwartet, zur Realität wurde.

Daraus ergaben sich völlig veränderte Rahmenbedingungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik: einerseits eröffneten sich durch die volle Souveränität, die Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation und die Reduzierung der amerikanischen Militärpräsenz in Deutschland neue Handlungsspielräume; andererseits ergaben sich gleichzeitig neue Beschränkungen. Die Bundesrepublik mußte mit neuen ungewohnten Erwartungen an ihre internationale Rolle umgehen lernen, welche sowohl Forderungen nach stärkerer weltweiter Verantwortungsübernahme beinhalteten, als auch Befürchtungen vor neuen deutschen „Sonderwege“ aufwiesen.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Vgl. Uwe Nerlich, Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, in: Europa Archiv, 48 (1993) 23, S. 663-672, hier S. 661f.

<sup>68</sup> Vgl. Walter Laqueur, Europa auf dem Weg zur Weltmacht: 1945-1992, München: Kindler, 1992, S. 9.

<sup>69</sup> Vgl. Oliver Meier, a.a.O., hier S. 75.

<sup>70</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 142; sowie Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 226.

<sup>71</sup> Besonders Frankreich und Großbritannien sahen die neue Handlungsfreiheit der Bundesrepublik gleichzeitig mit Besorgnis „als Zeichen einer unausweichlichen deutschen Dominanz“. Vgl. Uwe Nerlich, Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland, in: Wolfgang Heydrich et al. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 787-796, hier S. 792.

### *Anpassung der KSZE-Politik an die neuen Rahmenbedingungen*

Die tiefgreifenden Veränderungen der Rahmenbedingungen der internationalen Politik hatten auch maßgeblichen Einfluß auf die deutsche KSZE-Politik. Zwar blieb die Grundkonzeption der deutschen KSZE-Politik nach dem erfolgreichen Abschluß des Wiener Folgetreffens zunächst unverändert. Die KSZE sollte weiterhin dazu genutzt werden, das Ost-West-Verhältnis zu verbessern und Spannungen abzubauen. Die KSZE sollte auf der Grundlage der geschaffenen gemeinsamen Werte mit Kooperationen in den drei „Körben“ die Reformprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion stützen und unumkehrbar machen.<sup>72</sup> Nach der Einschätzung von Außenminister Genscher könnte der begonnene Wandel im KSZE-Rahmen aufgefangen und kontrolliert werden und damit eine konstruktive Annäherung der Staaten Europas gelingen.<sup>73</sup>

„Wir brauchen Institutionen und Neuerungen zur Verstärkung und Festigung der Zusammenarbeit in allen Körben der KSZE als Stabilitätsrahmen für die europäische Friedensordnung. Wir können hierbei auf die bestehenden Einrichtungen aufbauen. Aber wir brauchen auch neue Einrichtungen, weil es neue Aufgaben gibt. Wir sind bereit uns für solche Einrichtungen zu engagieren.“<sup>74</sup>

Der Wandel der externen Rahmenbedingungen wurde ergänzt durch die sich zuspitzende innerdeutsche Lage. Mit dem sich seit Herbst 1989 beschleunigenden Erosionsprozeß der DDR als handlungsfähiger staatlicher Einheit veränderten sich auch die internen Rahmenbedingungen der deutschen KSZE-Politik. Unerwartet bot sich ein „window of opportunity“ für die deutsche Wiedervereinigung, das es aus Sicht der Bundesregierung zu nutzen galt. Die KSZE wurde nun nicht mehr als ein Instrument des Wandels und der Linderung der Folgen der Teilung Deutschlands und Europas gesehen, sondern als Möglichkeit, diese Teilung auch tatsächlich zu überwinden und den Weg zur deutschen Einheit zu ebnen. Der KSZE sollte bei der Herstellung der sich anbahnenden deutschen Einigung eine Schlüsselrolle zukommen. Der Gestaltungswille der Bundesregierung, den Einheitsprozeß mit Hilfe der KSZE zu erreichen, zeigte sich zu Beginn des Jahres 1990 deutlich. In einem Interview mit dem österreichischen Fernsehen am 21. Januar 1990 betonte Außenminister Genscher,

„(...) daß die deutsche Einheit das Herzstück Europas ist und daß die deutsche Frage auch das Herzstück der europäischen Sicherheit ist. Das heißt, wir müssen bei dem

---

<sup>72</sup> Vgl. Ralf Roloff, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas*, a.a.O., S. 230.

<sup>73</sup> Vgl. Rede des Bundesaußenministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27.09.1989 in New York, in: *Der Bundesminister des Auswärtigen informiert*, Mitteilung für die Presse, Nr. 1145/89, 27.09.1989.

<sup>74</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anläßlich des zweiten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 5. Juni 1990 in Kopenhagen, in: *Bulletin vom 08.06.1990*, Nr. 72, S. 621-624, hier S. 624.

Bemühen, die beiden deutschen Staaten immer stärker zueinander zu führen, auch die sicherheitspolitischen Fragen Europas mit regeln. Deshalb messen wir dem KSZE-Prozeß eine so entscheidende Rolle für die Zukunft Europas zu.<sup>75</sup>

Die Bundesrepublik stand nun vor der Herausforderung, innerhalb kürzester Zeit an einer Neugestaltung der europäischen Friedensordnung mitzuwirken und die sich immer deutlicher abzeichnende Wiedervereinigung in einem gesamteuropäischen Rahmen abzusichern. Neben der Europäischen Gemeinschaft wurde die KSZE als die tragende Säule für die gesamteuropäische Friedensordnung gesehen.<sup>76</sup>

Diese Herausforderung begriff die Bundesregierung zugleich als Chance und als Aufgabe zur Neuordnung des europäischen Kontinents.<sup>77</sup> Stand das Jahr 1989 noch im Zeichen der europäischen Freiheitsrevolution, so sollte das Jahr 1990 – nach Auffassung Genschers – zur „Geburtsstunde des neuen Europa“ werden, in welchem es galt, eine gesamteuropäische Friedensordnung als „gemeinsamen Raum der Demokratie, des Rechts, der Politik, der Wirtschaft, der Ökologie und der militärischen Sicherheit“<sup>78</sup> zu schaffen. Außenminister Genscher bezeichnete die Herstellung der Einheit Deutschlands als den zentralen Baustein für die Architektur des „neuen“ Europas, welcher in der Mitte anderer Elemente einzupassen sei. Diese Bausteine bestanden seiner Ansicht nach in

- der Vertiefung der Integration in der Europäischen Gemeinschaft zur Politischen Union,
- der Verbesserung des transatlantischen Beziehungen, der wirtschaftlichen und ökologischen Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, einschließlich der Sowjetunion,

der Anpassung der Sicherheitspolitik an die völlig neue Lage im geeinten Europa mit Hilfe der Herstellung kooperativer Sicherheit durch umfassende Abrüstung und Nutzung gewandelter Bündnisse als vornehmlich politische Stabilitätsgaranten,

dem Ausbau und der Vertiefung der KSZE von einem reinen Konferenzprozeß zur „Institution europäischer Sicherheit und Stabilität“.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, Mitteilungen für die Presse Nr. 1017/90, 21.01.1990, S. 3.

<sup>76</sup> Vgl. Rede des Bundesaußenministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27.09.1989 in New York, in: Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, Mitteilung für die Presse, Nr. 1145/89, 27.09.1989.

<sup>77</sup> Vgl. „Beitrag der Bündnisse zur Bildung einer West-Ost-Stabilitätspartnerschaft“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, auf der „Open Skies“-Konferenz in Ottawa am 13. Februar 1990, in: Bulletin vom 15.02.1990, Nr. 25, S. 195-198, hier S. 198.

<sup>78</sup> Vortrag des Bundesministers des Auswärtigen, Hans Dietrich Genscher, vor der Mitgliederversammlung der DGAP in Bonn am 28. Juni 1990, in: Europa-Archiv 45(1990)15, S. 473-478, hier S. 473.

<sup>79</sup> Ebd.



### *Die KSZE und der Prozeß der deutschen Vereinigung*

Als die Vereinigungsfrage auf der internationalen Agenda auftauchte, lag in Bonn jedoch kein konkretes Konzept darüber vor, wie die deutsche Einheit bewerkstelligt werden sollte. Bis Mitte 1990 ging die Bundesregierung davon aus, daß eine Wiedervereinigung nur durch die Annäherung der beiden deutschen Staaten zustande kommen würde. Als Wegbereiter für die Vereinigung wurde besonders die KSZE gesehen.<sup>80</sup> Die Bundesregierung signalisierte, daß die qualitative und strukturelle Fortentwicklung der KSZE, d.h. deren Institutionalisierung, die Voraussetzung und den entscheidenden Rahmen für den deutschen Vereinigungsprozeß im Einklang mit den europäischen Staaten bilden sollte. Außenminister Genscher bezeichnete die Schlußakte von Helsinki als die einzige gesamteuropäische Gemeinsamkeit, die es als Fundament weiterzuentwickeln galt.<sup>81</sup>

Die negativen Reaktionen auf das von Bundeskanzler Kohl am 28. November 1989 vorgelegte „Zehn-Punkte-Programm“ zur Lösung der deutschen Frage dämpften allerdings die positive Einschätzung der eigenen Gestaltungschancen, die Einheit nach dem Fall der Mauer nun aktiv anzugehen und mit der Stärkung der KSZE in einen größeren, weniger bedrohlich wirkenden Zusammenhang stellen zu können.

Daraufhin kam es in Bonn zu einem Wandel der Sichtweise, der sich darin äußerte, daß der Vereinigungsprozeß nicht mehr primär innerhalb der KSZE, sondern in einem überschaubareren Rahmen verhandelt und rasch abgeschlossen werden sollte. Die politische Agenda zur Verhandlung (der äußeren Aspekte) der deutschen Einheit wurde durch den amerikanischen Vorschlag der „Zwei-plus-Vier“-Gespräche und der sowjetischen Forderung nach einem KSZE-Sondergipfeltreffen bestimmt. Bereits kurz nach Beginn der „Zwei-plus-Vier“-Verhandlungen sagte Außenminister Genscher optimistisch und selbstbewußt über den weiteren Verlauf der Gespräche:

„Unser Zeitplan ist klar: Wir wollen die „2+4-Gespräche“ vor dem im November in Paris stattfindenden KSZE-Gipfel abschließen. Das Ergebnis dieser Gespräche soll auf diesem Gipfel präsentiert und in den gesamteuropäischen Prozeß eingebettet werden.“<sup>82</sup>

Obwohl die KSZE im Prozeß der Vereinigungsdiplomatie nur noch eine nachgeordnete Rolle spielen sollte, hielt die Bundesregierung in ihren öffentlichen Äußerungen weiter an

---

<sup>80</sup> Stefan Lehne, *The CSCE in the 1990s: Common European house or Potemkin Village?*, (Laxenburg Papers; 9), Wien: Braumüller, 1991, S. 7.

<sup>81</sup> Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, *Mitteilungen für die Presse* Nr. 1017/90, 21.01.1990, S. 4.

<sup>82</sup> Vortrag des Bundesministers des Auswärtigen, Hans Dietrich Genscher, vor der Mitgliederversammlung der DGAP in Bonn am 28. Juni 1990, in: *Europa-Archiv* 45(1990)15, S. 473-478, hier S. 478.

der Institutionalisierung fest.<sup>83</sup> Auch nachdem die deutsche Einheit erreicht und vollzogen war, war der Gestaltungswille der Bundesregierung, den KSZE-Prozeß zu institutionalisieren, im Zeitraum zwischen Anfang 1991 und Ende 1994 gleichmäßig erkennbar. Die KSZE wurde neben der Europäischen Gemeinschaft und der NATO zum Hauptaufgabenfeld ihrer Politik erklärt.<sup>84</sup> Insbesondere das geeinte Deutschland werde – so der deutsche Außenminister Anfang 1991 – bei der Schaffung eines friedlichen und stabilen Gesamteuropas eine herausragende Rolle spielen:

„Das geteilte Deutschland war ein Symbol für das geteilte Europa. Das vereinte Deutschland wird nun, fest verankert im Westen, die Kraft sein für das Zusammenwachsen Europas ... Motor für die Einigung und Zusammenarbeit ganz Europas zu sein ist die Staatsräson des im Herzen Europas liegenden Deutschlands.“<sup>85</sup>

Nach Genschers Rücktritt im Mai 1992 führte sein Nachfolger im Auswärtigen Amt, Klaus Kinkel, die Institutionalisierungspolitik fort. Außenminister Kinkel unterstrich die Verantwortungsbereitschaft Deutschlands und seine Absicht, den „gewachsenen“ Erwartungen gerecht zu werden. Kinkel sagte im August 1992 anlässlich des offiziellen Beginns der Vernichtung konventioneller Waffenbestände in Deutschland im Rahmen des KSE-Vertrags:

„Unsere Partner erwarten zu recht unsere Mithilfe, einen konkreten und aktiven deutschen Beitrag – und dies nicht nur an den Verhandlungstischen und an der Kasse. Die Bundesregierung hat entsprechend gehandelt. Wir werden uns weiter von dieser Einsicht in unsere gewachsene Verantwortung leiten lassen.“<sup>86</sup>

Im Mai 1994 stellte Außenminister Kinkel – mit Blick auf den KSZE-Gipfel im Dezember in Budapest – die bislang erreichten Fortschritte der KSZE auf dem Weg zu einer handlungsfähigen Organisation und die aktive Rolle der deutschen KSZE-Politik heraus und unterstrich, daß Deutschland sich auch künftig an der Aufwertung und weiteren Stärkung der KSZE engagieren werde.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des zweiten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 5. Juni 1990 in Kopenhagen, in: Bulletin vom 08.06.1990, Nr. 72, S. 621-624, hier S. 624.

<sup>84</sup> „Eine Vision für das ganze Europa“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, in Davos am 03.02.1991, in: Bulletin vom 6.2.1991, Nr. 14, S. 89-95, hier S. 91.

<sup>85</sup> Ebd., S. 95.

<sup>86</sup> „Die Bedeutung der Rüstungskontrolle als Strategie der Konfliktverhinderung“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, anlässlich des offiziellen Beginns der Vernichtung von Waffen im Rahmen des KSE-Vertrags in Rockensußra, Thüringen, am 3. August 1992, in: Bulletin vom 04.08.1992, Nr. 87, S. 829-830, hier S. 830.

<sup>87</sup> „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, in: Bulletin vom 20.05.1994, Nr. 46, S. 411-412, hier S. 412.

## 2.4 Ziele und konzeptionelle Ansätze der Institutionalisierungspolitik

### 2.4.1 Ziele

#### *Institutionalisierung als Ziel deutscher KSZE-Politik*

Die Bundesregierung verfolgte über den Zeitraum von 1990 bis 1994 konsequent das Ziel der Institutionalisierung der KSZE. Sowohl Bundeskanzler Kohl als auch Außenminister Genscher plädierten sowohl für die Fortsetzung als auch die Intensivierung des KSZE-Prozesses und den Ausbau der KSZE als „Eckpfeiler der ganz Europa umfassenden Sicherheitsarchitektur“.<sup>88</sup>

Obwohl der Ost-West-Konflikt und damit die Spaltung Europas überwunden war und damit die wesentliche ursprüngliche Motivation der KSZE wegfiel, gab die Bundesregierung das Ziel der Verstetigung und Vertiefung des Prozesses nicht auf. Im Gegenteil: Während es in der ersten Phase darum ging, „das Zusammenleben der zwei unterschiedlichen Systeme in Europa möglich zu machen und die Trennung schrittweise zu überwinden“, so mußten – nach Auffassung Genschers – daran anschließend die „Grundlagen und Struktur für das eine Europa geschaffen werden.“<sup>89</sup>

Auch nach dem Vollzug der deutschen Einheit und der Einrichtung erster ständiger KSZE-Organen, wie der Schaffung des Rats der Außenminister als zentrales Forum der KSZE auf dem Gipfeltreffen in Paris, hielt die Bundesregierung weiter an ihrem Institutionalisierungsziel fest. Genscher nannte den „Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung in Verwirklichung der Charta von Paris“ als eine der „zukunftsentscheidenden“ Aufgaben in den neunziger Jahren.<sup>90</sup>

Auf dem Ersten Treffen des KSZE-Außenministerrates Mitte 1991 in Berlin betonte Bundeskanzler Kohl die Notwendigkeit zur weitergehenden Institutionalisierung der KSZE, welche über die Einigung auf gemeinsame Werte hinausgehen mußte. Kohl sagte:

„[E]s genügt auch nicht, sich nur auf Prinzipien zu verständigen. Was wir jetzt brauchen ist eine Politik für die Menschen, die diese Prinzipien mit Leben erfüllt. ... Wir

---

<sup>88</sup> „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“, Rede von Bundeskanzler Dr. Kohl zum Abschluß der Abrüstungskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn am 25. März 1990, in: Bulletin vom 29.05.1990, Nr. 68, S. 585-589, hier S. 588.

<sup>89</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, zum Abschluß der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (KWZE) in Bonn am 11. April 1990, in: Bulletin vom 19.04.1990, Nr. 46, S. 364-367, hier S. 365.

<sup>90</sup> „Eine Vision für das ganze Europa“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, in Davos am 03.02.1991, in: Bulletin vom 06.02.1991, Nr. 14, S. 89-95, hier S. 91.

müssen die politischen Konsultationen verstetigen, ... die bestehenden Institutionen ausbauen, ... neue Mechanismen ... schaffen.<sup>91</sup>

Außenminister Kinkel unterbreitete zusätzliche Vorschläge zur Stärkung und Schaffung weiterer KSZE-Einrichtungen.<sup>92</sup> In seinem „Konzept der Erweiterten Sicherheit“<sup>93</sup> betrachtet Kinkel die KSZE als den „Kernbaustein“ der europäischen Sicherheitsarchitektur. Er forderte Mitte 1994, die KSZE auf dem bevorstehenden Gipfel in Budapest zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der Charta Vereinten Nationen zu machen. Kinkel erklärte es zu seinem zentralen Anliegen, „der kollektiven Sicherheit in Europa die Bahn zu bereiten.“<sup>94</sup>

Neben der Frage, *ob* die KSZE institutionalisiert werden soll, stellte sich in Bonn auch die Frage, *wer* in einer gestärkten KSZE als Teilnehmer partizipieren soll. Dabei unterstrich die Bundesregierung, ebenso konsequent wie die Notwendigkeit der Institutionalisierung der KSZE, ihre lückenlose geographische Ausdehnung. Genscher sah in der KSZE, die vom „Atlantik bis zum Ural“ reichen sollte, das Fundament einer umfassenden europäischen Friedensordnung und den Stabilitätsrahmen für die dramatischen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa.<sup>95</sup>

Aus der Sicht der Bundesregierung war der umfassende und nicht-diskriminierende Charakter der KSZE ein entscheidendes Kriterium für die zu schaffende europäische Friedensordnung. So sagte Bundeskanzler Kohl Mitte 1991:

„Dieses Europa der Zukunft muß alle Staaten unseres Kontinents umfassen. Kein Staat, der sich den Prinzipien der Charta von Paris verpflichtet hat, darf ausgegrenzt werden.“<sup>96</sup>

Dennoch sollte nach Auffassung der Bundesregierung die KSZE keine Veranstaltung allein der europäischen Staaten sein, sondern stets mit der Einbeziehung der Sowjetunion und

---

<sup>91</sup> Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anlässlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579, hier S. 578.

<sup>92</sup> Vgl. „Sicherheit miteinander, nicht mehr gegeneinander – Die KSZE: Der Rahmen für eine europäische Ordnung des Friedens und der Stabilität“, Beitrag des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel in der WELT vom 7. Oktober 1993, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1995, S. 962-964.

<sup>93</sup> Vgl. dazu exemplarisch „Das Konzept der ‚Erweiterten Sicherheit‘ – Baustein einer Europäischen Sicherheitsarchitektur“, Namensartikel des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, in der Frankfurter Rundschau vom 16. Dezember 1993, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1995, S. 1007-1013.

<sup>94</sup> „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, a.a.O., S. 411-412.

<sup>95</sup> Vgl. die Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, zum Abschluß der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (KWZE) in Bonn am 11. April 1990, in: Bulletin vom 19.04.1990, Nr. 46, S. 364-367, hier S. 365.

<sup>96</sup> Rede des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anlässlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-581, hier S. 577.

dem Anschluß der USA verbunden bleiben.<sup>97</sup> Nach der Auflösung der Sowjetunion förderte die Bundesregierung nachdrücklich, die Nachfolgestaaten unverzüglich an die europäischen Institutionen heranzuführen und in den Teilnehmerkreis der KSZE aufzunehmen.<sup>98</sup> Auf dem Zweiten Treffen des KSZE-Außenministerrates im Februar 1992 in Prag begrüßte Außenminister Genscher in seiner Funktion als scheidender KSZE-Vorsitzender den Beitritt der UdSSR-Nachfolgestaaten und der unabhängigen baltischen Staaten sowie Albaniens. Den Außenministern Sloweniens und Kroatiens, die Beobachterstatus in der KSZE hatten, versicherte Genscher, daß „Deutschland hofft, daß auch sie bald in die KSZE aufgenommen werden.“<sup>99</sup>

Insbesondere in der sich oft wiederholenden Betonung des Aspektes der „kooperativer Sicherheit“ zeigte sich deutlich die Absicht Bonns, ausnahmslos alle europäischen Staaten in die KSZE einzuschließen.<sup>100</sup> Gleichwohl knüpfte die Bundesregierung an die Neuaufnahme von Staaten als gleichberechtigte Teilnehmer die Bedingung, sich den Prinzipien und Normen der KSZE zu verpflichten.<sup>101</sup>

Für die größere Zahl der Teilnehmer sollte nach Auffassung der Bundesregierung auch eine höhere Verbindlichkeit der Prinzipien durchgesetzt werden. In bezug auf die Institutionalisierungstiefe machte die Bundesregierung zahlreiche programmatische Aussagen. Besonders in den ersten Monaten des Jahres 1990 entwarfen Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher im Vorfeld des Pariser Gipfeltreffens der KSZE konkrete Vorschläge und Initiativen zu ihrer Institutionalisierung, die sie bei verschiedenen Gelegenheiten vortrugen, korrigierten und präzisierten. So schlugen Kohl und Genscher – gleichsam gemeinsam handelnd aber getrennt auftretend – für die Verstetigung und Vertiefung der bisherigen Konferenzabfolge folgende Einrichtungen vor:

---

<sup>97</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 797.

<sup>98</sup> Vgl. „Perspektiven deutscher Außenpolitik in Europa“, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, vor dem Europainstitut der Akademie der Wissenschaften in Moskau am 6. Juli 1993, in: Bulletin vom 14.07.1993, Nr. 63, S. 666-670, hier S. 670.

<sup>99</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des Zweiten KSZE-Außenministerrates in Prag am 30. Und 31. Januar 1992, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 81-83, hier S. 81.

<sup>100</sup> Vgl. beispielsweise „Sicherheit miteinander, nicht mehr gegeneinander – Die KSZE: Der Rahmen für eine europäische Ordnung des Friedens und der Stabilität“, a.a.O., „Das Konzept der ‚Erweiterten Sicherheit‘ – Baustein einer Europäischen Sicherheitsarchitektur“, a.a.O.; „Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, in der Graf-Stauffenberg-Kaserne in Sigmaringen am 29. April 1994, in: Bulletin vom 05.05.1994, Nr. 40, S. 349-351; „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, in: Bulletin vom 20.05.1994, Nr. 46, S. 411-412.

- regelmäßige Gipfeltreffen etwa im Zwei-Jahres-Rhythmus;
- einen regelmäßig tagenden Rat der Außenminister und einen Rat der Verteidigungsminister;
- einen ständigen Rat der Delegationsleiter am Ort des jeweils letzten KSZE-Folgetreffens;
- eine parlamentarische Versammlung für die KSZE;
- regelmäßige Treffen der Generalstabchefs;
- eine Institution zur Koordinierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, z.B. unter Einbeziehung der neuen Europäischen Entwicklungsbank;
- eine europäische Umweltagentur;
- eine Ausdehnung der europäischen Forschungszusammenarbeit (EUREKA) auf ganz Europa unter dem Dach der KSZE;
- eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Europäischen Weltraumbehörde (ESA) mit entsprechenden Einrichtungen des Ostens;
- ein Zentrum für die Entwicklung einer europäischen Telekommunikationsstruktur;
- ein Zentrum für die Entwicklung einer europäischen Verkehrsinfrastruktur und Verkehrspolitik;
- ein Zentrum für die Entwicklung eines einheitlichen Rechtsraumes mit dem Ziel der Rechtsangleichung in ganz Europa;
- eine gesamteuropäische Institution zur Sicherung der Menschenrechte, z.B. durch die Ausdehnung der Zuständigkeit des Menschenrechtsgerichtshofes bzw. der Menschenrechtskommission des Europarates;
- ein Zentrum für die Verifikation von Rüstungskontrollabkommen;
- ein Konfliktverhütungszentrum zur frühzeitigen Erkennung und politischen Schlichtung von Konflikten in Europa;
- eine Vernetzung aller KSZE-Staaten durch ein hochmodernes Kommunikationssystem („Heißer Draht“).<sup>102</sup>

Auch nach dem Pariser Gipfel zeigte die Bundesregierung deutliches Interesse sowohl an weiteren Institutionalisierungsschritten als auch an einer höheren Verbindlichkeit der Prinzipien. Außenminister Genscher knüpfte im September 1991 an der Einrichtung des „Rates der Außenminister“ an und forderte neben weiteren Institutionalisierungsfortschritten<sup>103</sup> mit

---

<sup>101</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 799.

<sup>102</sup> Vgl. Ansprache von Bundeskanzler Dr. Kohl zur Eröffnung der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (KWZE) in Bonn am 19. März 1990, in: Bulletin vom 20.03.1990, Nr. 37, S. 285-288; Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, zum Abschluß der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (KWZE) in Bonn am 11. April 1990, in: Bulletin vom 19.04.1990, Nr. 46, S. 364-367; Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des zweiten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 5. Juni 1990 in Kopenhagen, in: Bulletin vom 08.06.1990, Nr. 72, S. 621-624; „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“, Rede von Bundeskanzler Dr. Kohl zum Abschluß der Abrüstungskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn am 25. März 1990, in: Bulletin vom 29.05.1990, Nr. 68, S. 585-589; sowie Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich der SPRI-IPW-Konferenz in Ottawa am 9. Februar 1990, in: Hans-Dietrich Genscher, Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit, Berlin: Siedler, 1991, S. 242-256. Letztere auch in Vojtech Mastny, The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991. Analysis and Documentation, London: Pinter Publishers, 1992.

<sup>103</sup> „(D)er Ausschuß hoher Beamter ... wird zentrale Instanz bei der politischen Konfliktbeilegung. Auch das Konfliktverhütungszentrum muß organisch weiterentwickelt werden, in seinem Aufgabenbereich gefestigt und mit weiteren Aufgaben betraut werden. ... (D)as Büro für freie Wahlen muß zu einem Zentrum

Blick auf deren Effizienz sogar die Schaffung eines europäischen Sicherheitsrates in Erwägung zu ziehen:

„Er [der Rat der Außenminister] kann aber nur der Vorläufer eines europäischen Sicherheitsrates sein. Wir werden ein System entwickeln müssen, das Entscheidungsfähigkeit ebenso gewährleistet wie die Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen jedes KSZE-Teilnehmerstaates.“<sup>104</sup>

Darüber hinaus forderte Genscher, die im Rahmen der KSZE gesetzten hohen Standards in Menschenrechtsfragen auch auf die Verfassungsordnung im Sinne von Demokratie und Rechtstaatlichkeit auszuweiten und diese sodann nachdrücklich durchzusetzen. Im Falle eines Verstoßes gegen grundlegende Prinzipien sollte die KSZE befähigt werden, Teilnehmerstaaten dafür auch zu sanktionieren<sup>105</sup> (was in der Praxis die Abkehr vom bislang für die KSZE konstitutiven Konsensprinzip bedeutete).

Anfang 1992 unterbreitete Deutschland weitere Institutionalisierungsvorschläge. So sollte die Rolle der KSZE in Fragen der Rüstungskontrolle gestärkt und ihr Mandat auf die Proliferation von Waffen ausgeweitet werden. Außerdem schlug Genscher weitere Einrichtungen der KSZE vor:

- die Erweiterung der Entsendung und die Verbesserung der Organisation der Missionen zur Tatsachenerkundung, Berichterstattung und Überwachung;
- die Schaffung von „KSZE-Blauhelmissionen“ zur Friedenssicherung in Europa;
- die Schaffung von „KSZE-Grünhelmissionen“ für den Schutz der natürlichen Umwelt;
- die Einrichtung einer europäischen Schiedsinstanz als verbindliches System zur friedlichen Streitbeilegung;
- die Schaffung eines Lenkungsausschusses als Steuerungsgremium zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung;
- die Förderung der wirtschaftlichen Infrastruktur durch den Ausbau von Verkehrs-, Informations- und Energienetzen;
- sowie eine verstärkte Zusammenarbeit in der Umwelt- und Reaktorsicherheit.<sup>106</sup>

Ende 1993 griff Außenminister Kinkel die Institutionalisierungsbestrebungen auf und schlug vor, die bestehenden Ansätze fortzuführen und zu stärken. Nach seiner Auffassung sollte das Mandat und die operativen Möglichkeiten des Hochkommissars für nationale Minderheiten erweitert, das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte gestärkt und die Beteiligung der parlamentarischen Versammlung der KSZE

---

für demokratische Institutionen werden.“ Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 798.

<sup>104</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 798.

<sup>105</sup> Vgl. ebd., S. 797.

und der Nicht-Regierungsorganisationen an der Konfliktlösung intensiviert werden. Darüber hinaus schlug Kinkel vor, einen handlungsfähigen „Rat der Ständigen Vertreter“ einzurichten und die KSZE stärker mit den anderen Institutionen – den Vereinten Nationen, der NATO, der WEU sowie der Europäischen Union – zu verzahnen.<sup>107</sup> Nach Kinkels Auffassung sollte die KSZE im Bereich der Sicherheitspolitik als Regionalorganisation der Vereinten Nationen schließlich zu einem System kollektiver Sicherheit in Europa ausgebaut werden.<sup>108</sup>

### *Institutionalisierung der KSZE als Mittel der deutschen Außenpolitik*

Neben dem Ziel der Institutionalisierung sollte die deutsche KSZE-Politik bestimmten übergeordneten Zielen dienen. Während die Bundesregierung mit großer Beständigkeit die Institutionalisierung der KSZE anstrebte, standen in verschiedenen Phasen unterschiedliche Ziele im Vordergrund dieser Politik.

Vom Mauerfall bis zum Beginn der „Zwei-plus-Vier“-Verhandlungen wurde die KSZE-Politik in den programmatischen Aussagen primär als das Instrument zur Wegbereitung der deutschen Einheit gesehen. Bundeskanzler Kohl betonte in seinem „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“ vom 28. November 1989:

„Die Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen bleibt eingebettet in den gesamteuropäischen Prozeß, das heißt immer auch in die West-Ost-Beziehungen. ... Die künftige Architektur Deutschlands muß sich einfügen in die künftige Architektur Europas. ... Die Wiedervereinigung ... bleibt das Ziel der deutschen Politik. Die Verknüpfung der deutschen Frage mit der gesamteuropäischen Entwicklung ... ermöglicht eine organische Entwicklung, die den Interessen aller Beteiligten Rechnung trägt und – das ist unser Ziel – einer friedlichen und freiheitlichen Entwicklung in Europa den Weg bahnt.“<sup>109</sup>

Als sich die Vereinigungsdiplomatie in die „Zwei-plus-Vier“-Verhandlungen verlagerte, trat das Ziel, ein friedvolles „europäisches Deutschland“ primär durch eine gestärkte KSZE einzubinden, in den Hintergrund. Statt dessen betonte Bundeskanzler Kohl in diesem Zu-

---

<sup>106</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des Zweiten KSZE-Außenministerrates in Prag am 30. Und 31. Januar 1992, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 81-83, hier S. 83.

<sup>107</sup> Vgl. „Sicherheit miteinander, nicht mehr gegeneinander – Die KSZE: Der Rahmen für eine europäische Ordnung des Friedens und der Stabilität“, a.a.O., S. 963.

<sup>108</sup> Vgl. „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, in: Bulletin vom 20.05.1994, Nr. 46, S. 411-412, hier S. 411.

<sup>109</sup> „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“, Rede des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, vor dem Deutschen Bundestag vom 28.11.1989, in: Bulletin vom 29.11.1989, Nr. 134, S. 1141-1148, hier S. 1147f.



sammenhang stärker die Rolle der Europäischen Gemeinschaft.<sup>110</sup> Dennoch verfolgte die Bundesregierung – neben der Erweiterung und Vertiefung der EG – weiterhin die Institutionalisierung der KSZE.

Vom Beginn der „Zwei-plus-Vier“-Gespräche im Mai 1990 bis zu deren Ende im September desselben Jahres war die Stärkung der KSZE vor allem mit dem Ziel verknüpft, die Sowjetunion in die europäische Zusammenarbeit einzubeziehen und ihre Mitsprache in europäischen Angelegenheiten zu legitimieren. Die Bundesregierung erklärte – nicht zuletzt für die sowjetische Akzeptanz der gesamtdeutschen NATO-Mitgliedschaft – zum Ziel ihrer Politik, kooperative Sicherheitsstrukturen und -institutionen zu schaffen, die über die bestehenden militärische Allianzen hinausgehen, und eine Struktur der Vertrauensbildung für ganz Europa aufzubauen. Insbesondere Außenminister Genscher betrachtete die Gewährleistung der europäischen Sicherheit als Aufgabe einer gestärkten KSZE.

„Die KSZE muß jetzt zu einem neuen kooperativen Stabilitätssystem fortentwickelt werden. Die Vereinigten Staaten und Kanada sind ihm in transatlantischer Partnerschaft untrennbar verbunden. Einer demokratischen Sowjetunion kommt im künftigen Europa eine zentrale Rolle zu.“<sup>111</sup>

Nach dem Vollzug der deutschen Einheit war es insbesondere das Interesse der deutschen Außenpolitik, die Rüstungskontrollprozesse unter dem Dach der KSZE fortzusetzen und zu koordinieren. Der Bundeskanzler betonte, daß nicht nur Höchstgrenzen für Waffen und Truppen festzulegen seien, sondern darüber hinaus das gegenseitige Vertrauen zwischen den beteiligten Staaten gestärkt werden müsse. Dennoch – Vertrauen alleine wurde nicht als ausreichend betrachtet – sollten die KSE- und VSBM-Verhandlungen mit entsprechenden Verifikations- und Kontrollmöglichkeiten ausgestattet und weitergeführt werden.<sup>112</sup>

Darüber hinaus sollte die deutsche KSZE-Politik immer auch einen Beitrag zur Abstützung der innenpolitischen Reformprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten leisten. Nach der Auffassung von Außenminister Genscher konnte die KSZE für Stabilität in Gesamteuropa sorgen, indem sie einheitliche politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen herstellte. Auf der Grundlage gemeinsamer Werte könne schließlich eine gesamteuropäische Friedensordnung fußen. Die Implementierung von wesentlichen

---

<sup>110</sup> Vgl. Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl zur Sondertagung des Europäischen Rates in Dublin am 16. Mai 1990 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, in: Bulletin vom 22.05.1990, Nr. 64, S. 548-550.

<sup>111</sup> Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, aus Anlaß des 15. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki vom 1. August 1990 in Bonn, in: Bulletin vom 14.08.1990, Nr. 98, S. 834-835, hier S. 834.

<sup>112</sup> „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“, a.a.O., S. 588.

Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft war darüber hinaus auch als Vorbereitung auf eine mögliche EG-Assoziierung oder -Mitgliedschaft zu sehen.

„Die Perspektive des Beitritts besteht auch für die mittel- und osteuropäischen Länder. ... Die Europäische Gemeinschaft ist nicht eine ‚West‘-Europäische Gemeinschaft, sondern ihrem Wesen nach eine Gemeinschaft die allen europäischen Demokratien und Marktwirtschaften offensteht ... Unser Ziel ist nicht ‚Kleineuropa‘, sondern das große ganze Europa. ... Der Rahmen für den Aufbau einer ganz Europa umfassenden Friedensordnung ist die KSZE.“<sup>113</sup>

Mit dem Aufflammen der ethnischen Spannungen auf dem Balkan und angesichts der Minderheiten- bzw. Mehrheitenkonflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion verfolgte die deutsche Außenpolitik verstärkt das Ziel, die KSZE mit Instrumenten auszustatten, die auf diese Krisen einwirken konnten. So war die Bundesregierung daran interessiert, gesamteuropäische Mechanismen zur Schlichtung bzw. Beilegung von zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten zu schaffen. Dazu gehörte nach der Auffassung der Bundesregierung auch die Weiterentwicklung der Standards für Menschenrechte – insbesondere für nationale und religiöse Minoritäten in Osteuropa und der Sowjetunion, die es zu sichern und im Rahmen der KSZE weiterzuentwickeln galt.<sup>114</sup>

Darüber hinaus forderte Bundesaußenminister Kinkel, daß die KSZE besonders im Bereich der Konfliktprävention gestärkt werden müsse. Nach Kinkels Ansicht steht die KSZE

„... für das Konzept der kooperativen Sicherheit. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Prävention von Konflikten und der Früherkennung politischer Krisen. Es geht darum, die in der KSZE geschaffene Kultur des Gewaltverzichts und der Verständigung energisch auszubauen, auch institutionell.“<sup>115</sup>

Die Bundesregierung verband das Ziel der Stärkung der KSZE in der Konfliktprävention und Streitbeilegung gleichzeitig mit der Einhegung Rußlands. Nach Kinkels Auffassung sollte die KSZE

„... etwa auch Einsätze russischer Truppen in den Konfliktgebieten der GUS politisch einbinden. Neben den VN bietet die KSZE den internationalen Rahmen, um von Rußland die Beachtung internationaler Verhaltenspflichten einzufordern.“<sup>116</sup>

## 2.4.2 Strategien und Instrumente

Um das Ziel der Institutionalisierung der KSZE zu erreichen, war Deutschland letztlich auf die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten angewiesen. Daher versuchte die Bundesregie-

---

<sup>113</sup> „Eine Vision für das ganze Europa“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, in Davos am 03.02.1991, in: Bulletin vom 06.02.1991, Nr. 14, S. 89-95, hier S. 92.

<sup>114</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 150.

<sup>115</sup> „Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Klaus Kinkel, in der Graf-Stauffenberg-Kaserne in Sigmaringen am 29. April 1994, in: Bulletin vom 05.05.1994, Nr. 40, S. 349-351, hier S. 350.

rung mit Hilfe bestimmter Strategien und durch den Einsatz ausgewählter Instrumente, die Teilnehmerstaaten von ihrer Politik zu überzeugen. Diese Strategien und Instrumente lassen sich in der politischen Rhetorik nachweisen.

### *Diplomatie*

Die Bundesregierung nutzte für die Formulierung und Umsetzung ihrer Ziele primär bilaterale und multilaterale Diplomatie, die auf Kompromisse und Ausgleich ausgerichtet war. Bonn zeigte sich in der Phase der Wiedervereinigungsdiplomatie bereit, seine Forderungen international abzufedern. So sollte die Institutionalisierung der KSZE mit dem Bündnisverbleib Deutschlands in der NATO ausbalanciert werden. Darüber hinaus versuchte die Bundesregierung die KSZE-Institutionalisierung als notwendigen Schritt zur Anpassung an die neue Sicherheitslage in Gesamteuropa darzustellen, der im Interesse aller beteiligten Staaten liegt.<sup>117</sup>

Aus der Sicht der Bundesregierung war es besonders wichtig, die Sowjetunion und die USA für den Ausbau der KSZE zu gewinnen. Daher unterstrich sie die legitimen Mitwirkungsmöglichkeiten, welche die Sowjetunion durch eine gestärkte KSZE erhalte, und maß der transatlantischen Beziehung im KSZE-Rahmen eine große Bedeutung bei.<sup>118</sup>

Zudem griffen Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher häufig die Vorschläge der Regierungen anderer Teilnehmerstaaten auf und integrierten diese in eigene weiterführende Vorschläge.<sup>119</sup> Die Bundesregierung nutzte insbesondere den deutsche Vorsitz im Außenministerrat der KSZE von Juni 1991 bis Januar 1992, um durch die Vorbereitung der Treffen die Institutionalisierung auf der Tagesordnung zu halten und auch die folgenden Treffen in diesen Dienst zu stellen.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Ebd.

<sup>117</sup> Vgl. Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, aus Anlaß des 15. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki vom 1. August 1990 in Bonn, in: Bulletin vom 14.08.1990, Nr. 98, S. 834-835, hier S. 835.

<sup>118</sup> Vgl. „Die deutsche Vereinigung als Beitrag zur europäischen Stabilität“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, vor der WEU-Versammlung in Luxemburg am 23. März 1990, in: Bulletin vom 27.03.1990, Nr. 40, S. 309-313, hier S. 311.

<sup>119</sup> So beispielsweise Bundeskanzler Kohl in seiner Rede „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“ zum Abschluß der Abrüstungskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn am 25. März 1990, in: Bulletin vom 29.05.1990, Nr. 68, S. 585-589, hier S. 588f.; sowie Außenminister Genscher in seiner Rede „Die deutsche Vereinigung als Beitrag zur europäischen Stabilität“ vor der WEU-Versammlung in Luxemburg am 23. März 1990, in: Bulletin vom 27.3.1990, Nr. 40, S. 309-313.

<sup>120</sup> Vgl. Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anläßlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579; sowie Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anläßlich des Zweiten KSZE-Außenministerrates in Prag am 30. und 31. Januar 1992, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 81-83.

### *Gemeinsame Initiativen*

Eine größere Chance zur Durchsetzung von Vorschlägen versprach sich die Bundesregierung von gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten vorgebrachten Initiativen.<sup>121</sup> Darüber hinaus setzte Bonn auf bilaterale Konsultationen zur Koordinierung seiner Politik und eine vorgeschaltete multilaterale Verhandlungsführung innerhalb der EPZ und der NATO zur Vorbereitung und Durchsetzung seiner Institutionalisierungsvorschläge.<sup>122</sup>

### *„Interlocking institutions“*

Die Bundesregierung stellte ihre Vorschläge zur Institutionalisierung der KSZE in den Kontext des Aus- und Umbaus der europäischen und transatlantischen Institutionen und Organisationen. So waren die Institutionalisierungsvorschläge häufig mit Forderungen nach einer parallel verlaufenden Umstrukturierung der NATO, der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft als dem „Kern und Fundament der Einigung Europas“<sup>123</sup> sowie der Stärkung des Europarats verbunden.<sup>124</sup> Darüber hinaus forderte die Bundesregierung, die Aufgaben zwischen den einzelnen Institutionen aufzuteilen und deren Mandate zu spezifizieren.<sup>125</sup>

### *Wirtschaftliche Instrumente*

Die Bundesregierung verknüpfte die Erweiterung und Vertiefung der KSZE mit der Möglichkeit, daß durch das Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten die mittel- und osteuropäischen Staaten einschließlich der Sowjetunion Zugang zu den westeuropäischen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen erhalten.<sup>126</sup> Darüber hinaus unterstrich der Bundeskanzler im

---

<sup>121</sup> So beispielsweise die von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und dem niederländischen Außenminister Pieter Kooijmans am 17. Mai 1994 vorgelegte „Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda zur Vorbereitung des KSZE-Gipfels in Budapest“, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amtes, Köln: Verl. Wiss. und Politik, 1995, S. 1061-1064.

<sup>122</sup> Vgl. „Perspektiven deutscher Außenpolitik in Europa“, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, vor dem Europainstitut der Akademie der Wissenschaften in Moskau am 6. Juli 1993, in: Bulletin vom 14.07.1993, Nr. 63, S. 666-670.

<sup>123</sup> „Unsere Verantwortung für die Freiheit“, Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl vor dem Deutschen Bundestag vom 31. Januar 1991, in: Bulletin vom 31.01.1991, Nr. 11, S. 61-76, hier S. 72.

<sup>124</sup> Vgl. Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anläßlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579, hier S. 578f.

<sup>125</sup> Vgl. „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, in: Bulletin vom 20.05.1994, Nr. 46, S. 411-412, hier S. 411.

<sup>126</sup> Vgl. „Unsere Verantwortung für die Freiheit“, Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl vor dem Deutschen Bundestag vom 31. Januar 1991, in: Bulletin vom 31.1.1991, Nr. 11, S. 61-76, hier S. 73; Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anläßlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579, hier S. 578; sowie „Eine Vision für das ganze Europa“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, in Davos am 3.2.1991, in: Bulletin vom 06.02.1991, Nr. 14, S. 89-95, hier S. 92.

Zusammenhang mit der Institutionalisierung der KSZE stets auch die Bedeutung von wirtschaftlicher Hilfe der westlichen Staaten für die Länder Mittel- und Osteuropas.

„Es liegt ... im Interesse aller KSZE-Partnerstaaten, daß die Reformstaaten Erfolg haben und daß Europa nicht durch eine Wohlstandsgrenze erneut geteilt wird. Deshalb ist zusätzliche Hilfe für die Reformstaaten ... unerlässlich, um den notwendigen Wandel im Inneren abzustützen.“<sup>427</sup>

#### *Arbeitsteilung der Entscheidungsträger*

Bei ihren Initiativen zur Institutionalisierung der KSZE konnte eine „Arbeitsteilung“ zwischen dem Kanzleramt und dem Auswärtigen Amt zweckdienlich sein. Insbesondere in der Phase der Vereinigungsdiplomatie unterbreiteten der Bundeskanzler und der Außenminister eine Vielzahl an Vorschlägen, die bezüglich ihrer Ziele zwar weitgehend übereinstimmten, jedoch rhetorisch in unterschiedlicher Weise in das europäische Institutionengefüge eingebettet wurden. Während der Außenminister mit Blick auf die Dynamik in Mittel- und Osteuropa stets die abnehmende Bedeutung der militärischen Sicherheitskomponente zugunsten der politischen betonte, für die eine institutionalisierte KSZE „das wichtigste Instrument der Steuerung und Konsolidierung“<sup>128</sup> sei, setzte der Bundeskanzler seinen Schwerpunkt stärker in der Vertiefung und der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft<sup>129</sup> mit dem Ziel des „Baus der Vereinigten Staaten von Europa“.<sup>130</sup>

#### *Die Institutionalisierungsrhetorik der deutschen KSZE-Politik*

Aus der oben aufgeführten Analyse läßt sich als Quintessenz der Schluß ziehen, daß in den programmatischen Aussagen der Bundesregierung wesentliche Elemente des Rollenkonzepts der idealtypischen Zivilmacht angesprochen werden. So verfolgte die Bundesregierung in ihrer deklaratorischen Politik konsequent und aktiv das Ziel der Institutionalisierung der KSZE und zeigte dadurch einen ausgeprägten Gestaltungswillen (1.1 initiator/promoter; 3.5 supporter of a strong UN, OSCE). Darüber hinaus forderte Bonn sowohl die Erweiterung des Teilnehmerkreises als auch die inhaltliche Vertiefung der KSZE im Sinne der Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (3.4 institu-

---

<sup>127</sup> Vgl. Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anlässlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579, hier S. 579.

<sup>128</sup> Vgl. „Beitrag der Bündnisse zur Bildung einer West-Ost-Stabilitätspartnerschaft“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, auf der „Open Skies“-Konferenz in Ottawa am 13. Februar 1990, in: Bulletin vom 15.02.1990, Nr. 25, S. 195-198, hier S. 197.

<sup>129</sup> „Unsere Verantwortung für die Freiheit“, Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl vor dem Deutschen Bundestag vom 31. Januar 1991, in: Bulletin vom 31.01.1991, Nr. 11, S. 61-76, hier S. 72.

<sup>130</sup> „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“, Rede von Bundeskanzler Dr. Kohl zum Abschluß der Abrüstungskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn am 25. März 1990, in: Bulletin vom 29.05.1990, Nr. 68, S. 585-589, hier S. 587.

tion/regime enlarger; 3.2 regime builder/deepener; 3.3 promoter of rule of law). Auch erklärte sich die Bundesregierung bereit, das vereinte Deutschland im Rahmen der KSZE international einzubinden, d.h. staatliche Souveränität abzutreten, und die Normen und Prinzipien der KSZE als verbindlich anzuerkennen (3.1 supranationalist).

## **2.5 Analyse der deutschen Politik bei der Institutionalisierung der KSZE**

Anschließend an die Analyse der *deklaratorischen* KSZE-Politik soll nun die *operative* deutsche Politik untersucht werden. Ausgehend von der dargestellten Rhetorik der Bundesregierung stellt sich nun die Frage, ob sie mit Hilfe der identifizierten Instrumente und Strategien ihre avisierten Ziele – nämlich die Institutionalisierung und Verrechtlichung der KSZE – tatsächlich verfolgt und erreicht hat.

### **2.5.1 Der Weg nach Paris: „Kurzer Anlauf zum großen Sprung“**

Ausgehend vom Institutionalisierungsgrad der KSZE Ende der achtziger Jahre kam es bis zum KSZE-Gipfeltreffen Ende November 1990 in Paris zu ersten kleinen Institutionalisierungsschritten, die vom KSZE-Prozeß in die Richtung einer Institution im engeren Sinne verliefen. Zwar wurden noch keine ständigen Organe oder Einrichtungen geschaffen, doch die KSZE machte in ihren drei „Körben“ signifikante Fortschritte und bekam neue Aufgaben und Funktionen zugewiesen. Die wichtigsten KSZE-Sonderkonferenzen waren für die militärische Sicherheit die im März 1989 eingeleiteten Wiener VKSE-Verhandlungen und die „Open-Skies“-Konferenz im Februar 1990 in Ottawa, auf denen der KSE-Vertrag vorbereitet wurde. Darüber hinaus war die Bonner Wirtschaftskonferenz im März und April 1990 für den Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie die Konferenzen über die Menschliche Dimension in Paris im Mai 1989 und in Kopenhagen im Juni 1990 für die Fragen der Menschenrechte von Bedeutung.

Für die Bundesrepublik waren die in diesen Bereichen erzielten Fortschritte des KSZE-Prozesses der Jahre 1989 und 1990 essentiell, da die Treffen in einem engen Verhältnis zu dem an Konturen gewinnenden deutschen Vereinigungsprozeß standen. Aus Sicht der Bundesregierung sollte die KSZE in dieser Phase dazu dienen, die sich immer deutlicher abzeichnende deutsche Wiedervereinigung in einem multilateralen Rahmen einzubetten. Damit wollte Bonn die im Ausland perzipierte Gefahr, die von einem „größeren“ Deutschland ausgehen könnte, in einem europäischen Kontext einhegen.

### *Die VKSE und die militärische Sicherheit 1989-1990*

Auf dem Wiener Folgetreffen wurde vereinbart, zwei komplementäre Foren zu Fragen der militärischen Sicherheit zu mandatorieren<sup>131</sup>: die „Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (VKSE) der 23 NATO- und WVO-Staaten und die „Verhandlungen über weitere Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“ (VVSBM) aller – zu dem Zeitpunkt – 35 KSZE-Teilnehmerstaaten.<sup>132</sup> Für die Bundesrepublik waren besonders die VKSE von großer Bedeutung, da in ihnen die militärische „Hardware“ behandelt wurde, die in besonders starkem Umfang an der Trennungslinie der beiden militärischen Blöcke auf dem deutschem Territorium vorhanden war. Im Gegensatz dazu ging es bei den VVSBM lediglich um „Software“.<sup>133</sup>

Trotz anfänglich erheblicher Schwierigkeiten in den ersten Verhandlungsrunden in Wien erzielten die 23 Außenminister der beiden Bündnisparteien auf einem Treffen im Rahmen der „Open-Skies“-Konferenz in Ottawa (12. –28. Februar 1990) drei wichtige Einigungen:

- die Festlegung von Obergrenzen für die amerikanischen und sowjetischen Truppen in Zentraleuropa auf jeweils 195.000 Mann;
- die Einigung, noch im Jahr 1990 einen KSE-Vertrag zu erreichen und
- die Vereinbarung ebenfalls noch 1990 ein KSZE-Sondergipfeltreffen abzuhalten.<sup>134</sup>

Darüber hinaus war das Treffen der Außenminister der NATO- und WVO-Staaten in Ottawa in zweifacher Hinsicht von großer Bedeutung für den deutschen Vereinigungsprozeß.

Zum einen konnte in Ottawa die „Zwei-plus-Vier“-Formel für den Weg zur deutschen Vereinigung ausgegeben und abgesegnet werden, die kurz zuvor auf Vorschlag der USA zwischen den Außenministern der vier Siegermächte und der beiden deutschen Staaten ausgehandelt worden war.<sup>135</sup> Danach sollten die äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung im kleineren Rahmen der „Zwei-plus-Vier“-Gespräche zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland sowie den USA, der Sowjetunion, Frankreich und Großbritannien verhandelt werden.<sup>136</sup>

---

<sup>131</sup> Vgl. „Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens“, Anhang III, in: Bulletin vom 13.01.1989, Nr. 10, S. 97.

<sup>132</sup> Vgl. Oliver Meier, a.a.O., S. 66ff.

<sup>133</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 250.

<sup>134</sup> Vgl. Nikolaus Meyer-Landrut, Die Entstehung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, (Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); 69), Bonn, 1992, S. 43.

<sup>135</sup> Vgl. Richard Kiessler/Frank Elbe, Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit, Baden-Baden: Nomos, 1993, S. 77f.

<sup>136</sup> Die Idee der „Zwei-plus-Vier“-Gespräche stammt von der Direktorin für sowjetische Angelegenheiten des NSC, Condolezza Rice. Der kleine Rahmen sollte für einen raschen Abschluß der Einigung sorgen und einer sowjetischen Initiative zuvorkommen, die Einheit in einem aus Sicht der USA zu umfassenden und störanfälligen Konferenzrahmen zu verhandeln. Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 258.

Zum anderen warf diese am Rande der „Open-Skies“-Konferenz getroffene Vereinbarung über die *äußeren* Aspekte der deutschen Einheit die Frage auf, wie künftig mit den damit verbundenen *militärischen* Aspekten umzugehen sei. In Ottawa wurde dazu beschlossen, die sicherheitspolitischen Aspekte der deutschen Einigung in die KSE-Verhandlungen einzubetten und nicht singularisiert zu behandeln.<sup>137</sup> In den Wiener Verhandlungen sollte unter anderem die zeitliche Abfolge von KSE-Vertrag und deutscher Einheit sowie die Bündniszugehörigkeit des vereinten Deutschlands geklärt werden.<sup>138</sup>

Für die Bundesrepublik war dies ein besonders wichtiger Punkt der Verhandlungen, da die Bündniszugehörigkeit eines vereinigten Deutschlands noch zur Disposition stand. Bislang war der deutsche Außenminister, Genscher, der sowjetischen Position weit entgegengekommen und hatte vorgeschlagen, bündnisübergreifende Strukturen innerhalb der KSZE zu schaffen, die letztendlich sogar die Militärbündnisse ersetzen könnten.<sup>139</sup> Bei den NATO-Partnern, vor allem den USA, hatte diese Option jedoch keine Realisierungschance.<sup>140</sup> Am 31. Januar 1990 forderte Genscher in seiner Rede vor der Evangelischen Akademie in Tutzing erstmals öffentlich die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands.<sup>141</sup> Die Sowjetunion schloß bis Mitte 1990 den Verbleib Deutschlands in der NATO noch kategorisch aus. Erst im Juli 1990, nach den bilateralen Gesprächen zwischen Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher sowie dem sowjetischen Generalsekretär Gorbatschow und seinem Außenminister Schewardnadse im Kaukasus, stimmte die Sowjetunion der freien Wahl der Allianzzugehörigkeit zu. Kohl und Genscher schlugen vor, die gesamtdeutsche Truppenstärke auf 370.000 Mann zu begrenzen und auf die Herstellung und den Besitz von ABC-Waffen sowie über deren Verfügung zu verzichten. Im Gegenzug erklärte sich die Sowjetunion bereit, bis Ende 1994 sämtliche 380.000 sowjetischen Soldaten vom Territorium der DDR abzuziehen. Darüber hinaus akzeptierte die Sowjetunion den deutschen Vorschlag, diese Vereinbarungen in den Prozeß der VKSE zu integrieren.<sup>142</sup> So gab Außenminister Genscher am 30. August 1990 im Namen der Bundesregierung vor dem Plenum der VKSE in Wien eine völkerrechtlich verpflichtende Erklärung über die deutschen Truppenbegrenzungen ab:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, die Streitkräfte des vereinten Deutschland innerhalb drei bis vier Jahren auf eine Personalstärke von 370.000 Mann (Land-, Luft- und Seestreitkräfte) zu reduzieren. Diese Reduzierung

---

<sup>137</sup> Nikolaus Meyer-Landrut, a.a.O., S. 43.

<sup>138</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 259.

<sup>139</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 155.

<sup>140</sup> Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 234; sowie Staack, a.a.O., S. 157.

<sup>141</sup> Vgl. Richard Kiessler/Frank Elbe, a.a.O., S. 79.

<sup>142</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 261.



soll mit dem Inkrafttreten des ersten KSE-Vertrags beginnen. Im Rahmen dieser Gesamtobergrenze werden nicht mehr als 345.000 Mann den Land- und Luftstreitkräften angehören, die gemäß vereinbartem Mandat allein Gegenstand der Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa sind.<sup>143</sup>

Im Bereich der militärischen Sicherheit war es der Bundesregierung gelungen, die deutsche Einigung mit dem KSZE-Prozeß zu verkoppeln und damit den Vorstellungen der Sowjetunion entgegenzukommen, ohne den multilateralen Rahmen zu verlassen. Die wesentlichen militärischen Aspekte der Vereinigung wurden allerdings nicht multilateral ausgehandelt, sondern in bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion und in enger Abstimmung mit den USA und den anderen NATO-Verbündeten. Die VKSE dienten dann als multilaterales Forum zur Einbettung der Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen.<sup>144</sup>

### *Die Bonner Wirtschaftskonferenz*

Bereits im Mai 1986 regte der deutsche Bundeskanzler, Helmut Kohl, in einer Rede vor der Interparlamentarischen Union an, den zweiten „Korb“ der KSZE zu beleben und eine Wirtschaftskonferenz abzuhalten. Die Ergebnisse der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 19. März bis zum 11. April 1990 in Bonn wurden von Politikern und Medienvertretern „als Triumph der Demokratie gefeiert“.<sup>145</sup> Indem die Sowjetunion das Schlußdokument unterzeichnete, bekannte sie sich zum ersten Mal zu den in seiner Präambel aufgeführten Grundprinzipien pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft.<sup>146</sup> Insofern kann die Bonner Konferenz auch als ein Triumph der Marktwirtschaft bezeichnet werden.<sup>147</sup>

Im Text des Bonner Dokuments werden in erster Linie Handlungsanleitungen für die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten ausgeführt, die sich vor allem auf den Aufbau einer marktwirtschaftlichen Ordnung beziehen.<sup>148</sup> Die westlichen Staaten wurden zu praktischer Hilfe aufgefordert, explizite Verpflichtungen gab es jedoch keine.<sup>149</sup>

---

<sup>143</sup> „Verpflichtende Erklärung der Bundesregierung vor der VKSE“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor dem Plenum der VKSE in Wien am 30.08.1990, in: Bulletin vom 07.09.1990, Nr. 106, S. 1129-1131, hier S. 1128.

<sup>144</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 256.

<sup>145</sup> Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 267.

<sup>146</sup> Vgl. „KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Dokument der Bonner Konferenz“, in: Bulletin vom 19.04.1990, Nr. 46, S. 357-362.

<sup>147</sup> “In this sense, nothing less than an unconditional surrender of communism to capitalism at the end of that final battle that Marx had prophesied was being staged in the West German capital.” Vojtech Mastny, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991. Analysis and Documentation*, London: Pinter Publishers, 1992, S. 29.

<sup>148</sup> Insbesondere wurde die Notwendigkeit freier Konvertibilität der Währungen und des Investitionsschutzes betont. Vgl. Ansgar Sonntag, *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Versuch einer Gesamtdarstellung*, Diss., München, 1994, S. 120.

<sup>149</sup> Vgl. Hildegard Bedarff/Klaus-Günter Deutsch, *Die KSZE und die gesamteuropäischen Wirtschaftsbeziehungen*, in: Michael Staack, (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Os-*

Im Sinne der Institutionalisierung wurden dagegen keine konkreten Fortschritte gemacht. Denn obwohl Bundeskanzler Kohl bereits im Vorfeld der Konferenz Vorschläge zur Institutionalisierung des zweiten „Korbes“ gemacht hatte, gelang es der deutschen Delegation nicht, diese in das Schlußdokument einzubringen. Die deutschen Vorschläge zur Institutionalisierung, insbesondere die Schaffung eines ständigen KSZE-Wirtschaftsforums, scheiterten trotz der Unterstützung der östlichen Teilnehmer an Kontroversen mit und unter den westlichen Staaten.<sup>150</sup> Es wurde lediglich ein Passus in das Bonner Dokument aufgenommen, nach dem auf einem der nächsten Folgetreffen „die Möglichkeiten für den Ausbau und die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit geprüft werden“<sup>151</sup> sollten. Damit war die Institutionalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zwar nicht gescheitert, doch zunächst vertagt worden. Darüber hinaus nutzte die Bundesregierung die Bonner Konferenz als Forum, um für die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten zu werben und diese im internationalen Kontext, insbesondere in den KSZE-Rahmen, einzubetten.

Für den Vereinigungsprozeß und der damit verbundenen Strategie der Selbsteinbindung war die Bonner Wirtschaftskonferenz sicherlich nicht von so zentraler Bedeutung wie die Wiener VKSE. Doch die konstruktive Atmosphäre sorgte für eine gute Ausgangslage für die Menschenrechtskonferenz im Juni 1990 in Kopenhagen und den anschließenden KSZE-Gipfel im November in Paris.

#### *Die Konferenz über die „Menschliche Dimension“ in Paris 1989*

Die Pariser Konferenz über die „Menschliche Dimension“ vom 30. Mai bis 23. Juni 1989 ist die erste einer dreistufigen Konferenzfolge, wie sie das Wiener Folgetreffen vorgesehen hatte. Es folgten ihr die Konferenzen in Kopenhagen 1990 und in Moskau 1991.

Die Atmosphäre der Konferenz in Paris im Sommer 1989 war gespannt. Dabei verliefen die Fronten nicht zwischen West und Ost, wohl aber zwischen den reformunwilligen Staaten Mittelosteuropas auf der einen und den reformbereiten sowie den übrigen KSZE-Teilnehmerstaaten auf der anderen Seite.<sup>152</sup> Deshalb ging die Teilkonferenz ohne ein Schlußdokument zu Ende. Die Einigung auf einen Schlußtext scheiterte am Veto Rumäniens, das im Laufe der Konferenz aufgrund seiner Menschenrechtsproblematik immer weiter ins Abseits

---

ten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 279-308, hier S. 298.

<sup>150</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 272.

<sup>151</sup> „KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Dokument der Bonner Konferenz“, in: Bulletin vom 19.4.1990, Nr. 46, S. 357-362, hier S. 362.

<sup>152</sup> Vgl. Vojtech Mastny, a.a.O., S. 22f.

geriet.<sup>153</sup> Das Treffen wurde im wesentlichen genutzt, um eine Debatte über die Implementierung von Menschenrechtsnormen zu führen und über die Erfahrungen und den Ausbau des Kontrollmechanismus zu beraten.<sup>154</sup> Obwohl die Debatten zunächst ergebnislos verliefen,<sup>155</sup> waren sie grundlegend für die Erörterung von Vorschlägen im Hinblick auf die im Jahr darauf folgende Konferenz in Kopenhagen.

Von zentraler Bedeutung in den Pariser Verhandlungen über die Menschliche Dimension war eine Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes, die vom Gastgeberland Frankreich und der Sowjetunion vorgetragen und unter anderem von Deutschland unterstützt wurde.<sup>156</sup> Dem Vorschlag zufolge sollten im Verlauf des KSZE-Prozesses konkrete Maßnahmen zur Harmonisierung des Rechtsraumes ergriffen und weitere gemeinsame Rechtsnormen ausgearbeitet werden.<sup>157</sup> Darüber hinaus setzte sich die Bundesregierung für substantielle Verbesserungen im Bereich der menschlichen Kontakte und der Minderheitenrechte ein, unterstütze einen Antrag für ein Recht auf Ausreise und wirkte an der gemeinsamen EG-Initiative zur freien Meinungsäußerung und ungehinderten Informationsverbreitung mit.<sup>158</sup> Die Blockade Rumäniens und die mangelnde Reformbereitschaft der übrigen sozialistischen Regime ließen die Pariser Konferenz allerdings ohne substantielles Ergebnis zu Ende gehen.

#### *Die Konferenz über die „Menschliche Dimension“ in Kopenhagen 1990*

Nach den Freiheitsrevolutionen des Jahres 1989 fand dagegen die Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 5. bis 29. Juni 1990 unter weitaus günstigeren Rahmenbedingungen statt. Mit den neuen Demokratien galt es nun durch die Stärkung der „Menschlichen Dimension“ eine neue europäische Friedensordnung aufzubauen.<sup>159</sup>

Das veränderte Klima der Konferenz schlug sich auch in ihren Ergebnissen wieder. So konnten erste Fortschritte beim Ausbau der gemeinsamen Menschenrechtsnormen und

---

<sup>153</sup> Vgl. Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationale Sicherheit – Das Beispiel Europa, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 247-278, hier S. 266.

<sup>154</sup> Ebd., S. 265.

<sup>155</sup> Es kam im Verlauf der Gespräche zu heftigen Wortwechseln über Menschenrechtsverletzungen zwischen einigen westlichen und östlichen Teilnehmerstaaten, bei denen die Regime in Rumänien, Bulgarien, der Tschechoslowakei und der DDR der Mißachtung von Menschenrechtsnormen angeprangert wurden.

<sup>156</sup> Vgl. Gábor Kardos, Facing a New Reality: The Humanitarian Dimension of the CSCE, in: Andrew J. Williams (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth, 1994, S. 145-157, hier S. 153.

<sup>157</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 280.

<sup>158</sup> Ebd., S. 282f.

<sup>159</sup> Vgl. Sylvia Rohde-Liebenau, a.a.O., S. 268.

Kontrollmechanismen verzeichnet werden. Im Schlußdokument von Kopenhagen bekräftigten die Teilnehmerstaaten ihr Bekenntnis zu pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als „Grundlagen für die Gewährleistung der Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten.“<sup>160</sup> Außerdem wurde darin die Absicht der Teilnehmerstaaten zur „Weiterentwicklung der menschlichen Kontakte“<sup>161</sup> und „die Errichtung demokratischer Gesellschaftssysteme auf der Grundlage von freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit“<sup>162</sup> schriftlich fixiert. Das Schlußdokument von Kopenhagen wurde in diesem Zusammenhang nicht nur als einer „Menschenrechtscharta“ bezeichnet, sondern auch als eine gesamteuropäische „Verfassungscharta“, in der die gemeinsamen Prinzipien der innerstaatlichen Organisation festgelegt sind.<sup>163</sup>

Die Bundesregierung trat in Kopenhagen sehr engagiert auf. Sie hatte zahlreiche konkrete Vorschläge zur Vertiefung und Ausweitung des Demokratieprinzips und der Rechtsstaatlichkeit unterbreitet und darüber hinaus die Errichtung eines Zentrums für die Schaffung eines einheitlichen Rechtsraumes gefordert. Zudem sollte der Minderheitenschutz gestärkt und mit Hilfe zu schaffender weitreichender Instrumente gesichert werden.<sup>164</sup> Zwar gelang es der Bundesregierung nicht, ihre ehrgeizigen Vorschläge im Bereich des Minderheitenschutzes durchzusetzen oder eine substantielle Institutionalisierung zu erreichen. Dennoch konnte sie auch diese Konferenz dazu nutzen, um ihre Vorschläge zur Schaffung ständiger Einrichtungen in allen drei „Körben“ der KSZE zu wiederholen und noch einmal zu bekräftigen. Zum einen setzte die Bundesregierung damit ihre Strategie der freiwilligen Selbsteinbindung im Zusammenhang mit dem Ziel der Herstellung der deutschen Einheit fort. Sie zeigte dabei sowohl Institutionalisierungswillen als auch die Bereitschaft, gleichzeitig Souveränität abzutreten. Zum anderen verfolgte sie konsequent das Ziel der Stärkung der KSZE, da die Kopenhagener Konferenz als Vorbereitung für den Pariser Gipfel im November 1990 aufgefaßt werden kann.

---

<sup>160</sup> „Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990“, in: Bulletin vom 04.07.1990, Nr. 88, S.757 – 767, hier S.757f.

<sup>161</sup> Ebd.

<sup>162</sup> Ebd.

<sup>163</sup> Vgl. Sylvia Rohde-Liebenau, a.a.O., S. 268. Kritisch dazu Gábor Kardos, Facing a New Reality: The Humanitarian Dimension of the CSCE, in: Andrew J. Williams (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth, 1994, S. 145-157, hier S. 154.

<sup>164</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, S. 284f.

## 2.5.2 Das (Sonder-)Gipfeltreffen von Paris 1990: Die Schaffung eines administrativen und politischen Unterbaus

Vor dem Hintergrund der sich beschleunigenden Umbruchprozesse in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten und nach dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 schlug der sowjetische Ministerpräsident Michail Gorbatschow im Dezember desselben Jahres vor, ein KSZE-Gipfeltreffen einzuberufen.<sup>165</sup> Gorbatschows Vorschlag stand in einem engen Zusammenhang mit der Möglichkeit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die plötzlich auf der internationalen Agenda stand. Der sowjetische Ministerpräsident reagierte damit auf Kohls „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“.<sup>166</sup> Nach Ansicht der sowjetischen Führung sollte die KSZE eine bedeutende Rolle bei der politischen Neuorientierung und strategischen Umschichtung in Europa spielen.<sup>167</sup> Die Bundesregierung stimmte – vor allem im Zusammenhang mit der Vereinigungspolitik – den Vorschlägen zur Stärkung der KSZE und der Idee des vorgezogenen KSZE-Folgetreffens sehr rasch zu und setzte sich bei bilateralen Kontakten mit den Partnern und innerhalb der westlichen Gremien für das Gipfeltreffen ein. Nachdem im Januar die EG-Partner und im Februar die NATO-Verbündeten – insbesondere die USA – zugestimmt hatten, wurde der KSZE-Sondergipfel für das Ende des Jahres 1990 anvisiert.<sup>168</sup> Er sollte sich mit der neuen politischen Lage in Europa und den Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa beschäftigen. Nach Ansicht der EG-Staaten war das Gipfeltreffen eng mit der ‚Deutschen Frage‘ verbunden.<sup>169</sup> Darüber hinaus verknüpften die USA den Gipfel und den erfolgreichen Abschluß der KSE-Verhandlungen in einem Junktim.<sup>170</sup>

### *Ein Gipfel – drei Dokumente*

Der Sondergipfel der 34 Staats- und Regierungschefs<sup>171</sup> in Paris vom 19. bis 21. November 1990 setzte einen Meilenstein im Prozeß der Institutionalisierung der KSZE. Nach dem

---

<sup>165</sup> Vgl. Christian Meier, Die Weiterentwicklung der KSZE, in: Die internationale Politik 1989-1990: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd. 19, München: Oldenbourg, 1992, S. 137-148, hier S. 142

<sup>166</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 57-100, hier S. 79.

<sup>167</sup> Vgl. Arie Bloed, Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation, in: Arie Bloed (Ed.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1993, S. 1-118, hier S. 59.

<sup>168</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 80.

<sup>169</sup> Vgl. Europäischer Rat in Dublin. Sondertagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 28. April 1990, in: Bulletin vom 04.05.1990, Nr. 51, S. 401-404.

<sup>170</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 80, FN 44.

<sup>171</sup> Die Zahl der KSZE-Teilnehmerstaaten reduzierte sich von 35 auf 34, da die DDR am 3. Oktober 1990 aufgehört hatte zu existieren. In Paris zählten zu den Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit

Gipfeltreffen der 35 KSZE-Staaten von 1975 in Helsinki war der Pariser Gipfel im Rahmen des KSZE-Prozesses die zweite Zusammenkunft auf höchster Ebene. Die Staats- und Regierungschefs erklärten in Paris den Ost-West-Konflikt feierlich für beendet, legten Obergrenzen für Streitkräfte in Europa fest und beschlossen konkrete politische und administrative Einrichtungen im Sinne der Institutionalisierung der KSZE. In diesem Zusammenhang unterzeichneten sie drei politisch bedeutsame Dokumente:

- den „Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa“ (KSE-Vertrag),<sup>172</sup>
- die „Gemeinsame Erklärung von zweiundzwanzig Staaten“,<sup>173</sup> und
- die „Charta von Paris für ein neues Europa“.<sup>174</sup>

Zwar waren die beiden ersten Dokumente nicht von allen 34 KSZE-Teilnehmern, sondern bereits im Vorfeld des Gipfels von den 22 Staaten der NATO und der WVO verhandelt worden. Sie standen jedoch in einem engen Verhältnis zur KSZE und wurden deshalb vor Beginn des eigentlichen Gipfels unterzeichnet.<sup>175</sup> Für die Institutionalisierung der KSZE war vor allem das dritte Dokument bedeutsam, die „Charta von Paris für ein neues Europa“ und das dazugehörige Zusatzdokument.

Der Gipfel in Paris war für die Bundesrepublik eng mit der Überwindung seiner Teilung und der Einbettung der Einheit im gesamteuropäischen Rahmen verbunden. Neben den Beschlüssen zur institutionellen Fortentwicklung der KSZE begrüßte die Charta von Paris die am 3. Oktober 1990 vollzogene Einheit Deutschlands post festum als

---

und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Heiliger Stuhl, Irland, Island, Italien - Europäische Gemeinschaft, Jugoslawien, Kanada, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechische und Slowakische Föderative Republik, Türkei, Ungarn, Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern.

<sup>172</sup> „Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa“, in: Bulletin vom 28.11.1990, Nr. 138, S. 1425-1472. Bereits zwei Tage vor dem Gipfeltreffen, am 17. November 1990, wurde das „Wiener Dokument '90“ im Rahmen der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) von den Delegationsleitern im Konsens angenommen und nun von den Staats- und Regierungschefs gebilligt. Vgl. „Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“, in: Bulletin vom 06.12.1990, Nr. 142, S. 1493-1504.

<sup>173</sup> „Gemeinsame Erklärung der 22 Staaten“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1422-1423. Wilfried von Bredow bezeichnet die Erklärung als die „sicherheitspolitische Liquidationsurkunde des Ost-West-Konflikts“. Ders., a.a.O., S. 145.

<sup>174</sup> „Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1409-1414; das „Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa“ dort S. 1416-1421. Die Charta von Paris ist nach der Helsinki Schlußakte das zweite Dokument in der Geschichte der KSZE, das „unterzeichnet“ wurde. Die anderen KSZE-Dokumente wurde jeweils ohne eine Unterzeichnungszeremonie angenommen. Vgl. Arie Bloed, Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation, in: Arie Bloed (Ed.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1993, S. 1-118, hier S. 60, FN 89.

<sup>175</sup> Vgl. Wolfgang Kubiczek, Das Pariser Treffen der KSZE – Beginn einer neuen Ära?, in: Michael Staack (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 335-366, hier S. 335f.

„ ... einen bedeutsamen Beitrag zu einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ein geeintes demokratisches Europa ...“<sup>176</sup>

Damit erkennen die KSZE-Teilnehmerstaaten an, daß die deutsche Vereinigung im Einvernehmen mit seinen Nachbarn und Partnern vollzogen wurde, und daß zwischen der Überwindung der deutschen Teilung und der des gesamten Kontinents ein enger Zusammenhang besteht.<sup>177</sup>

#### *Die „Charta von Paris für ein neues Europa“*

Die Pariser Charta wurde mit der Überschrift „Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit“ eingeleitet. Sie galt seinerzeit als der Entwurf einer Verfassung des künftigen Europas und schien die KSZE zur zentralen europäischen Institution zu machen.<sup>178</sup> In einem zweiten Abschnitt wurden „Leitsätze für die Zukunft“ formuliert. Der dritte Teil des Dokuments benannte schließlich die „neuen Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses“:

- Folgetreffen der Teilnehmerstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs alle zwei Jahre,
- einen Rat der Außenminister mit jährlichen Treffen,
- einen Ausschuß Hoher Beamter,
- ein KSZE-Sekretariat zur administrativen Unterstützung in Prag,
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien,
- ein Büro für freie Wahlen in Warschau,
- eine Parlamentarische Versammlung.<sup>179</sup>

Zur bislang rudimentären institutionellen Gestalt der KSZE wurden zwei weitere politische Entscheidungsgremien (Außenministerrat und Ausschuß Hoher Beamter) und drei administrative Organe (Sekretariat, Konfliktverhütungszentrum und Büro für freie Wahlen) hinzugefügt. Die Schaffung der Parlamentarischen Versammlung wurde von der Pariser Charta zunächst als Aufgabe an den neugeschaffenen Außenministerrat delegiert, der in seinem ersten Treffen diese Frage erörtern sollte.<sup>180</sup> Das Zusatzdokument, das gleichzeitig

---

<sup>176</sup> „Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1409-1414, hier S. 1411.

<sup>177</sup> Vgl. Erich Kristof, Die Bedeutung der KSZE für den deutschen Einigungsprozeß, in: Deutschland Archiv, 24(1991)1, S. 11-14, hier S. 11.

<sup>178</sup> Vgl. Kurt P. Tudyka, a.a.O., S. 104.

<sup>179</sup> Vgl. „Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1409-1414, hier S. 1413f.

<sup>180</sup> Vgl. Ebd., S. 1414. Mit der „Madriider Erklärung“ von 1991 konstituierte sich schließlich die Parlamentarische Versammlung der KSZE und trat 1992 in Budapest zum ersten Mal zusammen. Vgl. Kurt P. Tudyka, a.a.O., S. 105.

mit der Charta von Paris angenommen wurde, legte die „verfahrenstechnischen und organisatorischen Modalitäten“ hinsichtlich dieser Regelungen und Einrichtungen fest.<sup>181</sup>

Demnach bildet der *Rat der Außenminister* das zentrale Forum für regelmäßige politische Konsultationen. Er prüft Fragen, die für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Bedeutung sind und faßt dazu entsprechende Beschlüsse. Darüber hinaus bereitet er die Treffen der Staats- und Regierungschefs vor und setzt die Aufgaben und Beschlüsse der Treffen um.<sup>182</sup>

Der *Ausschuß Hoher Beamter (AHB)* dient zur Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Außenministerrates. Auf der Grundlage der von den Teilnehmerstaaten eingebrachten Vorschläge erstellt der Ausschuß die Tagesordnung der Ratstreffen. Ferner befaßt er sich mit der künftigen Arbeit der KSZE, einschließlich der Beziehungen zu anderen internationalen Gremien.<sup>183</sup>

Das *KSZE-Sekretariat* soll die Treffen des Außenministerrates und des Ausschusses Hoher Beamter administrativ unterstützen, ein Dokumentationsarchiv führen und Informationen zugänglich machen. Es besteht aus einem Direktor, der über den AHB dem Rat verantwortlich ist, drei Beamten und zusätzlichem administrativen und technischen Personal.<sup>184</sup>

Das *Büro für freie Wahlen* soll dagegen mit einem Direktor, einem Beamten sowie weiterem Personal versehen werden. Zu seinen Aufgabe zählt die Erleichterung von Kontakten und Informationsaustausch in den Teilnehmerstaaten, Wahlbeobachtung und die Organisation von Seminaren über Wahlverfahren und Demokratie.<sup>185</sup>

Das *Konfliktverhütungszentrum (KVZ)* unterstützt den Rat beim Abbau der Gefahr von Konflikten im Rahmen der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Mit einem *Konsultativausschuß*, dem Vertreter aller Teilnehmerstaaten angehören, und einem kleinen Sekretariat soll das KVZ die Erweiterung und den Ausbau der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen vorantreiben.<sup>186</sup>

Neben diesen praktischen Gesichtspunkten der Institutionalisierung der KSZE enthält die Charta von Paris weitere Aspekte der Verstetigung und Vertiefung des KSZE-Prozesses. So wurden nicht nur die zehn Prinzipien der Helsinki Schlußakte bekräftigt, die die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten leiten, sondern die Grundlagen auch für die inneren

---

<sup>181</sup> „Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa“ in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1416-1421.

<sup>182</sup> Vgl. Punkt A. Der Rat, Ebd., S. 1416.

<sup>183</sup> Vgl. Punkt B. Der Ausschuß Hoher Beamter, Ebd., S. 1416f.

<sup>184</sup> Vgl. Punkt E. Das KSZE-Sekretariat, Ebd., S. 1417.

<sup>185</sup> Vgl. Punkt G. Das Büro für freie Wahlen, Ebd., S. 1418.

<sup>186</sup> Vgl. Punkt F. Konfliktverhütungszentrum (KVZ), Ebd., S. 1417.



Verhältnisse in den KSZE-Staaten formuliert.<sup>187</sup> Die Teilnehmer verpflichten sich gemeinsam zur demokratischen Grundordnung als einzige legitime Regierungsform.<sup>188</sup> Ferner unterstreicht die Charta von Paris im Bereich der Menschlichen Dimension die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als unabdingbaren Teil der allgemein anerkannten Menschenrechte.<sup>189</sup> Zu ihrer Durchsetzung sieht die Charta vor, den Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte die Einführung neuer Verfahren auszubauen. So sollten beispielsweise Experten und herausragende Persönlichkeiten mit Erfahrungen in Menschenrechtsfragen bei Streitigkeiten hinzugezogen werden können.<sup>190</sup> Darüber hinaus beschloss die Staats- und Regierungschefs weitere Expertentagungen zu Fragen von Minderheitenrechten und Demokratisierung.<sup>191</sup>

Im Bezug auf die Institutionalisierung der KSZE ist der Sondergipfel von Paris als Erfolg zu bewerten. Es wurden die ersten konkreten Schritte unternommen, die KSZE von einem *Prozeß*, der ursprünglich zur Linderung der Folgen der Blockkonfrontation in Europa diente, in eine *Institution* der Zusammenarbeit zu überführen. Insofern markiert die „neue“ KSZE den Wandel von Konfrontation zu Kooperation. Dennoch blieben die erzielten Ergebnisse bei der Schaffung der Konturen einer gesamteuropäischen Sicherheits- und Friedensordnung hinter einigen Erwartungen zurück.<sup>192</sup> So wurde eingewendet, die „neue“ KSZE sei

„für die notwendigen sicherheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Umstrukturierungen in Europa ... zu schwach.“<sup>193</sup>

---

<sup>187</sup> Vgl. Wolfgang Kubiczek, a.a.O., S. 360.

<sup>188</sup> Insofern werden hier die bereits in den Schlußdokumenten der Bonner Wirtschaftskonferenz sowie der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE enthaltenen Grundprinzipien auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs noch einmal bekräftigt.

<sup>189</sup> Die Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Sowjetunion, Polen, der CSFR, Ungarn und Rumänien liegt angesichts der Existenz deutschstämmiger Minderheiten dort insbesondere auch im deutschen Interesse. Im Jahr 1990 erreichte die Zahl der nach Deutschland ausreisenden Aussiedler mit rund 400.000 Menschen ihren Zenit. Mehr als ein Drittel der Aussiedler, etwa 149.000 Menschen, kamen aus der Sowjetunion, in der die Zahl der deutschen Minderheit vom Bundesinnenministerium auf ca. 1,5 Mio. geschätzt wurde. Vgl. Pressereferat im Bundesministerium des Innern, Info-Dienst Deutsche Aussiedler. Zahlen, Daten, Fakten, Nr. 91, September 1997.

<sup>190</sup> Vgl. Wolfgang Kubiczek, a.a.O., S. 362.

<sup>191</sup> Es wurde in der Charta festgelegt, daß ein Expertentreffen über nationale Minderheiten im Juli 1991 in Genf und ein Expertenseminar über demokratische Institutionen im November 1991 in Oslo stattfinden sollte. Vgl. „Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1416-1421, hier S. 1419.

<sup>192</sup> Vgl. Victor-Yves Ghebali, *De KSZE nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa*, in: NATO-Brief 2/1991, S. 8-11, hier S. 11; sowie Hans Arnold, *Der Pariser KSZE-Gipfel – Ende oder Anfang?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 36(1991)1, S. 7-10, hier S. 10.

<sup>193</sup> Wilhelm Bruns, *Auf dem Wege zu einer neuen europäischen Sicherheitsordnung? Nach dem KSZE-Gipfel von Paris*, (Studie der Abteilung Außenpolitikforschung im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung; Nr. 43), Bonn, 1990, S. 8.

### *Der deutsche Beitrag zu den institutionellen „Errungenschaften“ der Pariser Charta*

Bereits in der Vorbereitungsphase des Pariser KSZE-Gipfels spielte Deutschland eine Schlüsselrolle, allerdings nicht unilateral, sondern als EG-Partner in der EPZ. Die EG wurde in den folgenden Monaten bis zum Pariser Gipfel zur „treibenden Kraft“ der Institutionalisierung der KSZE. Sie bewegte sich dabei weitgehend in dem Konsensrahmen, der durch die Londoner NATO-Erklärung vom 6. Juli 1990<sup>194</sup> für die Institutionalisierungsziele der KSZE abgesteckt worden war.<sup>195</sup> Dennoch setzte sich im Vorbereitungsausschuß,<sup>196</sup> der vom 10. Juli 1990 bis kurz vor den Termin des Gipfels im November 1990 konkret die Fragen der Institutionalisierung und des Ausbaus der KSZE verhandelte, unter den westlichen Delegationen die deutsche am nachdrücklichsten für die institutionelle Stärkung der KSZE ein.<sup>197</sup>

Die deutschen Vorstellungen zielten auf die Entwicklung der KSZE zu einem breitgefächerten „System europäischer Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität“<sup>498</sup> ab. Mit dieser weitgefaßten und ambitionierten Zielvorstellung kam Deutschland den Absichten der Sowjetunion und der meisten mittel- und osteuropäischen Staaten entgegen, die mit der KSZE vor allem auch den Stellenwert der sicherheitspolitischen Aspekte verknüpfen wollten.<sup>199</sup> Dagegen herrschten innerhalb der westlichen Staatengruppe weit auseinandergehende Vorstellungen über den Grad der Institutionalisierung der KSZE, die meistens hinter den deutschen Wünschen zurückblieben. Besonders die USA, Großbritannien und Frankreich hegten am wenigsten die Absicht, die KSZE mit stark ausgeprägten Strukturen zu

---

<sup>194</sup> Die konkreten Vorschläge der NATO-Erklärung zur Institutionalisierung der KSZE fanden sich nahezu unverändert in der Charta von Paris wieder. Vgl. das Communiqué der NATO-Ratstagung in London vom 06.07.1990, in: Bulletin vom 10.07.1990, Nr. 90, S. 777-779.

<sup>195</sup> Vgl. Michael Staack, a.a.O., S. 164.

<sup>196</sup> Der Vorbereitungsausschuß, auch Preparatory Committee (kurz PrepCom) genannt, tagte in der Wiener Hofburg, wo auch die Verhandlungsrunden über die konventionellen Streitkräfte (VKSE) sowie über die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen in Europa (VVSBM) stattfanden. Die Vorbereitungen des Pariser Gipfels verliefen in enger Interaktion zu diesen beiden wie auch den „Zwei-plus-Vier“-Verhandlungen über die äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung. Vgl. Wolfgang Kubiczek, a.a.O., S. 343.

<sup>197</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 307; sowie Wolfgang Kubiczek, a.a.O., S. 351. Kurz nach dem der Ausschuß seine Arbeit aufgenommen hatte, einigten sich Bundeskanzler Kohl und Gorbatschow am 16. Juli 1990 über die Einbindung des vereinten Deutschlands bei voller NATO-Mitgliedschaft in einem parallelen Prozeß der Zusammenführung der beiden Hälften Europas unter der Ägide der KSZE. Vgl. Christian Meier, a.a.O., S. 143.

<sup>198</sup> Bundesaußenminister Genscher auf dem Treffen der KSZE-Außenminister in New York am 1. Oktober 1990, in: Hans-Dietrich Genscher, Unterwegs zur deutschen Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit, Berlin: Siedler, 1991, 268-276, hier 274.

<sup>199</sup> Der Außenminister der CSFR, Jirí Dienstbier, regte sogar an, die bestehenden Bündnisse durch ein kollektives Sicherheitssystem auf der Basis der KSZE zu ersetzen. Vgl. Christian Meier, Die Weiterentwicklung der KSZE, in: Die internationale Politik 1989-1990: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd. 19, München: Oldenbourg, 1992, S. 137-148, hier S. 143.

versehen.<sup>200</sup> Diese divergierende Interessenlage erschwerte von vornherein die Durchsetzung der deutschen Institutionalisierungsvorschläge. Im Resultat konnte die Bundesregierung zwar alle ihre Vorschläge zur Institutionalisierung der KSZE – quantitativ gesehen – durchsetzen. Die deutschen Entwürfe im Verhandlungsprozeß mit den anderen Teilnehmerstaaten – insbesondere mit den westlichen Verbündeten, die einen Konflikt zwischen dem Fortbestehen einer intakten NATO und der substantiellen Vertiefung des KSZE-Prozesses sahen, – haben jedoch teilweise qualitativ stark eingebüßt.

#### *Das Konfliktverhütungszentrum – Zankapfel innerwestlicher „Konflikte“*

Besonders deutlich zeigten sich die institutionellen Abstriche, die die Bundesregierung machen mußte, bei der Einrichtung und Ausgestaltung des Konfliktverhütungszentrums. Im Vorbereitungsausschuß zum Pariser Gipfel forderte die Bundesregierung eine wesentlich umfassendere Variante des Konfliktverhütungszentrums, das Bundeskanzler Kohl bereits im Mai 1990 als „politisches Instrument der Konsultation und Streitschlichtung“ vorgeschlagen hatte.<sup>201</sup> In einem am 26. Juli 1990 dem Ausschuß in Wien vorgelegten Papier befürwortete die deutsche Delegation, die Aufgaben des Zentrums nicht nur auf vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu beschränken, sondern auch auf politische Konfliktprävention auszuweiten:

- „ - Die Erleichterung der friedlichen Beilegung von Differenzen ist Kernstück der Stärkung und Institutionalisierung der KSZE im Bereich der Sicherheit.
- Die Aufgabe besteht in der Verminderung des Konfliktrisikos und damit in der Verhütung von Konflikten mit politischen Mitteln ohne den Einsatz militärischer Mittel.
- Es sollten Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung entwickelt werden, die im Hinblick auf die Hinzuziehung von Drittparteien und die Lösung von Konflikten obligatorisch sind.
- Eine Konfliktverhütungsstrategie muß auf zwei großen Gebieten wirksam werden, auf politischem und militärischem Gebiet.“<sup>202</sup>

Dagegen wollten Frankreich, Großbritannien und die Niederlande mit dem Konfliktverhütungszentrum lediglich eine Verifikationszentrale für die technisch-*militärische* Umsetzung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen schaffen. Nach ihrer Auffassung sollte diese durch einen Mechanismus zum Herbeiführen von Konsultation bei außergewöhnlichen militärischen Aktivitäten ergänzt werden.<sup>203</sup> Ein Verfahren zur *politischen*

---

<sup>200</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 301.

<sup>201</sup> Vgl. „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“, Rede von Bundeskanzler Dr. Kohl zum Abschluß der Abrüstungskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn am 25. März 1990, in: Bulletin vom 29.05.1990, Nr. 68, S. 585-589, hier S. 589.

<sup>202</sup> Zitiert nach Wolfgang Kubiczek, a.a.O., S. 351f.

<sup>203</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 308.

Streitbeilegung wollten die Beneluxländer nicht in das Konfliktverhütungszentrum, sondern zu einem späteren Zeitpunkt in Form einer völkerrechtlichen Konvention in die KSZE als Ganzes eingliedern. Frankreich und Großbritannien favorisierten dagegen den Vorschlag der britischen Premierministerin Thatcher vom Mai 1990, auf dem Expertentreffen in La Valletta Anfang 1991 für die politische Streitbeilegung einen separaten Mechanismus auszuarbeiten. Diese zurückhaltenderen Positionen waren für die Bundesregierung deshalb um so erstaunlicher, weil sie hinter den Vorgaben des Londoner NATO-Gipfels zurückblieben, der dem Konfliktverhütungszentrum sowohl eine *militärische* als auch eine *politische* Funktion zugewiesen hatte.<sup>204</sup> Besonders die USA äußerten nun Bedenken, das erweiterte Mandat des Zentrums könnte sich zu einer Gefahr für die NATO entwickeln.<sup>205</sup> Daher wurde beim Konfliktverhütungszentrum lediglich ein „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit“ bei „ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten“ angesiedelt, der ein kurzfristiges Nachfragerecht und Konsultationen auf Verlangen beinhaltet, wie es bereits das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen<sup>206</sup> vorgesehen hatte.

Darüber hinaus waren die westlichen Partner auch nicht bereit, der von Deutschland geforderten organisatorischen Struktur des Konfliktverhütungszentrums zuzustimmen. Die Bundesregierung hatte die Steuerung und Bewältigung der Konfliktverhütung in erster Linie dem Außenministerrat übertragen wollen. Darüber hinaus sollte das Konfliktverhütungszentrum über einen ständigen Ausschuß der Teilnehmerstaaten verfügen, der von einem Exekutivsekretär mit Initiativrecht geleitet werden, und zusätzlich ein kleines Sekretariat erhalten sollte.<sup>207</sup> Aufgrund der fehlenden westlichen Unterstützung für die deutschen Vorschläge wurde in der Pariser Charta nur ein gelegentlich tagender Ausschuß der Teilnehmerstaaten und das Amt eines Exekutivsekretärs ohne Initiativrecht eingerichtet.<sup>208</sup>

Das in der Charta von Paris geschaffene Konfliktverhütungszentrum entsprach daher weder in seiner Gestalt noch in seinem Aufgabenbereich den weiterreichenden deutschen Vorstellungen. Lediglich prospektiv hält das Zusatzdokument die Möglichkeit der *politischen* Streitbeilegung durch das KVZ offen:

„Das Zentrum könnte auch andere Funktionen übernehmen; ungeachtet der oben angeführten Aufgaben können ihm vom Rat der Außenminister in Zukunft zusätzliche

---

<sup>204</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 309.

<sup>205</sup> Vgl. Stefan Lehne, a.a.O., S. 29.

<sup>206</sup> „Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“, in: Bulletin vom 06.12.1990, Nr. 142, S. 1493-1504.

<sup>207</sup> Vgl. Wolfgang Kubiczek, a.a.O., S. 352.

<sup>208</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 310f.

Aufgaben im Hinblick auf ein Streitschlichtungsverfahren sowie umfangreiche Aufgaben im Zusammenhang mit der Beilegung von Streitfällen übertragen werden.<sup>209</sup>

Die zentralen Ziele der deutschen Institutionalisierungspolitik, die im wesentlichen auf die Verstärkung und Vertiefung der KSZE ausgerichtet war, sind dennoch realisiert worden – zwar mit Einbußen an Tiefe der Institutionalisierung, doch in der Fülle ihrer Bandbreite.

#### *Die Entwicklungen nach dem Pariser Gipfel*

Nach dem Gipfel in Paris entwickelte die Institutionalisierung der KSZE eine neue Dynamik. Der erreichte Stand der Institutionalisierung, der weitgehend den Vorgaben der Londoner NATO-Erklärung entsprach, war wegen der zurückhaltenden Positionen der USA und einiger EG-Staaten gering ausgefallen.<sup>210</sup> Nun ging es insbesondere der Bundesregierung darum, die Ansätze aufzunehmen und die KSZE zu einer handlungsfähigen Institution weiterzuentwickeln. Das vereinte Deutschland, das den Vorsitz im KSZE-Rat innehatte, stand vor einer Fülle von Aufgaben: zum einen vor der selbstgewählten Herausforderung der fortzusetzenden Institutionalisierung und Erweiterung der KSZE, zum anderen vor den zusätzlichen Herausforderungen der krisenhaften politischen Entwicklungen in Europa. Die akuten Krisen in der Zeit zwischen dem Pariser Sondergipfel und der Folgekonferenz in Helsinki 1992 gerieten zu einer frühen Bewährungsprobe der „neuen“ KSZE als Instrument zur Konfliktverhütung und zum Krisenmanagement: der gescheiterte Putschversuch in der Sowjetunion, der Zusammenbruch der Sowjetunion, die Tendenz des wiederaufkeimenden Nationalismus in den mittel- und osteuropäischen Staaten und schließlich der Zerfall Jugoslawiens, der den Balkan in den Krieg stürzte. Bereits die erste Zusammenkunft des in Paris geschaffenen KSZE-Rats in Berlin stand im Schatten der Sezessionskonflikte in der (ehemaligen) Sowjetunion und der sich anbahnenden Balkankrise.

### **2.5.3 Auf dem Weg nach Helsinki: Die KSZE-Ratstreffen in Berlin und Prag**

#### *Das Erste KSZE-Ratstreffen in Berlin: Nachbesserungen zur politischen Streitbeilegung*

Der KSZE-Rat hatte auf seinem ersten Treffen am 19. und 20. Juni 1991 in Berlin die Aufgabe, die Beschlüsse des Pariser Gipfels umzusetzen und dazu entsprechende Entschlüsse zu fassen. Die zusammengekommenen KSZE-Außenminister beschlossen, zusätzlich zu

---

<sup>209</sup> „Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1416-1421, hier S. 1417.

<sup>210</sup> Vgl. Christian Meier, a.a.O., S. 147f.

den beiden bereits existierenden Mechanismen<sup>211</sup> zwei Verfahren zur Vorbeugung und zur Beilegung von Krisensituationen einzurichten: den „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“ (auch „Berliner Mechanismus“ oder „Dringlichkeitsmechanismus“)<sup>212</sup> und den zuvor auf einem Expertentreffen in La Valletta auf Malta erarbeiteten „Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen“ (auch „Valletta-Mechanismus“).<sup>213</sup>

Der Valletta-Mechanismus wurde als Verfahren der *politischen* Konfliktregelung zusätzlich zum in der Pariser Charta festgelegten *militärischen* Krisenmechanismus in den Aufgabenbereich des Konfliktverhütungszentrums integriert.<sup>214</sup> Damit konnte die Aufnahme der – vor allem von der Bundesregierung geforderten – politischen Streitbeilegung in den Aufgabenbereich des KVZ erreicht werden.

#### *Der deutsche KSZE-Ratsvorsitz – „Motor“ der Institutionalisierung*

Den Ratsbeschlüssen zu den beiden Mechanismen lagen Formelkompromisse zugrunde, die nach zähen Verhandlungen und vor allem auf Drängen der Bundesregierung erreicht wurden. Insbesondere Deutschland, das als Gastgeber in Berlin den Ratsvorsitz hielt, engagierte sich während des Außenministertreffens (wie auch schon zuvor auf der Expertentagung in La Valletta) für eine Verständigung der Teilnehmerstaaten auf ein politisches Streitbeilegungsverfahren.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup> Zwei Verfahren waren bereits vorhanden: ein „Mechanismus für die Menschliche Dimension“ und einer für „ungewöhnliche militärische Aktivitäten“. Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE, a.a.O., S. 37.

<sup>212</sup> Ziel des Dringlichkeitsmechanismus ist es, den KSZE-Teilnehmerstaaten binnen 48 Stunden Auskünfte über mögliche Verletzungen der Schlußakte oder anderer besorgniserregender Zwischenfälle zu verschaffen. Bleibt die Situation weiterhin ungeklärt, so kann mit der Unterstützung von zwölf Staaten eine Dringlichkeitssitzung des Ausschusses Hoher Beamter einberufen werden. Der Dringlichkeitsmechanismus wurde zusätzlich zum Mechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten eingerichtet. Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Ersten Treffens des Rates der KSZE in Berlin vom 19. und 20. Juni 1991, Anhang 2, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 582-583, hier S. 582f.

<sup>213</sup> Nach diesem Verfahren kann in einem Streitfall eine Drittpartei zur Anbahnung einer Schlichtung hinzugezogen werden. Die Schlichter können beiden Streitparteien ihre guten Dienste und Vermittlung anbieten, um zum Verfahrensablauf beizutragen, nicht aber auf den Verhandlungsgegenstand einwirken. Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Ersten Treffens des Rates der KSZE in Berlin vom 19. und 20. Juni 1991, Anhang 3, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 582-583, hier S. 583. Für eine detailliertere Darstellung und Bewertung der Krisenmechanismen vgl. Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, (Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124), Berlin: Duncker & Humblot, 1996, S. 108-110 bzw. S. 140-152.

<sup>214</sup> Das Konfliktverhütungszentrum führt eine Liste über Personen, die von jedem KSZE-Teilnehmer (pro Teilnehmer bis zu vier Personen) als Schlichter nominiert wurden, und dient bei der Auswahl der Schlichter als „ernennende Institution.“ Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Ersten Treffens des Rates der KSZE in Berlin vom 19. und 20. Juni 1991, Anhang 3, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 582-583, hier S. 583.

<sup>215</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 339f.

Schon in der Vorbereitungsphase des Berliner Ratstreffens versuchte das deutsche Außenministerium durch bilaterale Konsultationen und Initiativen sowie im multilateralen Abstimmungsprozeß der EPZ und mit den NATO-Partnern, weiteren Institutionalisierungsschritten das Feld zu bereiten.<sup>216</sup> So versuchte Außenminister Genscher in bilateralen Gesprächen mit den USA und der Sowjetunion vorab eine Einigung auf den Ausbau der KSZE als Instrument zur politischen Krisen- und Konfliktprävention zu erzielen. Es gelang der deutschen Diplomatie, das bislang zurückhaltende amerikanische Interesse an der KSZE in Richtung der Institutionalisierung zu mobilisieren und ihre Positionen für das Ratstreffen anzunähern. Ermöglicht wurde das Entgegenkommen der USA in der Institutionalisierungsfrage der KSZE vor allem dadurch, daß die Bundesregierung in der gemeinsamen Erklärung von Genscher und Baker vom Mai 1991, aber auch im Kommuniqué des Kopenhagener NATO-Ratstreffens im Juni 1991, die zentrale Bedeutung der NATO anerkannte.<sup>217</sup> Trotzdem blieben unterschiedliche Auffassungen über den Stellenwert einer institutionalisierten KSZE gegenüber der NATO für die europäische Sicherheit zwischen Genscher und dem amerikanischen Außenminister Baker bestehen.<sup>218</sup> Die USA waren jedoch mit Blick auf das starke osteuropäische Interesse zumindest für eine „optische“ Aufwertung der KSZE.<sup>219</sup>

Dagegen zeigte die Sowjetunion großes Interesse an der substantiellen Stärkung der KSZE, die ihrer Ansicht nach den Kern der europäischen Sicherheitsarchitektur bilden und die Existenz der NATO erübrigen sollte. Genscher versuchte seinen sowjetischen Amtskollegen Bessmertnych vergeblich davon zu überzeugen, daß die eine starke KSZE und eine reformierte mit politischen Aufgaben versehene NATO einander nicht ausschlossen. Übereinstimmung konnte dagegen in der Etablierung eines politischen Krisenmechanismus erzielt werden.<sup>220</sup>

Darüber hinaus verständigten sich die westlichen Außenminister während des Kopenhagener NATO-Treffens vom 6.-7. Juni 1991 auf eine gemeinsame Grundposition für das Berliner KSZE-Ratstreffen. In einer gemeinsamen Erklärung betonten die Außenminister ihre Absicht, die Rolle der KSZE bei der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und der friedlichen Streitbeilegung zu stärken.<sup>221</sup>

---

<sup>216</sup> Ebd., S. 343.

<sup>217</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 86.

<sup>218</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 347f.

<sup>219</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 86.

<sup>220</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 348f.

<sup>221</sup> Zusätzlich beschlossen die NATO-Außenminister in Kopenhagen, das Bündnis angesichts der abnehmenden Bedeutung der militärischen Aufgaben zu reformieren und den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen. Die Kernfunktion der NATO für *kollektive* Verteidigung wurde

Zudem legten der deutsche Außenminister, Hans-Dietrich Genscher, und der tschechische Außenminister, Jirí Dienstbier,<sup>222</sup> eine gemeinsame „Prinzipien-Erklärung“ vor, in der sie die Bedeutung der bestehenden europäischen Institutionen hervorhoben und die Schaffung einer europäischen Sicherheitsarchitektur im Rahmen der KSZE zur bedeutenden Aufgabe des bevorstehenden Berliner Rattreffens erklärten.<sup>223</sup> Darüber hinaus unterstützte Genscher in der „Prager Erklärung“ ausdrücklich das von Vaclav Havel, dem Präsidenten der CSFR, kurz zuvor veröffentlichte Memorandum zur Zukunft der europäischen Sicherheitspolitik, das neben der Einrichtung eines wirksamen Krisenmechanismus auch die Schaffung eines Europäischen Sicherheitsrates vorschlägt.<sup>224</sup> Genscher hatte bereits verschiedentlich – insbesondere während seiner Zeit als Ratsvorsitzender der KSZE – die Notwendigkeit betont, einen europäischen Sicherheitsrat zu schaffen.<sup>225</sup>

### *Kompromisse auf halbem Weg zum Ziel*

Das Berliner KSZE-Rattreffen unter dem deutschen Vorsitz konnte zwar die Institutionalisierung der KSZE voranbringen und die KSZE im Bereich des Krisen- und Konfliktmanagements stärken, dennoch wiesen die Fortschritte Mängel auf. Denn trotz der Versuche der Bundesregierung, die verschiedenen Positionen der Teilnehmer bereits im Vorfeld des Treffens anzugleichen, waren die in Berlin gefaßten Beschlüsse abermals von unterschiedlichen nationalen Vorstellungen über den Institutionalierungsgrad der KSZE und ihrer Instrumente insbesondere seitens der westlichen Partner geprägt. Die KSZE-Außenminister konnten sich in Berlin lediglich auf einen Dringlichkeitsmechanismus einigen, der als reiner Konsultationsmechanismus dienen sollte, dessen Empfehlungen keinerlei rechtliche Verbindlichkeit hatten und der ausdrücklich das Prinzip der Nichteinmischung in innere

---

um *kooperative* Aufgaben im Bereich der Sicherheitspolitik erweitert. Die NATO-Staaten erklärten sich bereit, eine „Partnerschaft mit den Staaten Zentral- und Osteuropas“ einzugehen und boten mit dem „Nordatlantischen Kooperationsrat“ ein konkretes Konsultationsforum an. Vgl. Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantischen Rates in Kopenhagen, in: Bulletin vom 11.06.1991, Nr. 66, S. 525-529.

<sup>222</sup> Nicht zuletzt zeigte Genscher hierdurch diplomatisches Fingerspitzengefühl und Weitsicht, da er den KSZE-Ratsvorsitz auf dem folgenden Rattreffen in Prag an den tschechischen Außenminister, Jirí Dienstbier, übergab. Dadurch konnte Genscher die Präsidentschaft im Dienst der *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* in den Dienst der Zusammenarbeit im Vorsitz stellen.

<sup>223</sup> Vgl. The Prague Principles elaborated by Mr. Hans-Dietrich Genscher, Minister of Foreign Affairs of Germany and Mr. Jirí Dienstbier, Minister of Foreign Affairs of the Czech and Slovak Federal Republic, 11. April 1991, in: NATO Office of Information and Press (Ed.), The Prague Conference on the Future of European Security, Bruxelles, 1991, S. 177-178.

<sup>224</sup> Vgl. The Memorandum of the Czech and Slovak Federal Republic on European Security, Prague, 9. April 1991, in: NATO Office of Information and Press (Ed.), The Prague Conference on the Future of European Security, Bruxelles, 1991, S. 173-175.

<sup>225</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 88f.



Angelegenheiten beachteten mußte.<sup>226</sup> Darüber hinaus orientierten sich die Beschlüsse, die der Ausschuß Hoher Beamter in seiner Dringlichkeitssitzung zur Situation fassen konnte, am Konsensprinzip und waren damit durch das Vetorecht des betroffenen Staates stark eingeschränkt.<sup>227</sup>

Auch die Ausgestaltung des Valletta-Mechanismus war eine Kompromißlösung, die hinter den Erwartungen der Bundesregierung zurückblieb. Denn das beschlossene Verfahren konnte durch die Konfliktparteien dann außer Kraft gesetzt werden, wenn ihrer Ansicht nach die territoriale Integrität, die nationale Verteidigung oder die Souveränität zu Wasser und in der Luft berührt waren.<sup>228</sup> Diese Ausnahmen bedeuteten in der Praxis, daß ein Staat jederzeit den Mechanismus der politischen Streitbeilegung aushebeln konnte.<sup>229</sup> Die Einschränkungen des Valletta-Mechanismus kamen vor allem auf Druck der Türkei und Griechenlands zustande, die sich Hoheitsrechte in der Ägäis streitig machen. Aber auch Großbritannien, das aufgrund der Ansprüche Spaniens auf die britische Kronkolonie Gibraltar im Falle einer Streitbeilegung Nachteile befürchtete, drängte auf die Ausnahmeklauseln.<sup>230</sup>

Die Bundesregierung setzte sich hernach verstärkt für die Einschränkung des Konsensprinzips in besonderen Fällen ein, um die Effizienz der Instrumente zu gewährleisten. Außenminister Genscher plädierte auf dem Moskauer Treffen über die Menschliche Dimension im September 1991, kurz nach dem gescheiterten Putschversuch in der Sowjetunion, für die Abkehr vom Konsensprinzip. Nicht nur bei der Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten, sondern auch bei Anschlägen auf den Rechtsstaat und die verfassungsmäßige Ordnung sollten Sanktionen ohne die Zustimmung des betroffenen Staates verhängt werden, um eine legitime Staatsordnung zu stabilisieren und notfalls wieder herstellen zu können.<sup>231</sup>

---

<sup>226</sup> Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Ersten Treffens des Rates der KSZE in Berlin vom 19. und 20. Juni 1991, Anhang I, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 582-583, hier S. 582.

<sup>227</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S.359.

<sup>228</sup> Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 34.

<sup>229</sup> Vgl. Stefan Lehne, a.a.O., S. 32.

<sup>230</sup> Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie (Analysen: Politik – Gesellschaft – Wirtschaft; Bd. 44), Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 39.

<sup>231</sup> So plädierte Genscher auf dem Moskauer Treffen über die Menschliche Dimension im September 1991, kurz nach dem gescheiterten Putschversuch in der Sowjetunion, für die Abkehr vom Konsensprinzip. Nicht nur bei der Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten, sondern auch bei Anschlägen auf den Rechtsstaat und die verfassungsmäßige Ordnung sollten Sanktionen ohne die Zustimmung des betroffenen Staates verhängt werden können, um eine legitime Staatsordnung zu stabilisieren und notfalls wieder herzustellen. Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 797.

*Das Zweite Ratsreffen der KSZE in Prag – Die neue Spielregel: „Konsens-minus-eins“*

Das zweite Treffen des Außenministerrats fand am 30. und 31. Januar 1992 in Prag statt. Neben der Aufnahme der Nachfolgestaaten der Sowjetunion stand die Fortentwicklung der Institutionen im Vordergrund des Treffens. Obwohl das Prager Ratsreffen im wesentlichen Leitlinien für das im März 1992 beginnende KSZE-Folgetreffen in Helsinki formulierte, beschlossen die Außenminister dennoch einige substantielle institutionelle Neuerungen. Die wichtigste Entscheidung, die der Rat in Prag traf war, daß

„in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates.“<sup>232</sup>

Die Etablierung dieses „Konsens-minus-eins-Prinzips“, bedeutete die Abkehr vom bislang geltenden Konsens-Prinzip und war damit ein bedeutender Schritt in der Vertiefung des KSZE-Prozesses und vor allem zur Steigerung der Effizienz der KSZE-Instrumente.

Darüber hinaus beschloß der Rat die Rolle des Ausschusses Hoher Beamter<sup>233</sup> zu stärken und erweiterte das Warschauer „Büro für freie Wahlen“ zu einem „Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte“ (BDIMR).<sup>234</sup> Zusätzlich wurde mit der Einigung auf die Einrichtung eines Wirtschaftsforums im Rahmen des Ausschusses Hoher Beamter ein erster konkreter Schritt in Richtung der Institutionalisierung des zweiten „Korbes“ unternommen.<sup>235</sup>

Weitere Maßnahmen zur Institutionalisierung der KSZE, beispielsweise im Bereich der Konfliktprävention und des Krisenmanagements, wurden als Aufgaben für das im März in Helsinki beginnende KSZE-Folgetreffen formuliert. Da in verschiedenen Sachbereichen in Prag keine Einigungen erzielt werden konnten, hatten die Lösungen dieser Fragen deshalb auf das Helsinki-Folgetreffen vertagt werden müssen. Dies betraf z.B. die Rolle der KSZE in Peacekeeping-Operationen, den französischen Vorschlag zur Schaffung eines „KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs“ (“court of arbitration and conciliation”) sowie den

---

<sup>232</sup> Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kap. IV, Ziffer 16, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 83-86, hier S. 85.

<sup>233</sup> Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kap. I, Ziffer 2, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 83-86, hier S. 84.

<sup>234</sup> Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kap. III, Ziffer 9, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 83-86, hier S. 84.

<sup>235</sup> Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kap. V, Ziffer 19, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 83-86, hier S. 85.

niederländischen Vorschlag zur Benennung eines „Hohen Kommissars für Minderheiten“.<sup>236</sup>

### *Deutschlands Drängen auf die Vertiefung der Institutionalisierung*

Ebenfalls scheiterte die deutsche Initiative, eine Steuerungsgruppe für Krisensituationen ins Leben zu rufen. Dieser von Frankreich unterstützte Vorschlag eines *Lenkungsausschusses* der KSZE ließ bewußt offen, ob er dem Vorbild des VN-Sicherheitsrats oder der EG-Troika folgte.<sup>237</sup> Trotz der Unterstützung durch einige Regierungen mußte auch dieser Vorschlag – wegen der überwiegend negativen Resonanz bereits im Vorfeld der Prager Rats-treffens – auf das Folgetreffen in Helsinki überwiesen werden.<sup>238</sup>

Erfolgreicher war dagegen der deutsche Vorschlag des „Konsens-minus-Eins-Prinzips“. Noch auf dem Moskauer Treffen über die Menschliche Dimension hatte die deutsche Delegation versucht, die Möglichkeit zu schaffen, das Konsens-Prinzip bei schwerwiegenden Verstößen gegen KSZE-Grundprinzipien auszusetzen. Die mögliche „Einnischung in die inneren Angelegenheiten“ durch die europäische Staatengemeinschaft wurde von der Sowjetunion nun – angesichts des kurz zuvor gescheiterten Putschversuchs – befürwortet. Die sowjetischen Vertreter sahen darin einen Beitrag zur politischen Stabilität der von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen geschüttelten Sowjetunion. Der Vorschlag fand jedoch bereits im Abstimmungsprozeß innerhalb der EPZ nicht die Unterstützung Frankreichs und Großbritanniens und wurde somit auf das nächste Treffen in Prag vertagt.<sup>239</sup>

Im Vorfeld des Rats-treffens in Prag nutzte die Bundesregierung abermals bilaterale und multilaterale Diplomatie, um den eigenen Vorschläge zu größeren Durchsetzungschancen zu verhelfen. Am 2. Oktober 1991 veröffentlichten der deutsche und der amerikanische Außenminister, Genscher und Baker, eine gemeinsame Erklärung zum weiteren Ausbau der KSZE. Diese galt als wichtige Vorabstimmung für den NATO-Gipfel in Rom am 7. und 8. November 1991. Die Bundesregierung versuchte im Rahmen des NATO-Treffens vor allem Großbritannien und Frankreich auf ihre Linie zu bringen.<sup>240</sup> Die NATO-Staaten un-

---

<sup>236</sup> Vgl. Alexis Heraclides, *Helsinki II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organisation*, London/New York: Pinter Publishers, 1993, S. 29.

<sup>237</sup> Vgl. Ingo Peters, *Von der KSZE zur OSZE*, a.a.O., S. 89.

<sup>238</sup> Genscher hatte bereits früher Vorschläge in Richtung eines Sicherheitsrates für die KSZE unterbreitet. Vgl. beispielsweise die Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: *Bulletin* vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 797; „Die NATO sucht ein System gegenseitiger Sicherheit für ganz Europa“, *FAZ*, 26.04.1991; „Das neue Europa auf der Suche nach gemeinsamer Sicherheit“, *FAZ*, 19.06.1991.

<sup>239</sup> Vgl. Ralf Roloff, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas*, a.a.O., S. 394.

<sup>240</sup> Vgl. ebd., S. 399.

terstützten in der abschließenden gemeinsamen Erklärung weitgehend die deutschen Vorschläge zur Vertiefung der KSZE-Strukturen und hielten fest,

„ ... daß in der KSZE erwogen werden sollte, ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln, mit friedlichen Mitteln Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Fällen eindeutiger, grober und nicht behobener Verstöße gegen einschlägige KSZE-Verpflichtungen zu schützen, falls erforderlich ohne Zustimmung des betroffenen Staates.“<sup>241</sup>

Obwohl die NATO-Erklärung sich explizit auf das KSZE-Folgetreffen in Helsinki bezog, konnten in dem in Rom erzielten Konsensrahmen bereits auf dem KSZE-Ratstreffen in Prag die ersten Beschlüsse gefaßt und das „Konsens-minus-Eins-Prinzip“ angenommen werden. Darüber hinaus ging der deutsche Vorschlag zur Stärkung des Ausschusses Hoher Beamter in die Prager Beschlüsse ein. Danach sollte der AHB künftig für „Übersicht, Management und Koordinierung verantwortlich“ sein und in regelmäßigeren Abständen, zumindest alle drei Monate, zusammentreten.<sup>242</sup>

#### *Die Erweiterung der KSZE durch die Aufnahme neuer Staaten*

Des weiteren wurden auf dem Ratstreffen in Prag am 30. und 31. Januar 1992 bis auf Georgien, das keinen Aufnahmeantrag stellte, alle übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion<sup>243</sup> in den Teilnehmerkreis der KSZE aufgenommen. Vorerst nicht aufgenommen wurden dagegen Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Slowenien und Kroatien bekamen vorerst nur einen Beobachterstatus.<sup>244</sup> Damit erstreckte sich der Wirkungskreis der KSZE bis in den asiatischen Raum, der zwar schon als Teil der ehemaligen Sowjetunion in der KSZE repräsentiert war, jedoch bislang nicht eigenständig in Erscheinung treten konnte.<sup>245</sup> Bereits auf dem Berliner Ratstreffen im Juni 1991 wurde Albanien als weiterer KSZE-Teilnehmerstaat anerkannt.<sup>246</sup>

---

<sup>241</sup> „Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit“, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991, in: Bulletin vom 13.11.1991, Nr. 128, S. 1033-1037, hier S. 1036.

<sup>242</sup> Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kap. V, Ziffer 19, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 83-86, hier S. 84.

<sup>243</sup> Diese waren Armenien, Aserbaidshan, Belarus (Weißrußland), Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan. Georgien kam wenig später, am 24. März 1992, hinzu. Rußland als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion trat in der KSZE automatisch an deren Stelle. Auf dem zusätzlichen Treffen der KSZE-Außenminister im September 1991 in Moskau waren mit Estland, Lettland und Litauen die gerade unabhängig gewordenen baltischen Staaten hinzugekommen. Vgl. Stefan Lehne, a.a.O., S. 35.

<sup>244</sup> Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Zweiten Treffens des Rates der KSZE in Prag vom 30. und 31. Januar 1992, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 86-88, hier S. 86.

<sup>245</sup> Vgl. Karl-Heinz Kamp, Ansätze für neue sicherheitspolitische Strukturen in Europa, in: Die internationale Politik 1991-1992: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd. 20, München: Oldenbourg, 1994, S. 110-120, hier S. 120.

<sup>246</sup> Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Ersten Treffens des Rates der KSZE in Berlin vom 19. und 20. Juni 1991, Anhang 1, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 582-583, hier S. 582.

Die Aufnahme der neuen Teilnehmer der KSZE wurde an zwei Bedingungen geknüpft. Die beitriftswilligen Staaten mußten sich zur Einhaltung der in der Helsinki-Schlußakte und in der Charta von Paris niedergelegten Prinzipien verpflichten und alle anderen KSZE-Dokumenten anerkennen. Zusätzlich hatten die neuen Teilnehmerstaaten die Pflicht, Berichterstattungen einzuladen, die den Stand und die Fortschritte bei der Implementierung der KSZE-Verpflichtungen in den Aufnahmeländern untersuchen sollten.<sup>247</sup>

### *Die deutsche KSZE-Aufnahmepolitik*

Während seines Vorsitzes im KSZE-Rat setzte sich der deutsche Außenminister Genscher für die Aufnahme zusätzlicher Staaten in die KSZE ein. Nach dem Putschversuch in Moskau im Herbst 1991 hatte die Bundesregierung zunächst versucht, das Auseinanderbrechen der Sowjetunion bzw. deren vollständige Auflösung zu verhindern. Als Mittel zum Erhalt der UdSSR sollte die feste Einbindung in die KSZE und darüber hinaus eine enge politische Kooperation der Sowjetunion und der osteuropäischen Staaten mit der NATO dienen. Anfang Oktober gaben Bundesaußenminister Genscher und der amerikanische Außenminister Baker eine gemeinsame Erklärung ab, in der sie den Vorschlag eines NATO-Kooperationsrates unterbreiteten.<sup>248</sup> Nach der Desintegration der Sowjetunion setzte sich die Bundesregierung zwar für den politischen und wirtschaftlichen Zusammenschluß der Republiken ein, führte jedoch die Annäherungs- und Einbindungspolitik mit der Summe der Teile anstelle des nicht mehr existierende Ganzen fort.<sup>249</sup>

Insbesondere Deutschland zeigte starkes Interesse an der Einbindung der nun unabhängigen ehemaligen Teilrepubliken in den stabilisierenden KSZE-Prozeß. Die Bundesregierung ergriff in der Frage der Einbindung die Initiative. Sie schlug den GUS-Staaten die KSZE-Teilnahme vor und versuchte die KSZE-Partner für diese Politik zu gewinnen.<sup>250</sup> Nach Ansicht der Bundesregierung sollte durch die unverzügliche Aufnahme ein „sicherheitspoliti-

---

<sup>247</sup> Eine Ausnahme dieser Praxis stellte die Aufnahme der drei baltischen Staaten dar. Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 105.

<sup>248</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, und des amerikanischen Außenministers, James Baker, in Washington am 2. Oktober 1991, in: Bulletin vom 10.10.1991, Nr. 109, S. 863-864.

<sup>249</sup> Vgl. „Bonn rechnet nicht mehr mit einem sowjetischen Gesamtstaat“, FAZ, 09.12.1991. „Es war von Anfang an Ziel deutscher Politik, die bestehenden Zusammenarbeiten der Sowjetunion auf die Nachfolgestaaten zu übertragen. So hat die Bundesregierung entscheidend mitgewirkt, daß die neuen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion in die KSZE und andere internationale Gremien, wie den Nordatlantischen Kooperationsrat, aufgenommen werden.“ „Perspektiven deutscher Außenpolitik in Europa“, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, vor dem Europainstitut der Akademie der Wissenschaften in Moskau am 6. Juli 1993, in: Bulletin vom 14.07.1993, Nr. 63, S. 666-670, hier S. 670.

<sup>250</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 386.

sches Vakuum<sup>251</sup> auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie das wirtschaftliche Auseinanderdriften der Teilstaaten verhindert werden. Die Bundesregierung sah in der Verpflichtung zu den Prinzipien, Normen und Werten der KSZE eine der wichtigsten Einflußmöglichkeiten auf die inneren Entwicklungen in den noch fragilen neuen Staaten.<sup>252</sup> Hinzu kam ein konkreter sicherheitspolitischer Aspekt. Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion drohte nun die fein austarierte Streitkräftestärkebalance des KSE-Vertrages aus dem Gleichgewicht zu geraten. Die Aufnahme sämtlicher Nachfolgestaaten der Sowjetunion in die KSZE bot die Möglichkeit, diese zur Übernahme der sowjetischen Verpflichtungen zu bewegen. Dadurch wäre lediglich der Geltungsbereich des KSE-Abkommens neu zu strukturieren, nicht aber dessen Obergrenzen völlig neu auszutarieren.<sup>253</sup>

Die Bundesregierung engagierte sich daher frühzeitig für eine möglichst rasche Aufnahme der sowjetischen Nachfolgestaaten, ohne diese an hohe Eingangsbedingungen zu knüpfen. Dagegen wollte die Mehrzahl der anderen KSZE-Teilnehmer, vor allem die USA und Großbritannien, zuerst sicherstellen, daß die KSZE-Prinzipien und Verpflichtungen eingehalten wurden und erst im Anschluß daran Gespräche über eine Teilnahme beginnen.<sup>254</sup> Deshalb kam es im Vorfeld des Prager Ratstreffens zu Kontroversen über die Aufnahme der Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Besonders im Fall der fünf asiatischen Republiken – Aserbaidschan, Usbekistan, Tadschikistan, Kirgisistan und Kasachstan – befürchteten die Gegner der Aufnahme das „Ausfransen“ des KSZE-Gebietes.<sup>255</sup>

Die USA befürchteten negative Auswirkungen auf die im Rahmen der KSZE vertraglich fixierte eigene Streitkräftestärke, wenn die KSZE-Erweiterung zur Neuverhandlung des KSE-Vertrags führen würde. Sollten in der Revision die Truppenstärken nach dem Territorialprinzip neu zu berechnen sein, könnte dies bedeuten, daß neben den in Europa stationierten US-Truppen auch das amerikanische Festland mit einbezogen würde. Die amerikanische Regierung sprach sich daher für eine Stufenlösung aus, nach der zuerst Weißrußland und die Ukraine, später die asiatischen Republiken aufgenommen werden sollten. Großbritannien und zahlreiche andere Staaten sahen in der Aufnahme der asiatischen Republiken die Gefahr einer Islamisierung der KSZE, wodurch die gemeinsamen Werte bedroht wären. Außerdem befürchteten sie die Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der KSZE.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher zitiert nach: SZ, 08.01.1992.

<sup>252</sup> Vgl. „Der Putsch hat Einfluß auf die internationale Entwicklung“, Generalanzeiger, 20.08.1991.

<sup>253</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 385f.

<sup>254</sup> Vgl. „Asiatisches Debüt auf Europas Bühne“, FAZ, 06.02.1991.

<sup>255</sup> Vgl. „Ein Euro-Dach für die GUS?“, SZ, 15.01.1992.

<sup>256</sup> Vgl. „KSZE-Außenministerrat in Prag“, FAZ, 21.01.1992.

Die deutsche Diplomatie konnte die Gegner der raschen Aufnahme aller sowjetischen Nachfolgestaaten schließlich überzeugen, die bestehenden Vorbehalte gegenüber den „asiatischen“ Kandidaten zurückzustellen.<sup>257</sup> Gleichwohl wurden Bedingungen an die Aufnahme der GUS-Staaten geknüpft, wonach alle Verpflichtungen der KSZE akzeptiert werden mußten, insbesondere die Achtung der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, der Rechtsstaatlichkeit und das Bekenntnis zur Demokratie als einzige mögliche Staatsform, wie es in der Pariser Charta heißt.<sup>258</sup>

#### **2.5.4 Die IV. Folgekonferenz und das Gipfeltreffen von Helsinki 1992: Die KSZE als Regionalorganisation der Vereinten Nationen**

Das erste Folgetreffen der „neuen“ KSZE fand vom 24. März bis zum 8. Juli 1992 in Helsinki statt und schloß mit dem Gipfeltreffen der 51 Staats- und Regierungschefs am 9. und 10. Juli 1992.<sup>259</sup> Das Schlußdokument des Gipfels trug den Titel „Herausforderungen des Wandels“ und bestand aus zwei Hauptteilen: der vorwiegend deklaratorischen *Gipfelerklärung* und den materiellen *Beschlüssen*.<sup>260</sup> Insbesondere die Beschlüsse des Gipfels brachten für den Prozeß der Institutionalisierung der KSZE konkrete Fortschritte. Außerdem unterschrieben die Unterzeichnerstaaten des KSE-Vertrages am 10. Juli 1992 in Helsinki das zweite KSE-Übereinkommen, den KSE Ia-Vertrag.<sup>261</sup> Bereits zu Beginn des Folgetreffens wurde am 24. März 1992 auch das Abkommen über den „Offenen Himmel“ zur gegenseit-

---

<sup>257</sup> Mit der unverzüglichen Implementierung der KSZE-Prinzipien zur Stabilisierung von Demokratisierungsprozessen sollte die in Bonn als virulenter wahrgenommene Gefahr gebannt werden, daß die asiatischen Republiken zum islamischen Fundamentalismus abdrifteten. Der Iran hatte mit Kreditzusagen in Milliardenhöhe und der Entsendung von Lehrern und Mullahs zum Aufbau von Koranschulen versucht, die asiatischen Republiken in den Kreis der islamisch-fundamentalistischen Staatenwelt einzubinden. Vgl. Ralf Roloff, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas*, a.a.O., S. 384f.

<sup>258</sup> Vgl. „Fragen zur Erweiterung der KSZE“, NZZ, 12./13.01.1992; „KSZE stellt GUS Bedingungen“, Frankfurter Rundschau, 13.01.1992.

<sup>259</sup> Bereits zu Beginn des Folgetreffens in Helsinki wurden mit Kroatien, Slowenien und Georgien drei weitere Staaten aufgenommen. Bosnien-Herzegowina erhielt zunächst Beobachterstatus, wurde aber im Mai 1992 ebenfalls als KSZE-Teilnehmerstaat anerkannt.

<sup>260</sup> Die Beschlüsse des Helsinki Dokuments umfassen die folgenden zwölf Abschnitte: I. Stärkung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, II. Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, III. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattemissionen und KSZE-Friedenserhaltung), Friedliche Beilegung von Streitfällen, IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen, Beziehungen zu Nichtteilnehmenden Staaten, Rolle nichtstaatlicher Organisationen, V. KSZE-Forum für Sicherheitskooperation, VI. Die Menschliche Dimension, VII. Die Wirtschaftliche Dimension, IIX. Umwelt, IX. Die KSZE und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, X. Mittelmeerraum, XI. Programm zur koordinierten Unterstützung kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten, XII. Administrative Beschlüsse.

<sup>261</sup> Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 66.

gen militärischen Vertrauensbildung von den 27 Staaten der NATO und der ehemaligen WVO unterzeichnet.<sup>262</sup>

#### *Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur*

Die Helsinki Gipfelerklärung unterschied sich in Umfang und Gehalt deutlich von vorangegangenen Gipfeldokumenten. So war beispielsweise die „Charta von Paris für ein neues Europa“ kurz gefaßt und beschrieb mit optimistischen Formulierungen den Anbruch einer neuen Epoche in Europa. Dagegen fiel das Helsinki Dokument – „Herausforderungen des Wandels“ – nicht nur sehr viel umfangreicher aus, sondern schlug auch einen wesentlich kritischeren Ton bezüglich der Entwicklungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts an.<sup>263</sup> Die Unterzeichner brachten damit ihre kritische Einschätzung der gegenwärtigen Situation in Europa zum Ausdruck, in welchem die Aufbruchstimmung durch die teilweise kriegerischen geführten Konflikte einer von Sorge getragenen Atmosphäre gewichen war.<sup>264</sup>

Darüber hinaus faßten die 51 Staats- und Regierungschefs zahlreiche Beschlüsse zur weiteren Institutionalisierung der KSZE. Mit der Verabschiedung des Helsinki Dokuments einigten sich die Teilnehmerstaaten darauf, der europäischen Sicherheitsarchitektur eine neue Form zu geben. Insbesondere das Verhältnis der KSZE zu den – teilweise konkurrierenden – zwischenstaatlichen Organisationen in Europa wurde in Helsinki genauer festgelegt. In ihrer Gipfelerklärung stellten die Teilnehmerstaaten fest, daß sie sich einig sind, „daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist.“<sup>265</sup> Somit wurde eine Verknüpfung der europäischen mit der globalen Sicherheit

---

<sup>262</sup> Vgl. Jörg Wallner, Das Open-Skies Regime, in: IFSH (Hrsg.), OSZE Handbuch, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 321-330.

<sup>263</sup> So heißt es in der Erklärung: „Wir stehen vor Herausforderungen und Chancen, aber auch vor ernststen Schwierigkeiten und Enttäuschungen.“ (Punkt 3 der Gipfelerklärung) Außerdem hielten die 51 Staats- und Regierungschefs ihre Besorgnis über die Entwicklungen in den mittelosteuropäischen Staaten fest: „Grobe Verletzungen der KSZE-Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich jener, die mit nationalen Minderheiten im Zusammenhang stehen, stellen eine besondere Bedrohung für die friedliche Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere in neuen Demokratien, dar.“ (Punkt 12 der Gipfelerklärung) Vgl. Helsinki Dokument 1992, „Herausforderungen des Wandels“, Gipfelerklärung von Helsinki, in: Bulletin vom 23.07.1992, Nr. 82, S. 777-804, hier S. 777f.

<sup>264</sup> Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 63.

<sup>265</sup> Helsinki Dokument 1992, „Herausforderungen des Wandels“, Gipfelerklärung von Helsinki, Ziffer 25, in: Bulletin vom 23.07.1992, Nr. 82, S. 777-804, hier S. 780; ebenso die Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt IV, Ziffer 2, a.a.O., S. 789. Es wurde vereinbart, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Wortlaut des Helsinki-Dokuments, das gemäß Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen nicht registrierbar ist, zur Weiterleitung an alle Mitglieder der Organisation als offizielles Dokument der Vereinten Nationen zu übermitteln.



hergestellt.<sup>266</sup> Dadurch sollte vor allem die Funktionen der KSZE im Bereich der Konfliktvorbeugung und Krisenbewältigung in Europa politisch aufgewertet werden.<sup>267</sup>

### *Neue Aufgaben – neue Instrumente*

Darüber hinaus beschlossen die Staats- und Regierungschefs in Helsinki, daß die KSZE bei Konflikten innerhalb und zwischen ihren Teilnehmerstaaten eigene *Peacekeeping-Operationen* (friedenserhaltende Maßnahmen durch „Blauhelm-Truppen“) veranlassen konnte, ohne dazu ein explizites Mandat vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu erhalten.<sup>268</sup>

Ein wesentliches Element dieser friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der KSZE ist ihr freiwilliger und gewaltloser Charakter. Denn nur mit Zustimmung der involvierten Parteien können friedenserhaltende KSZE-Operationen zustande kommen, die ausdrücklich keine Zwangsmaßnahmen umfassen und unparteiisch durchgeführt werden.<sup>269</sup> Nach den Helsinki Beschlüssen sollte die KSZE die Operationen politisch – nach dem Konsensprinzip – auf den Weg bringen; die Umsetzung und Durchführung sollte jedoch im wesentlichen von anderen Institutionen wie der NATO, der WEU, der EG oder der GUS im Rahmen ihrer Ressourcen und Mechanismen geleistet werden.<sup>270</sup> Außerdem wurde den nicht-staatlichen Organisationen eine stärkere Rolle innerhalb der Aktivitäten der KSZE zugebilligt.<sup>271</sup>

Neben dem Versuch, das Institutionengeflecht in Europa zu entwirren und der KSZE einen Platz inmitten der anderen Organisationen einzuräumen, wurde die KSZE mit zusätzlichen Organen ausgestattet. Eine besonders wichtige Neuerung war die Schaffung des Amtes des

---

<sup>266</sup> Zur Charakteristik „regionaler Abmachungen“ vgl. Heinz Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des „interlocking institutions“-Konzepts, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 95-154.

<sup>267</sup> In der Theorie bedeutete dies, daß die KSZE auch im Bereich robuster Peacekeeping-Operationen durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatiert werden konnte, was jedoch angesichts der mangelnden militärischen Infrastruktur der KSZE kaum realisierbar noch politisch gewollt war. Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 37.

<sup>268</sup> Diese Entscheidung ist ein bedeutender Schritt auf dem Weg zur Transformation der KSZE in eine Institution, die im Bereich der Konfliktvorbeugung und des Krisenmanagements aktiv wird. Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 36.

<sup>269</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, Ziffern 22-24, a.a.O., S. 787.

<sup>270</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, Ziffer 52, „Zusammenarbeit mit regionalen und transatlantischen Organisationen“.

<sup>271</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt IV. Es wurde beschlossen, die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) innerhalb der KSZE zu stärken. Vertreter der NGOs sollten künftig Zugang zu den verschiedenen Plenarsitzungen, Seminaren und sonstigen Treffen der KSZE erhalten. Zusätzlich wurden die Direktoren der KSZE-Institutionen beauftragt, „NGO liaison persons“ zu benennen. Vgl. Andrei Zagorski, Strengthening New Institutions and Structures of the CSCE: Challenges and Opportunities for a Pan-European Framework, in: Andrew J. Williams (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth, 1994, S. 91-107, hier S. 102.

*Hohen Kommissars für nationale Minderheiten in Europa (HKNM)*, der als „Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“<sup>272</sup> diene. Der HKNM sollte unter der Ägide des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) arbeiten und sich auf die Ressourcen des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) stützen. Er bekam die Aufgabe, möglichst frühzeitig den AHB über potentielle Krisen und Konflikte zu informieren und durch direkte Konsultationen mit den betroffenen Parteien den Dialog, das Vertrauen und die Zusammenarbeit unter ihnen zu fördern.<sup>273</sup>

Auch der *Ausschuß Hoher Beamter* wurde institutionell gestärkt, indem das Amt des auf der Basis der Beschlüsse der Charta von Paris entwickelten amtierenden Vorsitzenden in den Beschlüssen von Helsinki formell geregelt wurde. Der *amtierende Vorsitzende* (der Außenminister des KSZE-Teilnehmerstaates, der zur Zeit den Ratsvorsitz innehat) ist im Namen des Rates bzw. der AHB „in laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation zuständig.“<sup>274</sup> Er wird bei seiner Arbeit von der „Troika“<sup>275</sup> unterstützt und kann im Bereich der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Lösung von Streitfällen „Ad-hoc-Lenkungsgruppen“ sowie „persönliche Vertreter“ benennen.<sup>276</sup> In den Aufgabenbereich des AHB wurde zusätzlich das bereits auf dem Ratstreffen in Prag erarbeitete *Wirtschaftsforum* eingegliedert. Der AHB sollte einmal jährlich als Wirtschaftsforum zusammentreten und die Durchführung der KSZE-Verpflichtungen in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt sowie Wissenschaft und Technik überprüfen.<sup>277</sup>

### *Hauptaufgabenfeld – Konfliktprävention und Krisenmanagement*

Der Schwerpunkt des Helsinki Folgetreffens lag im Bereich der Konfliktprävention und des Krisenmanagements. Das Konzept der „Frühwarnung“ wurde durch die Beschlüsse in Helsinki zur neuen großen Aufgabe der KSZE erklärt.<sup>278</sup> Dazu sind – neben dem Amt des

---

<sup>272</sup> Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt II, Ziffer 2, a.a.O., S. 783. Bemerkenswerterweise wurde der HKNM nicht innerhalb der Menschlichen Dimension der KSZE installiert, sondern ausdrücklich als Instrument der Konfliktprävention im Sinne der Frühwarnung konzipiert. Er sollte nicht als Ombudsmann nationaler Minderheiten oder als Untersucher individueller Menschenrechtsverletzungen dienen.

<sup>273</sup> Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt II. Als erster Hohe Kommissars für nationale Minderheiten in Europa wurde im Dezember 1992 der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep benannt. Der Sitz des Büros des HKNM ist in Den Haag.

<sup>274</sup> Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt I, Ziffer 12, a.a.O., S. 782.

<sup>275</sup> Die Troika besteht aus dem amtierenden Vorsitzenden, seinem Vorgänger und seinem Nachfolger.

<sup>276</sup> Die Ad-hoc-Lenkungsgruppen haben einen begrenzten personellen Umfang und bestehen deshalb nicht aus Vertretern aller Teilnehmerstaaten. Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt I, Ziffer 19, a.a.O., S. 782.

<sup>277</sup> Ferner wurde vereinbart, daß das Wirtschaftsforum zum ersten Mal vom 16. bis 18. März 1993 in Prag zusammentritt. Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt VII, a.a.O., S. 799f.

<sup>278</sup> Vgl. zur Rolle der KSZE in der Konfliktprävention auch: Heinz Vetschera, European Conflict Prevention: The Role of the CSCE, in: Werner Bauwens/Luc Reyckers (Eds.), *The Art of Conflict*

HKNM – weitere Verfahren zu Frühwarnung und Konfliktprävention im Rahmen der KSZE geschaffen worden. Insbesondere das Konfliktverhütungszentrum und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte wurden mit der Aufgabe der „Frühwarnung“ beauftragt.<sup>279</sup> Die *Erkundungs- und Berichterstattemissionen* sollten vor Ort für eine möglichst rasche und umfassende Aufklärung von kritischen Situationen bzw. aufkommenden Krisen sorgen. Der AHB oder der Konsultativausschuß konnte durch Konsensbeschluß die Durchführung solcher Missionen entscheiden.<sup>280</sup>

Im Bereich der militärischen Sicherheit war ein besonders wichtiger Beschluß, daß die Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) und über die Abrüstung in Europa (KSE) unter dem Dach des neugeschaffenen *Forums für Sicherheitskooperation* weitergeführt werden sollten. Die Verhandlungen sollten fortan mit den Konsultationen der Teilnehmerstaaten über Fragen der allgemeinen Sicherheit sowie der Konfliktvorbeugung verbunden werden. Das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation mit einem gestärkten Konfliktverhütungszentrum sollte als integraler Bestandteil der KSZE dienen. Es weist dabei zwei verschiedene Erscheinungsformen auf: Zum einen tritt es als „Besonderer Ausschuß“ („Special Committee“) zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung zusammen sowie zur Erörterung von Fragen der Stärkung der Sicherheitszusammenarbeit. Zum anderen tritt das Forum für Sicherheitskooperation als Konsultativausschuß zusammen, der sich mit den bestehenden und künftigen Aufgaben des Konfliktverhütungszentrums befaßt.<sup>281</sup>

#### *Die Konsequenz der Konfliktbewältigung – die Suspendierung Jugoslawiens*

Das Helsinki Folgetreffen behandelte nicht nur Fragen der institutionellen Stärkung und Ausgestaltung der KSZE, sondern beschäftigte sich auch mit den akuten Krisen und Konflikten in ihrem Geltungsbereich. Insbesondere der Jugoslawienkonflikt nahm großen Raum in den Besprechungen der KSZE-Delegationen ein. Der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) beschloß in einer Sitzung am 12. Mai 1992, die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zunächst bis zum 1. Juli 1992 von weiteren Entscheidungsprozessen innerhalb der KSZE zur Jugoslawienkrise auszuschließen.<sup>282</sup> Nach zahlreichen weiteren Sitzungen beschloß der AHB am 8. Juli 1992, kurz vor der Eröffnung des Gipfeltref-

---

Prevention, (Brassey's Atlantic Commentaries; No. 7), 1<sup>st</sup> ed., London, New York: Brassey's, 1994, S. 72-112.

<sup>279</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, Ziffer 2, a.a.O., S. 786.

<sup>280</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, Ziffern 12-16, a.a.O., S. 786.

<sup>281</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt V, Ziffer 9.

<sup>282</sup> Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 66.

fens in Helsinki, "that no representative of Yugoslavia [Serbia-Montenegro] will be present at the CSCE Summit in Helsinki or at any subsequent meetings of the CSCE until 14 October 1992".<sup>283</sup> Diese Suspendierung Jugoslawiens von der Teilnahme an der KSZE wurde auf nachfolgenden Treffen wiederholt. Darüber hinaus beschloß der AHB, eine aus elf KSZE-Staaten bestehende Steuerungsgruppe für die Jugoslawienkrise einzurichten, die regelmäßig in Wien zusammenkommen sollte.<sup>284</sup>

Das Helsinki-Dokument mit seinen Beschlüssen, die Mandate und ausführliche Regelungen für das gesamte Spektrum von Organen und operativen Einsätzen der KSZE enthalten, kann als das Statut der heutigen OSZE angesehen werden.<sup>285</sup> Nach der Schlußakte von Helsinki 1975 gilt das Helsinki Dokument von 1992 als der „bedeutendste Akt gesamteuropäischer Politik.“<sup>286</sup>

#### *Der deutsche Beitrag zu den institutionellen Fortschritten der Helsinki-Folgekonferenz*

Deutschland war sowohl in der Vorbereitung des KSZE-Folgetreffens von Helsinki als auch während des Treffens die treibende Kraft, um die Institutionalisierung der KSZE voranzubringen.<sup>287</sup> Zunächst setzte sich Bundesaußenminister Genscher dafür ein, daß die im Rahmen der Beschlüsse des NATO-Gipfels in Rom erarbeiteten Kompromisse in Helsinki nicht unterhöhlt wurden. Insbesondere Frankreich, Großbritannien und die USA distanzieren sich nach dem Prager Ratstreffen der KSZE von Genschers Konzept der ineinandergreifenden Institutionen ("interlocking institutions") zur Arbeitsteilung der Institutionen im Bereich der Sicherheit, welches in der NATO-Erklärung von Rom<sup>288</sup> noch übereinstimmend befürwortet wurde.<sup>289</sup> Trotz des anfänglichen Widerstandes der westlichen Partner konnte die unter anderem von Deutschland vorgeschlagene Anbindung der KSZE an die Vereinten Nationen durch die Erklärung zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen umgesetzt werden.<sup>290</sup>

Auch die von der Bundesregierung geforderten und ebenfalls umstrittenen „Blauhelmtropfen“ wurden in Helsinki in das Instrumentarium der KSZE zur Bewältigung von Krisen

---

<sup>283</sup> Zitiert nach Arie Bloed, a.a.O., S. 66.

<sup>284</sup> Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 66.

<sup>285</sup> Vgl. Kurt P. Tudyka, Das OSZE Handbuch, a.a.O., S. 52.

<sup>286</sup> Ebd.

<sup>287</sup> Vgl. Alexis Heraclides, Helsinki-II and its Aftermath, a.a.O., S. 66.

<sup>288</sup> „Deshalb arbeiten wir auf eine neue Sicherheitsarchitektur hin, in der die NATO, die KSZE, die Europäische Gemeinschaft, die WEU und der Europarat einander ergänzen.“ „Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit“, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991, in: Bulletin vom 13.11.1991, Nr. 128, S. 1033-1037, hier S. 1033.

<sup>289</sup> Vgl. Christopher Anstis, KSZE II: Von Paris über Berlin und Prag zurück nach Helsinki, in: NATO-Brief 2/1992, S. 18-23.

<sup>290</sup> Vgl. Alexis Heraclides, a.a.O., S. 112.

aufgenommen.<sup>291</sup> Allerdings waren die Möglichkeiten der KSZE, friedenserhaltende Maßnahmen in eigener Verantwortung durchzuführen – entgegen der deutschen Vorstellung – stark von den durchführenden anderen Institutionen, wie WEU und NATO, abhängig. Die Voraussetzung für solche Operationen war, daß die westlichen Bündnisstaaten den politischen Willen erkennen lassen<sup>292</sup> und darüber hinaus die Staaten, die nicht der NATO bzw. der WEU angehörten, ein derartiges Engagement akzeptierten.<sup>293</sup> Dieser Kompromiß mußte eingegangen werden, da sich vor allem die USA und Großbritannien gegen die Ausstattung der KSZE mit militärischen Strukturen und Streitkräften stellten. Durch die Stärkung der Eigenständigkeit der KSZE sahen sie die prominente Rolle der NATO gefährdet; und auch Frankreich hatte andere Vorstellung von der Rolle der KSZE im Rahmen der Friedenserhaltung. Dies veranlaßte die Bundesregierung dazu, über das Thema KSZE-peacekeeping zunächst bilaterale Konsultationen aufzunehmen.<sup>294</sup> Die Einigung auf die dann in Helsinki eingeführte „Behelfskonstruktion“ der friedenserhaltenden Einsätze unter der politischen Regie der KSZE wurde auf der Ministertagung des Nordatlantikrates in Oslo am 4. Juni 1992 erzielt.<sup>295</sup>

Zusätzlich ergab sich bei der Umsetzung der deutschen Initiative zu den KSZE-Blauhelmeinsätzen eine Schwierigkeit innerhalb der Bundesregierung: Die christlich-liberale Regierung (insbesondere der Koalitionspartner FDP) war zum damaligen Zeitpunkt aus verfassungsrechtlichen und historischen Gründen nicht bereit, Bundeswehreinätze unter dem Mandat der KSZE mitzutragen. Diese Einschränkung behinderte die Durchsetzungsfähigkeit des deutschen Vorstoßes maßgeblich.<sup>296</sup> Als Hans-Dietrich Genscher im Mai 1992 für viele überraschend als Bundesaußenminister zurücktrat, führte sein Nachfolger im Aus-

---

<sup>291</sup> Bundesaußenminister Genscher hatte als amtierender Ratsvorsitzender bei seinen Bemühungen, die KSZE und die EG im Jugoslawienkonflikt einzuschalten, für die Stationierung europäischer „Blauhelme“ plädiert, wenn die Konfliktparteien damit einverstanden wären. Zunächst hatte Genscher dabei an Truppenkontingente der WEU-Staaten gedacht, später erweiterte er diese auf gesamteuropäische „Blauhelme“. Vgl. „Genscher will Truppeneinsatz nur unter Zustimmung Jugoslawiens erörtern“, FAZ, 03.08.1991; „Genscher für ‚KSZE-Blauhelme‘“, FAZ, 05.08.1991; sowie „Genscher will KSZE-Friedenstruppen“, SZ, 05.09.1991.

<sup>292</sup> Dieses ist eine nicht zu unterschätzende Hürde, da wichtige NATO-Offizielle in diesem Zusammenhang betonten, daß sie einen Einsatz ihrer Truppen in einer konventionellen militärischen Operation außerhalb des Bündnisgebietes ablehnen würden. Vgl. Lázló Valki, Security Problems and the New Europe: A Central European Viewpoint, in: Andrew J. Williams (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth, 1994, S. 108-120, hier S 118.

<sup>293</sup> Vgl. Werner Bauwens/Bruno Colson/Wim de Haar/Koen de Foyter/Olivier Paye/Nico Vertongen, Die KSZE und die sich verändernde Rolle der NATO und der Europäischen Union, in: NATO-Brief, 3/1994, S. 21-25, hier S. 23.

<sup>294</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 93.

<sup>295</sup> Vgl. Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 4. Juni 1992 in Oslo, in: Europa Archiv, 47 (1992) 14, S. D466-D470, hier S. 468.

<sup>296</sup> Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, a.a.O., S. 414.

wärtigen Amt, Klaus Kinkel, die KSZE-Politik Genschers bis zum Ende des Helsinki-Folgetreffens unverändert fort. Allerdings mit einer Ausnahme: Kinkel zog den Einsatz deutscher Soldaten bei Peacekeeping-Operationen der KSZE nun in Erwägung.<sup>297</sup> Er folgte zwar der bisherigen Argumentation, daß diese durch das Grundgesetz nicht legitimiert seien, zeigte sich jedoch bereit, eine Grundgesetzänderung unterstützen zu wollen, um die deutsche Teilnahme an friedenserhaltenden Maßnahmen zu ermöglichen.<sup>298</sup> Im März 1993 brachte die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes ein.<sup>299</sup>

An der ursprünglich sehr weitreichenden Forderung, die KSZE mit einem Sicherheitsrat auszustatten, hielt die Bundesregierung in dieser Form in Helsinki nicht beharrlich fest.<sup>300</sup> Obwohl der tschechische Präsident Vaclav Havel weiter an diesem Vorhaben festhielt und Genscher den KSZE-Sicherheitsrat weiterhin grundsätzlich befürwortete, setzte sich Deutschland statt dessen für die Schaffung eines Lenkungsausschusses ein, der zur Steuerung operativer Maßnahmen im Bereich der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung dienen sollte. Ein solcher Lenkungsausschuß schien angesichts der zurückhaltenden Positionen zur Institutionalisierung der KSZE der westlichen Partner<sup>301</sup> wesentlich erfolgver-

---

<sup>297</sup> Vgl. „Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien und Entscheidung der Bundesregierung über die Beteiligung der Bundeswehr an Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO“, abgegeben von Bundesaußenminister Klaus Kinkel am 22. Juli 1992 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin vom 23.07.1992, Nr. 83, S. 805-808.

<sup>298</sup> Vgl. Nina Philippi, Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschlands, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 318), Frankfurt/M.: Peter Lang, 1997, S. 104.

<sup>299</sup> Nach Auffassung von CDU, CSU und FDP sollte die Bundeswehr künftig zur *Unterstützung Allierter*, zur *Selbstverteidigung* nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen, zur Teilnahme an *friedenserhaltenden Maßnahmen* der VN sowie regionaler Organisationen wie der KSZE und zu *friedenserzwingenden Missionen* auf der Grundlage eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrats eingesetzt werden können. Vgl. „Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Kinkel, vor dem Deutschen Bundestag am 21. April 1993“, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 151. Sitzung vom 21.04.1993, S. 12925-12930; sowie Lothar Gutjahr, Changing German Perspectives, in: European Security, 3 (Winter 1994) 4, S. 639-663, hier S. 657.

<sup>300</sup> Dies bedeutet nicht, daß die Schaffung eines „KSZE-Sicherheitsrats“ gänzlich aufgegeben worden wäre. Im Vorfeld des Budapester Überprüfungstreffens machte Deutschland einen ähnlichen – wenngleich abgeschwächten – Vorschlag zur Schaffung eines „Rats der Ständigen Vertreter“ nach Art der NATO oder EU. Die Einrichtung eines Sicherheitsrats nach dem Vorbild der Vereinten Nationen, wie ihn vor allem Genscher ursprünglich anzuregen versuchte, wurde als nicht durchsetzungsfähig angesehen. Vgl. „Sicherheit miteinander, nicht mehr gegeneinander – Die KSZE: Der Rahmen für eine europäische Ordnung des Friedens und der Stabilität“, S. 963.

<sup>301</sup> Beispielsweise war Großbritannien nicht daran interessiert, die Strukturen der Vereinten Nationen zu duplizieren, da seine Rolle in einem KSZE-Sicherheitsrat noch zu definieren wäre, wohingegen sein Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unzweifelhaft bestimmt war. Vgl. Ingo Peters, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 155-185, hier S. 169.

sprechender und konnte am Ende in Helsinki – trotz anfänglichen Widerstands – auch umgesetzt werden.<sup>302</sup>

### *Der mühsame Weg eines deutschen Vorschlags zum KSZE-Konsens*

Der „Werdegang“ des deutschen Vorschlages, einen Lenkungsausschuß für Krisensituationen ins Leben zu rufen, zeigt modellhaft das Vorgehen der deutschen Diplomatie sowie die auf den KSZE-Treffen vorherrschende Konferenzkultur:

Die deutsche Delegation brachte die Idee des „Lenkungsausschusses“ frühzeitig – bereits sieben Monate vor dem Beginn des Helsinki-Folgetreffens – auf.<sup>303</sup> Innerhalb der Vorbereitungsphase modifizierte Deutschland seinen Vorschlag, indem es die Vorbehalte der opponierenden Staaten in einen präziseren zweiten Entwurf einarbeitete. Dieser wurde zunächst innerhalb der zwölf EG-Staaten abgestimmt und anschließend gemeinsam befürwortet. Daraufhin brachte die Delegation Portugals den Vorschlag im Namen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei der KSZE ein.<sup>304</sup> An dem innerhalb der „Zwölf“ gefundenen Konsens mußten nur noch geringfügige Korrekturen vorgenommen werden, bis der ursprünglich vorgeschlagene „Lenkungsausschuß“ fragmentiert als „Ad-hoc-Lenkungsgruppe“, „amtierender Vorsitzender“, „Troika“ und „Persönliche Vertreter“ in die Beschlüsse von Helsinki einging.<sup>305</sup>

Insgesamt hatte die deutsche KSZE-Politik in Helsinki wesentliche ihrer deklarierten Ziele erreicht.<sup>306</sup> Der zusammen mit Frankreich eingebrachte Vorschlag zur Schaffung eines rechtlich verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus konnte – trotz der Unterstützung Griechenlands und Italiens – schon innerhalb der EG keinen Konsens erzielen. Insbesondere Großbritannien und die Niederlande, darüber hinaus auch die USA und Kanada, befürchteten, daß die KSZE sich „legalisieren“ könnte und dadurch die bestehenden – ledig-

---

<sup>302</sup> Die Regierungen der kleineren Teilnehmerstaaten der KSZE waren nicht von Beginn an für die Idee eines Lenkungsausschusses zu begeistern. Sie sahen darin den Versuch, eine exklusive Führungsriege von einigen wenigen großen Staaten zu installieren, die Kontrolle über die KSZE haben würden. Vgl. „Belgien kritisiert KSZE-Initiative Bonns“, SZ, 18.02.1992; sowie „Die KSZE an ihren Grenzen“, NZZ, 02./03.02.1992.

<sup>303</sup> Die Idee eines „Steuerorgans“ – als Variante des „Sicherheitsrats“ – für die KSZE ist schon im Vorschlag für ein Konfliktverhütungszentrum vom Juli 1990 enthalten. Die deutsche Delegation brachte diesen Vorschlag im Oktober 1991 vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Lage im ehemaligen Jugoslawien auf einem AHB-Treffen erneut ein. Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 89.

<sup>304</sup> Portugal führte zu dieser Zeit die EG-Präsidentschaft und trat bei der KSZE, unter anderem, im Namen der „Zwölf“ auf.

<sup>305</sup> Vgl. Alexis Heraclides, a.a.O., S. 77ff.

<sup>306</sup> Lediglich die Schaffung von „Grünhelmissionen“ zur Überwachung des Umweltschutzes sind nicht in das Helsinki-Dokument 1992 eingegangen.

lich politisch verbindlichen – Prozeduren unterminieren.<sup>307</sup> Die Entscheidung über die Einrichtung eines rechtlich bindenden Streitbeilegungsverfahrens wurde auf das nachfolgende Ratsreffen der KSZE in Stockholm vertagt. Zuvor sollte sich ein Expertentreffen in Genf mit dieser Frage beschäftigen.<sup>308</sup>

Die Bundesregierung mußte in Helsinki wiederum – nach wie vor aufgrund der mangelnden Unterstützung vor allem der engsten Verbündeten – Abstriche bei ihren Vorstellungen zur Reichweite der Institutionalisierungsschritte machen.

#### *Das Dritte Ratsreffen der KSZE in Stockholm*

Auf dem dritten Treffen des Rates der KSZE am 14./15. Dezember 1992 in Stockholm beschlossen die Außenminister der 49 Teilnehmerstaaten<sup>309</sup> die Weiterentwicklung der KSZE-Strukturen und -Institutionen. Eine wichtige Neuerung in der Organisationsstruktur der KSZE war das eingeführte Amt der Generalsekretärs. Als höchster administrativer Beamter der KSZE sollte der Generalsekretär unter der Anleitung des amtierenden Vorsitzenden und als sein Vertreter handeln. Der KSZE-Generalsekretär sollte auf Vorschlag des AHB durch den Rat nach dem Konsensprinzip für drei Jahre gewählt werden.<sup>310</sup> Der Generalsekretär wurde beauftragt, die Aktivitäten der KSZE international bekannt zu machen und dem Rat einen Jahresbericht vorzulegen.<sup>311</sup>

Ferner wurden die Sekretariate in Wien und Prag zu einer einzigen Struktur zusammengefaßt und unter die Leitung des Generalsekretärs mit Sitz in Wien gestellt.<sup>312</sup> Zusätzlich wurden die Beziehungen zu den internationalen Institutionen weiter verstärkt. So wiesen die Minister die amtierende Vorsitzende<sup>313</sup> des AHB an, regelmäßige Kontakte mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen aufzunehmen und zu pflegen. Dadurch sollten sowohl die Vereinten Nationen als auch die KSZE über die jeweiligen Aktivitäten im Bereich der

---

<sup>307</sup> Bislang war nur der KSE-Vertrag rechtlich verbindlich, der im Rahmen der KSZE von den Staaten der NATO und der ehemaligen WVO unterzeichnet wurde. Vgl. Alexis Heraclides, a.a.O., S. 110.

<sup>308</sup> Vgl. Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, „Friedliche Beilegung von Streitfällen“, Ziffern 57-62, a.a.O., S. 788.

<sup>309</sup> Die Suspendierung Jugoslawiens von der KSZE wurde kurz zuvor ein weiteres Mal verlängert. Außerdem schickten Tadschikistan und Usbekistan keine Vertreter nach Stockholm. Vgl. Arie Bloed, a.a.O., S. 109.

<sup>310</sup> Erster Amtsinhaber wurde im Juni 1993 der deutsche Diplomat Wilhelm Höyneck; auf ihn folgte im Juni 1996 der italienische Diplomat Giancarlo Aragona.

<sup>311</sup> Vgl. „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Dritten Treffens des Rates der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, Anhang 1, in: Bulletin vom 18.12.1992, Nr. 138, S. 1257-1264, hier S. 1263f.

<sup>312</sup> Vgl. „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Dritten Treffens des Rates der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, Abschnitt VII, in: Bulletin vom 18.12.1992, Nr. 138, S. 1257-1264, hier S. 1262.

<sup>313</sup> Zum Zeitpunkt des Stockholmer Ratstreffens war die schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas die amtierende Vorsitzende der KSZE.



Frühwarnung, der Konfliktprävention, der Bewältigung und Lösung von Konflikten sowie der Förderung demokratischer Werte und Menschenrechte auf dem laufenden gehalten werden.<sup>314</sup>

#### *Verregelung und Verrechtlichung der Streitschlichtungsmechanismen*

Darüber hinaus beschlossen die Außenminister der KSZE in Stockholm weitere Verfahren zur Streitschlichtung, die zuvor auf der Expertenkonferenz vom 12. bis 23. Oktober 1992 in Genf ausgearbeitet worden waren. Zum einen wurde das komplizierte Verfahren des Valletta-Mechanismus gestrafft und die Einrichtung einer *KSZE-Vergleichskommission* beschlossen. Ihre Bestellung erfolgt in einem verkürzten Verfahren. Unter der Bedingung der Gegenseitigkeit konnten nach dem veränderten Verfahren die Vorschläge der Kommission von den Streitparteien als verbindlich anerkannt werden. Besonders bemerkenswert – gerade im Sinne der Vertiefung der Institutionalisierung der KSZE – ist, daß der AHB eine „Schlichtung auf Anordnung“ verfügen kann, ohne daß die Konfliktparteien zustimmen. Damit ist das Konsens-Prinzip zugunsten der „Konsens-minus-Zwei-Formel“ erneut aufgeweicht worden. Allerdings dürfen weiterhin territoriale oder Verteidigungsfragen nur *mit* der Zustimmung der Konfliktparteien behandelt werden.<sup>315</sup>

Ein ebenso wichtiger Schritt zur Verregelung und Verrechtlichung der KSZE ist die (teilweise) Einigung auf den von Frankreich und Deutschland vorgeschlagenen *KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof*, der in Stockholm mit einem völkerrechtlichen Vertrag eingerichtet wurde. Dieser hat gegenüber der Vergleichskommission den Vorteil, daß ihm ständig bestimmte Personen angehören. Darüber hinaus kann ein Vergleichsverfahren von den Streitparteien anerkannt werden oder nicht, während beim Schiedsverfahren die Vertragsstaaten – unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit – die Zuständigkeit des Gerichtshofes als obligatorisch anerkennen. Diese Anerkennung kann für alle Streitigkeiten oder Fragen der territorialen Integrität oder der Landesverteidigung ausschließen. Der Schiedsspruch des Gerichtes ist verbindlich und endgültig, und es gibt keine Möglichkeit, Rechtsmittel gegen ihn einzulegen.<sup>316</sup> Allerdings wurde der völkerrechtliche Vertrag zur Einrichtung des KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs nur von 29 der 53 KSZE-Teil-

---

<sup>314</sup> Vgl. „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Dritten Treffens des Rates der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, Abschnitt VIII, in: Bulletin vom 18.12.1992, Nr. 138, S. 1257-1264, hier S. 1262.

<sup>315</sup> Vgl. „Beschuß über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten des Dritten Treffens des KSZE-Rates in Stockholm am 14. und 15. Dezember 1992, in: Bulletin vom 08.01.1993, Nr. 2, S. 5-14.

<sup>316</sup> Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE, a.a.O., S. 42.

nehmerstaaten<sup>317</sup> in Stockholm unterzeichnet, darunter Deutschland, Bosnien-Herzegowina, Frankreich, Griechenland, Italien, die Russische Föderation und die Ukraine – nicht aber von Großbritannien, den USA, den Niederlanden und der Türkei.<sup>318</sup>

#### *Das Vierte Ratstreffen der KSZE in Rom*

Das Vierte KSZE-Ratstreffen, das vom 30. November bis 1. Dezember 1993 in Rom stattfand, trug kaum zur weiteren Institutionalisierung der KSZE bei. In erster Linie beschäftigten sich die zusammengekommenen Außenminister mit den Krisenherden in Europa. Zu den wichtigsten Beschlüssen in bezug auf die weitere Ausgestaltung der KSZE-Strukturen galt die Einrichtung des „*Ständigen Ausschusses*“ als permanentes Beschlußfassungs- und Entscheidungsorgan mit umfassender Zuständigkeit.<sup>319</sup> Der Ständige Ausschuß mit Sitz in Wien sollte die täglichen operativen Aufgaben der KSZE übernehmen. In diesem Sinne sollte der Ausschuß vorläufige Diskussionen für den AHB führen und diesem gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Darüber hinaus wurde der Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums aufgelöst und dessen Aufgaben an das Forum für Sicherheitskooperation übergeben.<sup>320</sup>

#### **2.5.5 Das Gipfeltreffen von Budapest 1994: Von der *Konferenz zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa***

Den vorläufigen Abschluß des Prozesses zur Institutionalisierung der KSZE bildete das Gipfeltreffen in Budapest. Die KSZE-Überprüfungskonferenz<sup>321</sup> fand vom 10. Oktober bis zum 2. Dezember 1994 in der ungarischen Hauptstadt statt und wurde dort mit dem Treffen der 51 Staats- und Regierungschefs der 52 KSZE-Teilnehmerstaaten<sup>322</sup> beendet. Neben der strukturellen Weiterentwicklung der KSZE und der Aufgabenverteilung zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen ging es vor allem um die aktuelle Lage im ehemaligen

---

<sup>317</sup> Die Zahl der Teilnehmerstaaten war inzwischen auf 53 angewachsen, da zwei Staaten, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik, aus der CSFR hervorgegangen waren und auf dem Stockholmer Ratstreffen als Mitglieder der KSZE aufgenommen wurden.

<sup>318</sup> Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe (Ed.), OSCE Handbook, 2<sup>nd</sup> ed., Vienna: Secretariat of the OSCE, Department of Chairman-in-Office Support, 1996, Annex VI.

<sup>319</sup> Vgl. Victor-Yves Ghebali, The CSCE after the Rome Council Meeting. An Institution Still in the Making, in: Helsinki Monitor, 5 (1994) 1, S. 75-81.

<sup>320</sup> Vgl. „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Vierten Treffens des Rates der KSZE am 30. November und 1. Dezember 1993 in Rom, Abschnitt VII „KSZE-Strukturen und -Operationen“, in: Bulletin vom 15.12.1993, Nr. 112, S. 1233-1244, hier S. 1239.

<sup>321</sup> In Helsinki wurde beschlossen, die KSZE-Folgetreffen künftig als Überprüfungskonferenz mit anschließendem Treffen der Staats- und Regierungschefs durchzuführen. Vgl. Helsinki-Dokument 1992, „Beschlüsse von Helsinki“, a.a.O., Abschnitt I, Ziffer 2.

Jugoslawien und um den Berg-Karabach-Konflikt.<sup>323</sup> Dabei standen die Auseinandersetzungen über diese Themen unter dem Einfluß der Kontroversen über die Osterweiterung der NATO und über die zukünftige Gestalt der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur. Diese Kontroversen waren zwar zum Teil schon vor dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 geführt worden, schienen dort jedoch wieder deutlich auf.<sup>324</sup> Trotz teilweise vehementer Wortwechsel, konnten in der angespannten Atmosphäre in Budapest Beschlüsse zur institutionellen Weiterentwicklung der KSZE gefaßt werden.<sup>325</sup>

Die augenfälligste institutionelle Änderung des Schlußdokuments bestand in der Umbenennung der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE).<sup>326</sup> Gleichzeitig wurde der „Rat der KSZE“ zum „Ministerrat“, der „Ausschuß Hoher Beamter“ zu „Hoher Rat“ und der „Ständige Ausschuß“ zum „Ständigen Rat“ umbenannt.<sup>327</sup> Letzterer setzte sich aus ständigen Delegierten der Teilnehmerstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters des Ministerrates zusammen. Der Ständige Rat sollte in Wien die laufende operative Arbeit übernehmen und als reguläres Gremium für politische Erörterungen und Beschlußfassung dienen. Damit sollte der Ständige Rat über alle die OSZE betreffenden Themen entscheiden.<sup>328</sup> Die übergreifende Verantwortung für exekutive Maßnahmen der KSZE verblieb auch nach dem Gipfel von Budapest beim amtierenden Vorsitzenden, der durch die Troika und den Generalsekretär unterstützt wurde.<sup>329</sup>

Darüber hinaus wurde ein politisch bindender „Verhaltenskodex zur politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“ der KSZE-Teilnehmerstaaten angenommen.<sup>330</sup> Allerdings wurde ausdrücklich festgehalten, daß dieser Kodex „für eine Registrierung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen nicht in Betracht kommt.“<sup>331</sup> Daher ist die Umbenennung der KSZE in eine „Organisation“ lediglich als ein symbolischer Akt zu bewerten, in dem

---

<sup>322</sup> Jugoslawien war nach wie vor von der Teilnahme an den Treffen der KSZE suspendiert.

<sup>323</sup> Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die „politische Bewertung“ der Konfliktkonstellationen sowie divergierenden Interessen zwischen den westlichen Staaten und Rußland kam es zu keiner gemeinsamen Erklärung der KSZE-Staaten zum Jugoslawienkrieg. Bundeskanzler Helmut Kohl versuchte vergeblich am Ende des Gipfels in Budapest, eine gemeinsame Deklaration vor allem zu den jüngsten Ereignissen von Bihac in Bosnien-Herzegowina zu erreichen. Vgl. Matthias Rüb, Nachdem der Nebel sich gelichtet hat. Bosnien – Prüfstein für die neue KSZE, FAZ, 08.12.1994.

<sup>324</sup> Vgl. „Die KSZE soll in Budapest zur ‚Organisation‘ werden“, FAZ, 05.12.1994.

<sup>325</sup> Vgl. Kurt P. Tudyka, a.a.O., S. 24f.

<sup>326</sup> Vgl. „Budapester Dokument 1994“, Beschlüsse von Budapest, in: Bulletin vom 23.12.1994, Nr. 120, S. 1097-1116, hier S. 1100.

<sup>327</sup> Vgl. Beschlüsse von Budapest, a.a.O.; S. 1100.

<sup>328</sup> Vgl. Beschlüsse von Budapest, Abschnitt I, Ziffer 18, a.a.O.; S. 1100.

<sup>329</sup> Vgl. Beschlüsse von Budapest, Abschnitt I, Ziffer 19 und 20, a.a.O., S. 1100.

<sup>330</sup> Vgl. Beschlüsse von Budapest, Abschnitt IV, a.a.O.; S. 1103-1105.

<sup>331</sup> Beschlüsse von Budapest, Abschnitt IV, Ziffer 39, a.a.O., S. 1105.

die Teilnehmerstaaten den mittlerweile erreichten Institutionalisierungsgrad der KSZE zum Ausdruck brachten. Trotz der neuen Organstruktur war die OSZE aufgrund der fehlenden verbindlichen Rechtsgrundlage *de jure* keine Organisation<sup>332</sup> – wenngleich die KSZE durch ihren Aufbau und ihre Verdichtung inzwischen *de facto* eine darstellte.<sup>333</sup>

### *Die deutsche Politik zur nachhaltigen Stärkung der KSZE*

Aus den konkurrierenden Institutionalisierungspräferenzen der westlichen Staaten trat in Budapest erneut das Spannungsverhältnis zwischen dem Ausbau der KSZE und der Bewahrung der UNO sowie der NATO hervor.<sup>334</sup> Die Bundesregierung hatte unter den westlichen Regierungen die ambitioniertesten Vorstellungen von der Stärkung der KSZE-Rolle in der Konfliktvorbeugung und Streitbeilegung.<sup>335</sup> Dies zeigte sich bereits während der Vorbereitung des Budapester Überprüfungstreffens der KSZE. Der deutsche Außenminister Kinkel und sein niederländischer Amtskollege, Pieter Kooijmans, ergriffen im Mai 1994 gemeinsam eine Initiative,<sup>336</sup> die darauf abzielte, die KSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII VN-Charta zu etablieren. Man versprach sich davon einen Synergie-Effekt, nach dem das bei den Vereinten Nationen „verankerte weltweite System kollektiver Sicherheit in Europa effektiver als bisher zur Anwendung“ kommen könnte.<sup>337</sup> Nach deutscher und niederländischer Auffassung sollte auch die KSZE in die Lage versetzt werden, auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Souveränität oder territoriale Integrität ihrer Mitgliedstaaten entschlossen reagieren zu können. In ihrer Initiative, die sie als „gemeinsame deutsch-niederländische Agenda für Budapest“ vorgebrachten, forderten die beiden Außenminister, für die friedliche Streitbeilegung „zuerst die KSZE“ einzuschal-

---

<sup>332</sup> Zum Rechtscharakter der OSZE und ihrer Organe vgl. insbesondere Marcus Wenig, a.a.O., S. 58-98.

<sup>333</sup> Vgl. Heinrich Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 411-426, hier S. 418.

<sup>334</sup> Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 87.

<sup>335</sup> Vgl. Elisa Niemtow, The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions, in: Helsinki Monitor, 7 (1996) 3, S. 41-51, hier S. 46.

<sup>336</sup> Neben der bilateralen deutsch-niederländischen Initiative stimmte Deutschland sein Vorgehen für das Budapester Überprüfungstreffen zusätzlich in einem trilateralen Rahmen – zusammen mit Frankreich und Polen ab. Erklärtes Ziel war, „bei diesem Treffen gemeinsame Impulse zur Stärkung der KSZE zu geben.“ „Erklärung der Außenminister von Deutschland, Frankreich und Polen“ in Bamberg vom 15. September 1994, in: Das Auswärtige Amt informiert. Mitteilungen für die Presse vom 15.09.1994, Nr. 1099/94. Die Idee der trilateralen Zusammenarbeit stammte von Außenminister Genscher, der bereits 1990 zusammen mit den Außenministern Skubiszewski und Dumas verabredete, Polen auf diese Weise an die NATO und die EG heranzuführen. Insofern war das vorrangige Ziel die Westbindung Polens. Vgl. FAZ, 08.05.1999.

<sup>337</sup> Vgl. „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, in: Bulletin vom 20.05.1994, Nr. 46, S. 411-412, hier S. 411.

ten.<sup>338</sup> Erst für den Fall, daß die Bemühungen der KSZE scheitern sollten und Zwangsmaßnahmen notwendig würden, sollten die KSZE-Staaten den dafür zuständigen Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anrufen. Dazu sollten die KSZE-Teilnehmer die Maßnahmen der VN „mit allen Kräften unterstützen“ und durch „flankierende Verpflichtungen anderer europäisch-atlantischer Institutionen“ begleitet werden.<sup>339</sup> Von besonderer Bedeutung war, daß nach diesem Vorschlag sowohl die vorgeschaltete Lageanalyse als auch die Überweisung an die Vereinten Nationen *ohne* die Zustimmung des bzw. der betroffenen Staaten stattfinden sollte.<sup>340</sup> Dies stellte de facto die Einführung einer „Konsens-minus-N-Regelung“ in die Entscheidungsprozesse der KSZE dar.<sup>341</sup>

„*Interlocking*“ vs. „*interlocking institutions*“

Der deutsch-niederländische Vorstoß „die KSZE zuerst“ stieß bei den USA, Großbritannien und Frankreich zunächst auf Zurückhaltung. Als VN-Sicherheitsratsmitglieder sahen sie in der vorgeschlagenen Stärkung der KSZE eine mögliche Beeinträchtigung des VN-Gremiums. In der schließlich innerhalb der EU ausgearbeiteten gemeinsamen Position wurde daher ausdrücklich festgehalten, „daß durch den Grundsatz „die KSZE zuerst“ die Rechte und Handlungsmöglichkeiten des UN-Sicherheitsrates und die Option jedes Staates, einen Streitpunkt unter Bezugnahme auf Art. 35 UN-Charta dem Sicherheitsrat vorzulegen, nicht beeinträchtigt werden würden.“<sup>342</sup>

Darüber hinaus wurde im Vorfeld des Budapester Treffens erneut die Frage eines Sicherheitsrates für die KSZE erörtert. Die Idee des KSZE-Sicherheitsrates nach dem Vorbild der Vereinten Nationen wurde von der Bundesregierung zwar nicht mehr explizit gefordert, jedoch insoweit unterstützt, als Außenminister Klaus Kinkel sich noch im Oktober 1993 für die „Einrichtung eines handlungsfähigen ‚Rats der Ständigen Vertreter‘, wie ihn NATO und EG besitzen“<sup>343</sup> aussprach. Dagegen hatte der russische Außenminister, Andrej Kossyrew, vorgeschlagen, ähnlich dem Sicherheitsrat der VN ein *Exekutivkomitee* aus zehn Mitgliedern, sowie *Hohe Kommissare* für die Hauptaufgabenfelder der KSZE und einen *kon-*

---

<sup>338</sup> Vgl. „Eine gemeinsame Agenda für Budapest“, Vorlage von Bundesminister des Auswärtigen, Kinkel, und Außenminister Kooijmans (Niederlande) vor der KSZE in Wien am 17. Mai 1994 in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amtes, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1995, S. 1061-1064, hier S. 1062.

<sup>339</sup> Ebd.

<sup>340</sup> Ebd.

<sup>341</sup> Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte allerdings wie üblich im Konsens seiner Mitglieder über die Durchführung von Zwangsmaßnahmen entscheiden.

<sup>342</sup> Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE, a.a.O., S. 91.

<sup>343</sup> „Sicherheit miteinander, nicht mehr gegeneinander – Die KSZE: Der Rahmen für eine europäische Ordnung des Friedens und der Stabilität“, S. 963.

*sultativen Öffentlichen Rat* zu schaffen. Zusätzlich sollte die KSZE nach russischer Auffassung einen völkerrechtlich verbindlichen Status erhalten und gegenüber den anderen Sicherheitsinstitutionen in Europa zur koordinierenden Instanz aufgewertet werden.<sup>344</sup>

Die Vorschläge hatten jedoch keine Erfolgsaussichten, da insbesondere die USA sowohl die Idee eines KSZE-Sicherheitsrates als auch der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der KSZE-Entscheidungen ablehnten. Nach Ansicht der USA und zahlreicher anderer Teilnehmerstaaten konnte die überragende Bedeutung des politischen Prozesses der KSZE nicht durch institutionelle Raffinessen und Mehrheitsentscheide ersetzt werden.<sup>345</sup>

Ebenfalls abgelehnt wurde der russische Vorschlag, die KSZE anderen Sicherheitsinstitutionen – und vor allem nicht der NATO – überzuordnen. In diesem Zusammenhang wurde auch der deutsch-niederländische Vorschlag „die KSZE zuerst“ mißtrauisch geprüft. Erst nachdem Bonn klarstellte, daß damit lediglich die zeitliche Abfolge der Krisenbewältigung in einem auf die KSZE-Region begrenzten Konflikt gemeint sei, nicht aber einen Versuch zur hierarchischen Einordnung der KSZE über anderen Institutionen, konnten die Bedenken Washingtons zerstreut werden. Die Schaffung einer Möglichkeit zur Überweisung eines Konfliktfalls von der KSZE an die VN wurde sodann in der gemeinsamen Position der NATO-Staaten<sup>346</sup> unterstützt und anschließend von den KSZE-Staaten in Budapest beschlossen. Im Budapester Dokument wurde die KSZE als „eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in der Region“ bezeichnet, deren „Teilnehmerstaaten in Ausnahmefällen beschließen können, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Namen der KSZE mit einem Streitfall zu befassen.“<sup>347</sup>

Die institutionelle Stärkung der KSZE war im Ergebnis von Budapest jedoch nicht so tiefgreifend, wie es die deutsche Politik angestrebt hatte. Zwar ging der vorgeschlagene Verhaltenskodex und die „KSZE zuerst“-Formel in das Abschlusdokument der Überprüfungs-konferenz ein. Doch die Ausgestaltung der Beschlüsse war sehr moderat ausgefallen, da sie eine „Ausnahmeregelung“ und kein „Prinzip“ darstellten. Darüber hinaus scheiterte die Einführung der „Konsens-minus-N-Formel“ zur Überweisung eines Konflikts an den Si-

---

<sup>344</sup> Vgl. Ingo Peters, *Von der KSZE zur OSZE*, a.a.O., S. 91.

<sup>345</sup> Ebd., S. 92.

<sup>346</sup> Vgl. *Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 1. Dezember 1994 in Brüssel*, Abs. 12, in: *Bulletin vom 09.12.1994*, Nr. 114, S. 1037-1040, hier S. 1039.

<sup>347</sup> „*Budapester Dokument 1994*“, *Gipfelerklärung von Budapest*, Ziffer 8, a.a.O., hier S. 1098. Vgl. auch *Beschlüsse von Budapest*, Abschnitt I, Ziffer 26, a.a.O., S. 1101.

cherheitsrat der Vereinten Nationen kurz vor dem Ende der Verhandlungen in Budapest am unerwarteten Widerstand des armenischen Delegationsvorsitzenden.<sup>348</sup>

Auch die Umbenennung der KSZE und ihrer Organe hatte keine signifikanten institutionellen Folgen.<sup>349</sup> Der Institutionalisierungsprozeß der KSZE war mit dem Budapester Gipfeltreffen weitgehend abgeschlossen.

## 2.6 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung

Die Analyse der deutschen Politik bei der Institutionalisierung der KSZE zwischen 1990 und 1994 konnte eine weitgehende Übereinstimmung mit dem Idealtypus der Zivilmacht nachweisen. Die Zivilmachtorientierung läßt sich anhand der Verifizierung der Hypothesen sowohl für die *deklaratorische* als auch für die *operative* Politik belegen. Folgende Kategorien des Zivilmachtbegriffs wurden in den Hypothesen überprüft:

### 1.1 initiator/promoter

Deutschland zeigte in seiner Institutionalisierungspolitik deutliche Gestaltungsbereitschaft. Die deutsche KSZE-Politik übernahm bei der Institutionalisierung eine Führungsrolle und übernahm häufig die Initiative. Viele Initiativen wie die Kinkel-Kooijmans-Initiative „KSZE zuerst“ auf dem Budapester Überprüfungstreffen wurden gemeinsam mit Partnern vorgetragen oder in kollektive Zusammenhänge, beispielsweise durch die Abstimmung innerhalb der EPZ oder dem NATO-Ministerrat, eingebettet. Daher stellte Deutschland zu keinem Zeitpunkt einen unilateralen oder exklusiven Führungsanspruch in der KSZE.

### 3.1 supranationalist; 3.3 promoter of rule of law

Deutschland zeigte mit seiner KSZE-Politik deutliche Bereitschaft zur Selbsteinbindung in und zur Übertragung von Souveränität auf die KSZE. Während der Verhandlungen zur deutschen Einheit war die Einbindung in die gesamteuropäischen Strukturen der KSZE erklärtes Politikziel. Auch nach dem Vollzug der Einheit verfolgte die Bundesregierung durch die Institutionalisierung der KSZE weiter den Ausbau der suprastaatlichen Strukturen in Europa.

Dabei bekannte sich Deutschland stets zu den gemeinsamen Werten, Regeln und Prinzipien der KSZE und betonte die große Bedeutung des Wertekonsenses innerhalb der KSZE. Zu-

---

<sup>348</sup> Vgl. Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen – Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 375-383, hier S. 382.

dem wirkte die Bundesregierung auch auf die höhere Verbindlichkeit der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen hin. Bei der Analyse der deutschen KSZE-Politik konnte das Bestreben nachgewiesen werden, die gemeinsamen Werte durch allgemein akzeptierte Verhaltensregeln und Normen auch schützen und durchzusetzen zu wollen. Deutschland wurde in diesem Punkt der Erwartung an eine idealtypische Zivilmacht fast durchgehend gerecht.

### *3.2 regime builder/deepener; 3.4 institution/regime enlarger – funktional*

Die Analyse der deutschen KSZE-Politik zwischen 1990 und 1994 zeigte, daß die Vertiefung und Erweiterung wesentliche Leit motive der Institutionalisierungspolitik waren. Deutschland zeigte großes Engagement bei der Einrichtung neuer *KSZE-Organe* – wie beispielsweise dem KSZE-Rat, dem Amt des Generalsekretärs und der Einrichtung eines Sekretariats – sowie zusätzlicher *KSZE-Verfahren* – beispielsweise zur Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Hier können als Beispiele die Etablierung des „KSZE-Dringlichkeitsmechanismus“ oder des Konfliktverhütungszentrums angeführt werden. Darüber hinaus verfolgte die deutsche Institutionalisierungspolitik das Ziel, für alle Verhandlungsgegenstände der KSZE (früher „Körbe“ – heute „Dimensionen“ genannt) feste und dauerhaft Strukturen zu schaffen und weiterzuentwickeln. Sehr stark zeigte sich dies im Bereich der Minderheiten- und Menschenrechte, der Regime im Bereich der Sicherheitspolitik und – abgeschwächer – im wirtschaftlichen Bereich. Zudem zeigte die Analyse der deklaratorischen und operativen KSZE-Politik ein deutliches Interesse Deutschlands an der Verknüpfung der KSZE mit anderen überstaatlichen Organisationen. Damit verfolgte Deutschland das Ziel, die internationalen Beziehungen arbeitsteilig zu organisieren und dadurch die Effizienz und die Legitimität der einzelnen Institutionen und Organisationen zu erhöhen.

### *3.4 institution/regime enlarger – geographisch*

Die Erweiterung der KSZE um weitere Teilnehmerstaaten war ein wichtiges Ziel der deutschen Institutionalisierungspolitik. Deutschland verfolgte mit der Unterstützung der Aufnahme neuer Staaten das Ziel, die Zuständigkeit der KSZE für Gesamteuropa zu stärken, den Wertekonsens auszudehnen und damit die Legitimität der KSZE-Verpflichtungen und -Instrumente zu erhöhen. Gleichzeitig erkannte die deutsche KSZE-Politik das Spannungsverhältnis, das sich aus der umfangreichen Partizipation ergibt, die zwar zusätzliche Legitimität im Sinne von Repräsentativität schafft, jedoch auch Einbußen an Effektivität fordert. Dieses Spannungsverhältnis versuchte die Bundesregierung zivilmachtorientiert zu

---

<sup>349</sup> Die Umbenennung wurde auch als „Trostpreis“ für die Enttäuschung der weitgehenden Forderungen Rußlands bezeichnet werden. Vgl. Heinrich Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der



lösen, indem sie das stark legitimierende Konsensprinzip von Entscheidungen der KSZE in Ausnahmefällen zugunsten der Handlungsfähigkeit dem „Konsens-minus-eins“ opferte.

### 3.5 supporter of strong UN, OSCE

Die deutsche KSZE-Politik verfolgte daher im Untersuchungszeitraum konstant das erklärte Ziel, die KSZE zu institutionalisieren und konsequent zu stärken. Die deutschen Initiativen, die KSZE mit weiteren Strukturen und Instrumenten auszustatten, enthielten sowohl Gedanken der *Erweiterung* als auch der *Vertiefung*.

Das Ergebnis der Analyse der deutschen KSZE-Politik in der Fallstudie „Institutionalisierung“ zeigt insgesamt eine sehr homogene Zivilmachtorientierung Deutschlands.

Die folgende Übersicht soll die Ergebnisse der Fallstudie noch einmal veranschaulichen.

#### Ergebnisübersicht

	<i>Rhetorik</i>	<i>Verhalten</i>
<b>1. Gestaltungswille:</b>		
1.1 initiator/promoter	++	++
<b>3. Internationale Zielsetzungen – organisatorisch:</b>		
3.1 supranationalist	++	++
3.2 regime builder/deepener	++	++
3.3 promoter of rule of law	++	++
3.4 institution/regime enlarger	+	+
3.5 supporter of strong UN, OSCE	++	++

- ++ deutliche Übereinstimmung
- + Übereinstimmung
- ? ambivalent
- keine Übereinstimmung
- „Großmacht“

### 3. Die deutsche KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt

#### 3.1 Einführung in die Fallstudie

Der Jugoslawienkonflikt – insbesondere der Konflikt in der jugoslawischen Provinz Kosovo – zwang die Bundesrepublik Deutschland zur Auseinandersetzung mit militärischer Aggression, brutaler Gewaltanwendung und schweren Verstößen gegen die Menschlichkeit sowie gegen völkerrechtliche Regeln. Zum ersten Mal seit der Verkündung des „neuen Zeitalters des Friedens“ herrscht wieder Krieg auf dem europäischen Kontinent. Das Konfliktpotential – vor allem im Kosovo – war lange vor dem Ausbruch der Krise bekannt.<sup>350</sup> Deshalb ging es zunächst um Konfliktprävention, eine Aufgabe für welche insbesondere die KSZE/OSZE geeignet war. Denn die gesamteuropäischen Regierungen haben die KSZE/OSZE zwischen 1990 und 1994 mit zahlreichen Instrumenten zur Frühwarnung, Krisenvorbeugung und Konfliktbeilegung ausgestattet, um solchen Konflikten frühzeitig und umfassend entgegenwirken zu können.<sup>351</sup> Auch die damalige Bundesrepublik Jugoslawien hatte als Teilnehmerstaat die KSZE mitentwickelt und sich zur Einhaltung ihrer Regeln und Prinzipien – zumindest politisch – verpflichtet erklärt.<sup>352</sup> Im Jugoslawienkonflikt und auch in der Kosovokrise verstieß die Belgrader Führung eklatant gegen die Normen und Werte der unterzeichneten KSZE-Dokumente und gemeinsamen Erklärungen.<sup>353</sup> Damit fiel der Konflikt in der serbischen Provinz Kosovo nicht nur geographisch, sondern auch inhaltlich-materiell in die Zuständigkeit der KSZE und ihrer Krisenmechanismen.

Die Fallstudie „Kosovo-Konflikt“ wirft für die deutsche KSZE/OSZE-Politik spezifische Fragestellungen auf, die zentrale Aspekte des Zivilmachtkonzepts ansprechen:

---

<sup>350</sup> Vgl. Jens Reuter, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg in Kosovo, in: Südosteuropa, 47 (1998) 7-8, S. 281-297, hier S. 281.

<sup>351</sup> Vgl. Kapitel 2.5 dieser Arbeit.

<sup>352</sup> Jugoslawien war vom Beginn der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – die Idee wurde von der jugoslawischen Führung seinerzeit „enthusiastisch“ aufgenommen worden – bis 1990 einer der engagiertesten Befürworter unter den KSZE-Teilnehmern. Vgl. Charles Bukowski, Yugoslavia and the Conference on Security and Cooperation in Europe, in: Coexistence, 28 (1991), S. 371-389.

<sup>353</sup> Darüber hinaus verstieß Belgrad auch gegen die Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, die Konvention gegen Völkermord und nicht zuletzt gegen die Haager Landkriegsordnung, die einen Krieg gegen die eigene sowie gegen fremde Zivilbevölkerungen völkerrechtlich verbietet. Vgl. FAZ, 22.04.1999.

1. Wie hat Deutschland versucht, angesichts einer in der Entstehung begriffenen Krise, auf den Konflikt präventiv einzuwirken? Welche Lösungsversuche (diplomatische, politische, wirtschaftliche und militärische Initiativen) unternimmt die Bundesregierung im Verlauf der fortschreitenden Krise? Hier kann im Rahmen der Fallstudie nach Beispielen für präventive Diplomatie und zivilmachtorientiertes Krisen- und Konfliktmanagement gesucht und damit der außenpolitische Stil und die Konfliktkultur ermittelt werden. Hier soll das Instrumentarium der KSZE/OSZE im Fokus der Untersuchung stehen.
2. Wie reagiert Deutschland, wenn in ihrem Umfeld gegen fundamentale Prinzipien und Grundlagen zivilmachtorientierten Denkens verstoßen wird, beispielsweise durch die systematische Mißachtung der Menschenrechte oder durch den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung nationalistischer Ideologien? Hier geht es sowohl um Aspekte des außenpolitischen Stils als auch um internationale Zielsetzungen organisatorischer Art, die sich anhand der deutschen KSZE/OSZE-Politik untersuchen lassen.<sup>354</sup>

Die Beantwortung dieser Fragen soll Aufschluß darüber geben, ob und inwieweit Deutschlands Politik im Kosovo-Konflikt Konformität mit einer idealtypischen Zivilmacht aufweist.

### *Ursprünge und Verlauf des Kosovo-Konflikts*

Die Ursachen des Kosovo-Konflikts sind zahlreich wie facettenreich. Sie finden sich in der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung,<sup>355</sup> in der Rolle von Religion und ihrem

---

<sup>354</sup> Darüber hinaus könnte gefragt werden, auf welche Art und Weise die Akteure eine Beendigung des Konfliktes erwirken und inwieweit sie bereit sind, sich für eine nachhaltige Befriedung und damit für eine „Zivilisierung“ zu engagieren. Aufgrund der Aktualität und Fluidität des Kosovo-Konflikts hat sich diese Arbeit den Zeitpunkt des Scheiterns der Friedensverhandlungen von Rambouillet und Paris als Endpunkt des Untersuchungszeitraums gesetzt. Insofern liegen die Ereignisse im Kosovo, die sich nach dem Abbruch der Verhandlungen zu überstürzen begannen, außerhalb der gewählten Fragestellung.

<sup>355</sup> Die Albaner stellten in den letzten einhundert Jahren im Kosovo stets die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung dar. Vgl. zur Bevölkerungsentwicklung in Jugoslawien und im Kosovo Fee Rauert, *Das Kosovo. Eine völkerrechtliche Studie*, (Ethnos, Bd. 55), Wien: Braumüller, 1999, S. 249f. Trotz zahlreicher Versuche der serbischen Führung durch Diskriminierung, Assimilierung und Zwangsumsiedlung der albanischen Bevölkerungsgruppe gelang es ihr nicht, die demographischen Verhältnisse zugunsten der Serben umzukehren. Nach der Volkszählung von 1981 lebten im Kosovo 1,588 Mio. Menschen, davon waren 1,227 Mio. Kosovo-Albaner (77,4%). Da die albanische Bevölkerung 1991 eine erneute Volkszählung boykottierte, schätzte das jugoslawische Statistische Amt deren Anteil. Nach diesen Schätzungen stellten die Kosovo-Albaner 1991 mit 1,68 Mio. Menschen – von einer Gesamtbevölkerung Kosovos von 1,8 Mio. – einen Anteil von 82,2%. Vgl. Christine von Kohl/Wolfgang Libal, *Kosovo: Gordischer Knoten des Balkan*, Wien, Zürich: Europaverlag, 1992, S. 9. Für das Ende der neunziger Jahre wurde der Anteil der Kosovo-Albaner auf mehr als 90% geschätzt, während unter der Gesamtbevölkerung im Kosovo etwa 180.000 Serben lebten. Vgl. beispielsweise Jens Reuter, *Kosovo 1998*, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Bd. 4, Baden-Baden: Nomos, 1998, S.

Einfluß auf die sozialen Strukturen und der ökonomischen Unterentwicklung der Region mit der Abhängigkeit von föderaler Unterstützung. Von entscheidender Bedeutung für den Verlauf des Konflikts waren vor allem die politischen Beziehungen zwischen der ehemals autonomen Provinz und der Bundesregierung Jugoslawiens.<sup>356</sup>

Sowohl Albaner als auch Serben erheben historische Ansprüche auf das Gebiet des heutigen Kosovo.<sup>357</sup> Dieser Streit ist historisch nicht zweifelsfrei zu klären und wurde aus nationalistischen Beweggründen häufig wieder angefacht.<sup>358</sup> Insofern reichen die Wurzeln des Kosovo-Konflikts, wie er im Frühjahr 1998 als offener Konflikt zwischen der serbischen Zentralregierung in Belgrad und der UÇK, der Kosovo Befreiungsarmee, zutage trat und sich im Frühjahr 1999 zu einem blutigen Krieg ausweitete, bis in die Antike zurück. Wissenschaftlich weniger umstritten sind dagegen die historischen Ereignisse und Entwicklungen in der Region seit dem Mittelalter, die das Kosovo nachhaltig prägten.<sup>359</sup>

### *Teil Jugoslawiens*

Am 28. November 1912, inmitten der Balkankriege, wurde in Vlorë ein unabhängiges Albanien ausgerufen. Das mehrheitlich von Albanern bewohnte Kosovo wurde jedoch nicht mit in die neue Staatsgrenze eingeschlossen, sondern von den europäischen Großmächten Serbien zugesprochen. Das war der Beginn der serbischen Herrschaft über Kosovo, die – ausgenommen die Zeit der „Autonomie“ zwischen 1974 und 1989 – bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt andauert.<sup>360</sup>

Während des Zweiten Weltkrieges, als deutsche Truppen Jugoslawien besetzt hielten (1943-1945), kam es zu Aufständen albanischer Rebellen, die Autonomie für Kosovo for-

---

203-214, hier S. 203; sowie: Behlull Beqaj, *Ethnicity in Post-Communism: The Albanians in the Post-Communist transformation of Yugoslavia*, Institute of Social Sciences, Belgrade, 1996, S. 227.

<sup>356</sup> Vgl. Thanos Veremis, *The Kosovo Puzzle*, in: Thanos Veremis/Evangelos Kofos (Eds.), *Kosovo: Avoiding another Balkan War*, Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)/University of Athens, 1998, S. 17-42, hier S. 17.

<sup>357</sup> Die Albaner behaupten, als Nachfahren der antiken Urbevölkerung des Balkans, der Stämme der Illyrer, bereits im Kosovo gelebt zu haben, als die ersten slawischen Stämme dort zu siedeln begannen. Die Serben dagegen betrachten Kosovo als die Wiege ihrer Kultur und behaupten, die Albaner seien erst nach der Abwanderung eines großen Teils der Serben Ende des 17. Jahrhunderts infolge der Festsetzung der Türken in die Ebene gezogen. Vgl. Matthias Rüb, *Das tragische Endspiel der beiden großen Verlierer. Auf Albanern und Serben lastet das Erbe des zerfallenen Jugoslawien am schwersten*, FAZ, 07.03.1998.

<sup>358</sup> Vgl. Wolf Oschlies, *Kosovo '98 (I). Ursachen und Kulmination eines alt-neuen Balkan-Konflikts*, Berichte des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 20, Köln, 1998, S. 7.

<sup>359</sup> Dennoch sollte darauf hingewiesen werden, daß die historische Aufarbeitung der Entwicklungen des Kosovo neben wissenschaftlichen „Wahrheiten“ auch zahlreiche Mythen bedient, die von beiden Konfliktparteien instrumentalisiert wurden. Eine genauere historische Analyse im Sinne der Trennung von „Mythos“ und „Realität“ kann diese Arbeit allerdings nicht leisten. Für eine kritische Betrachtung der Mythen in der Geschichte des Kosovos vgl. Noel Malcolm, *Kosovo. A Short History*, London/Basingstoke: Macmillan, 1998.

derden. Allerdings wurden die Aufstände von der Jugoslawischen Armee niedergeschlagen. Nach dem Zweiten Weltkrieg erhielten Kosovo und die Vojvodina einen autonomen Status innerhalb der von Tito geschaffenen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. 1945 wurde Kosovo zu einem autonomen Gebiet, die Vojvodina zur autonomen Provinz.<sup>361</sup> Die Verfassung von 1963 definierte Kosovo ebenfalls als autonome Provinz und stellte es somit der Vojvodina gleich. Mit der fortschreitenden Föderalisierung Jugoslawiens wurde Kosovo in der Bundesverfassung von 1974 ein hohes Maß an Autonomie eingeräumt.<sup>362</sup> Kosovo erhielt damit den Status einer Republik mit Stimmrecht im Staatspräsidium.<sup>363</sup> Die Republik Serbien besaß *de facto* keinen Einfluß auf die beiden autonomen Provinzen, die ihr aber *de jure* unterstellt waren.<sup>364</sup> Damit war die autonome Provinz Kosovo nicht mehr nur ein Teil Serbiens, sondern zugleich auch ein Teil der jugoslawischen Föderation. Aus diesem Doppelstatus leiteten die Kosovo-Albaner später ihr Recht zur Sezession ab.<sup>365</sup>

### *Zwischen Autonomie und Unabhängigkeit*

Dagegen betrachteten die Serben den besonderen Autonomiestatus Kosovos von 1974 als Schwächung ihrer Verfassung und somit als großes Unrecht. Mit dem Aufstieg des serbischen Kommunistenführers Slobodan Milošević, der im April 1987 zum ersten Mal als „Beschützer“ des bedrohten serbischen Volkes auftrat, begann der Kampf um die Wiederherstellung der territorialen Einheit Serbiens.<sup>366</sup> Milošević hatte sich zum Ziel gesetzt, die vollständige politische Kontrolle über Kosovo zurückzuerlangen. Mit der erneuten Änderung der Verfassung Serbiens im März 1989 wurde die Autonomie Kosovos – und die der Vojvodina – faktisch wieder abgeschafft.<sup>367</sup> Am 28. Juni 1989, anlässlich der offiziellen 600-Jahrfeiern der Schlacht auf dem Amselfeld, nutzte Milošević die Gelegenheit, den

---

<sup>360</sup> Im Frühjahr 1941 wurde ein großer Teil Kosovos und der ebenfalls mehrheitlich von Albanern bewohnte Westen Mazedoniens politisch und administrativ mit Albanien vereinigt.

<sup>361</sup> Die offizielle serbische Bezeichnung für die Region Kosovo lautete „Kosovo e Metohija“. Mit dem griechisch-byzantinischen Wort Metohija – was soviel wie klösterlicher Grundbesitz bedeutet – bezeichneten die Serben den Westen Kosovos. Die Verwendung des Begriffs soll den Herrschaftsanspruch Serbiens auf das Gebiet zu Ausdruck bringen. Vgl. Christine von Kohl/Wolfgang Libal, a.a.O., S. 9.

<sup>362</sup> Mit ihr verbinden die Kosovo-Albaner das Ende der serbischen Unterdrückung und nationalen Diskriminierung.

<sup>363</sup> Die Verfassung bezeichnete das Kosovo und die Vojvodina als „konstitutive Teile“ der jugoslawischen Föderation, und stellte sie dadurch auf dieselbe Ebene mit Serbien. „Zentralserbien“ besaß dagegen keinen staatsrechtlichen Status.

<sup>364</sup> So urteilt Svein Mønnesland, Land ohne Wiederkehr. Ex-Jugoslawien: Die Wurzeln des Krieges, Klagenfurt: Wieser, 1997, S. 316.

<sup>365</sup> Vgl. Cyrill Stieger, Kosovo – eine Chronologie, in: NZZ Folio, Nr. 6, Juni 1999, S. 24-25, hier S 24.

<sup>366</sup> Milošević übernahm 1987 den Vorsitz der Partei der serbischen Kommunisten mit einem klaren Bekenntnis zu Nationalismus und serbischer Vorherrschaft in Jugoslawien. („Niemand soll wagen, Euch zu schlagen.“)

serbischen Patriotismus gegen die Kosovo-Albaner zu richten: Er ließ auf dem „Kosovo polje“, dem historischen Ort der Schlacht, die „endgültige Rückkehr“ der Serben nach Kosovo feiern.<sup>368</sup> Zudem kündigte er in seiner Rede auf dem Amselfeld neue „Schlachten“ an: „Sechshundert Jahre später, heute, sind wir wieder in Kämpfen. Sie sind nicht bewaffnet, obgleich solche noch nicht ausgeschlossen sind.“<sup>369</sup> In der Folge erhöhte Belgrad die Präsenz serbischer Sicherheitskräfte im Kosovo, was den Groll der albanischen Bevölkerung heraufbeschwor.

Am 2. Juli 1990 riefen die Abgeordneten des Parlaments Kosovos die Selbständigkeit der Provinz innerhalb der jugoslawischen Föderation aus. Daraufhin löste Belgrad am 5. Juli das Parlament auf, setzte die Provinzregierung ab und führte eine Zwangsverwaltung ein. Im Anschluß daran begannen die Albaner mit dem Aufbau eines parallelen Untergrundstaates und gründeten eigene politische Institutionen, Schulen, und Krankenhäuser.<sup>370</sup> Ende September 1991 votierte die überwiegende Mehrheit der albanischen Bevölkerung Kosovos in einem Referendum für die Unabhängigkeit.<sup>371</sup> Daraufhin wurde die Republik Kosovo ausgerufen. Im Mai 1992 fanden Parlamentswahlen statt und der Schriftsteller Ibrahim Rugova, Vorsitzender des im Dezember 1989 gegründeten „Demokratischen Bundes Kosovo“ (LDK), wurde zum Präsidenten gewählt.<sup>372</sup> Auf einer Reise durch Dänemark, Norwegen, Deutschland und Frankreich warb Rugova bei ranghohen Regierungsvertretern dieser Staaten vergeblich um die diplomatische Anerkennung einer unabhängigen freien „Republik Kosova“.<sup>373</sup> Als einziges Land erkannte das benachbarte Albanien das Kosovo als einen unabhängigen souveränen Staat an.

---

<sup>367</sup> Vgl. Viktor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, (Beck'sche Reihe; 1141), München: Beck, 1995, S. 154ff.

<sup>368</sup> Vgl. Svein Mønnesland, a.a.O., S. 323.

<sup>369</sup> Zitiert nach Viktor Meier, a.a.O., S. 173.

<sup>370</sup> Zur Finanzierung des Parallelstaats sollten die wirtschaftlich aktiven Albaner im Kosovo rund 10%, die im Ausland arbeitenden etwa 3% ihrer Einkünfte abführen. In Deutschland etablierte sich unter dem Arzt Bujar Bukoshi eine „Regierung der Republik Kosovo“, um die Interessen der Kosovo-Albaner im Ausland vertreten zu können. Vgl. Viktor Meier, a.a.O., S. 180ff.

<sup>371</sup> Bei einer Wahlbeteiligung von 98% der Kosovo-Albaner sprachen sich 99,7% für die Unabhängigkeit aus (Zahlen nach BMVg). Die Regierung in Belgrad stufte das Referendum allerdings als illegal ein.

<sup>372</sup> Vgl. Thanos Veremis, *Möglicher Krisenherd: Kosovo*. Die Zeitbombe tickt, in: *Politische Studien*, Sonderheft 3/95, 46 (Dezember 1995), S. 87-100, hier S. 93.

<sup>373</sup> Rugova erklärte sich grundsätzlich zu Gesprächen mit Belgrad bereit und signalisierte Kompromißbereitschaft. Langfristig jedoch wäre die Unabhängigkeit Kosovos die einzig realistische Möglichkeit, um den Frieden im Kosovo zu bewahren. Die Wiederherstellung des Autonomiestatus könnte nur ein erster Schritt zur völligen Unabhängigkeit sein. Er schlug vor, Kosovo dazu vorläufig unter die Verwaltung der Vereinten Nationen oder der EU zu stellen. Vgl. Matthias Rüb, *Kosovo-Albaner sind zum Dialog mit Belgrad bereit*, FAZ, 04.07.1994.

## *Der Weg in den Krieg*

Für die weitere Entwicklung war der Umstand entscheidend, daß der Kosovo-Konflikt bei dem am 21. November 1995 in Dayton abgeschlossenen Friedensabkommen für Bosnien ausgeklammert wurde. Danach gewannen die radikalen Kräfte der Albaner Kosovos an Einfluß und drängten die Befürworter des gewaltlosen Widerstands gegen die serbischen Herrschaft in den Hintergrund.<sup>374</sup> Im Frühjahr 1996 kam es zu ersten Anschlägen auf serbische Polizisten, zu denen sich die UÇK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës), die Befreiungsarmee Kosovo, bekannte. Am 28. November 1997 zeigten sich erstmals bewaffnete und maskierte Untergrundkämpfer der UÇK in der Öffentlichkeit.<sup>375</sup>

Zu Beginn des Jahres 1998 weiteten sich die Kämpfe zwischen serbischen Sicherheitskräften und radikalen Albanern im Kosovo aus. Am 12. Oktober 1998 gab der serbische Präsident Milošević dem Druck der NATO nach und stimmte bei den Gesprächen mit dem amerikanischen Vermittler Holbrooke dem Abzug der serbischen Truppen aus Kosovo und der Stationierung von OSZE-Beobachtern zu. Die westlichen Vermittler erarbeiteten eine politische Übergangslösung, die den Konfliktparteien aufgezwungen werden sollte. Doch die Friedensverhandlungen von Rambouillet vom 6. bis 23. Februar und die folgende Friedenskonferenz in Paris Mitte März scheiterten. Belgrad verweigerte die Unterschrift unter die Vereinbarung über eine weitgehende Autonomie Kosovos.

Nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen zwischen den Konfliktparteien eskalierte die Gewalt im Kosovo: Hunderte Menschen starben, Hunderttausende flohen. Am 24. März 1999 begann die NATO mit Luftangriffen.<sup>376</sup> Am 31. Mai 1999 signalisierte die jugoslawische Regierung, die Bedingungen zur Beendigung der Luftangriffe der sieben führenden Industrieländer sowie Rußlands (G 8) zu akzeptieren. Daraufhin überbrachte eine Mission des finnischen Staatspräsidenten Ahtisaari und des russischen Sondergesandten Tschernomyrdin der Führung in Belgrad die Einzelheiten und Bedingungen. Nachdem die NATO 72 Tage lang Luftangriffe gegen Ziele in Jugoslawien geflogen hatte, stimmten die jugoslawischen Führung und das Parlament am 3. Juni 1999 diesen Bedingungen zur Beendigung der Angriffe und für einen politischen Neubeginn im Kosovo zu.<sup>377</sup>

---

<sup>374</sup> Vgl. Jane M. O. Sharp, Testfall Kosovo. Die westliche Politik auf dem Prüfstand, <http://www.dgap.org/IP/ip9806/sharp9806.org.htm> [geladen am 18.07.1999].

<sup>375</sup> Vgl. Stephan Lipsius, Bewaffneter Widerstand formiert sich. Untergrundorganisationen stellen sich der serbischen Staatsmacht im Kosovo entgegen, FAZ, 13.03.1998.

<sup>376</sup> Vgl. Cyrill Stieger, Kosovo – eine Chronologie, in: NZZ Folio, Nr. 6, Juni 1999, S. 24-25, hier S. 25.

<sup>377</sup> Vgl. „Milosevic stimmt dem Friedensplan zu“, FAZ, 04.06.1999.

### 3.2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen

Um die deutsche Kosovo-Politik im Rahmen der KSZE/OSZE auf Zivilmächtorientierung untersuchen und bewerten zu können, werden folgende fallstudienspezifische Hypothesen bzw. Verhaltenserwartungen aufgestellt:

Eine idealtypische Zivilmacht müßte ...

- (1) ... die Bedeutung des drohenden Konflikts für die eigene und die Sicherheit der Partner sowie die gemeinsamen Grundwerte erkennen (4.1 propagator of interdependent interests) und sodann versuchen, den Konflikt *vor* dem Ausbruch von Gewaltanwendung politisch zu lösen. Dabei würde sie besonderes Engagement zeigen – entweder durch diplomatische Initiativen oder inhaltliche Vorschläge (1.1 initiator/promoter). Darüber hinaus würde sie Verletzungen von KSZE-Grundprinzipien anprangern, versuchen nachdrücklich zu unterbinden oder zu ahnden (4.2 value based foreign policy; 4.3 promoter of good governance and the rule of law/intervener).
- (2) ... zur Beilegung des Konflikts primär die KSZE/OSZE-Instrumente zur Konfliktverhütung ausschöpfen und auf multilaterale, institutionalisierte Diplomatie setzen (5.3 promoter of bargaining, compromise and mediation). Zur Lösung würde sie multilaterale Verhandlungen, die auf Kompromisse zwischen den Streitparteien ausgerichtet sind, sowie formalisierte beiderseitig anerkannte Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren im Rahmen der KSZE/OSZE benutzen (5.4 regime/institution user).
- (3) ... sich aktiv und konstruktiv an kollektiven bzw. multilateralen Friedensbemühungen diplomatischer, wirtschaftlicher und schließlich auch militärischer Art beteiligen. Dabei würde sie vor allem zu nicht-militärischen Instrumente greifen und militärische Einsätze nur dann befürworten und unterstützen, wenn sie international legitimiert und kollektiv umgesetzt werden (6.3 promoter of multilateral, legitimate action/ integrated instruments; 5.1 collective actor).

Diese Hypothesen sollen in der folgenden Analyse der *deklaratorischen* sowie der *operativen* KSZE- bzw. OSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland im Kosovo-Konflikt verifiziert oder falsifiziert werden. Der Kosovo-Konflikt erstreckt sich über einen langen Zeitraum und weist dabei verschiedene Konfliktdimensionen auf, was sich im Grad der Gewaltanwendung aber auch an den äußeren Einwirkungsmöglichkeiten auf den Konflikt zeigt; das gilt insbesondere für die KSZE bzw. OSZE. Zudem ist die Kosovo-Politik der internationalen Staatengemeinschaft sowie einzelner Nationalstaaten zeitlich nicht kohä-



rent. Sowohl die Einschätzung der Lage und die Definition der politischen Ziele, als auch die gewählten Strategien und die eingesetzten Instrumente veränderten sich im Laufe des Konflikts. Insbesondere hatten die unterdessen stattfindenden jugoslawischen Kriege in Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina maßgeblichen Einfluß auf die Wahrnehmung des Kosovo-Konflikts. Denn der zwar schwelende Konflikt im Kosovo war – zumindest bis 1995 – noch nicht eskaliert und daher international kaum beachtet. Im Gegensatz dazu wurden die rasch eskalierenden Spannungen in den übrigen Konfliktregionen Jugoslawiens von der Staatengemeinschaft mit größerer Aufmerksamkeit verfolgt. Da die Konfliktparteien frühzeitig zu militärischen Mitteln griffen, sah sich die Staatengemeinschaft schließlich zum militärischen Eingreifen veranlaßt. Daraus ergaben sich wiederum Konsequenzen für die internationale Konfliktbearbeitung in der Provinz Kosovo, von denen insbesondere die KSZE betroffen war. Denn das aggressive Vorgehen der Belgrader Führung in Slowenien, Kroatien und Bosnien führte zu internationalen Reaktionen, die zunehmend sowohl die Chancen auf eine friedliche Lösung des Konflikts als auch die Einflußmöglichkeiten der KSZE im Kosovo reduzierten. Daher ist es hilfreich, den Untersuchungszeitraum der Kosovo-Fallstudie – gemäß dem erkennbaren Engagement der KSZE, später OSZE, in der Provinz – in drei Phasen aufzuteilen:

1. Konfliktprävention durch die KSZE (1991/1992)
2. KSZE/OSZE „out of area – out of business“ (1993-1997)
3. Konfliktprävention und Krisenmanagement der OSZE zusammen mit anderen internationalen Institutionen (1998/1999).

### **3.3 Lagebeurteilung und Bewertung der eigenen Handlungsmöglichkeiten**

Zunächst soll anhand der folgenden Analyse der politischen Rhetorik untersucht werden, inwieweit die *deklaratorische* KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel des Kosovo-Konflikts dem Rollenkonzept der Zivilmacht entspricht.

#### *Kosovo im Schatten des Jugoslawienkonflikts*

Die Bundesregierung erkannte die Krise im ehemaligen *Jugoslawien* frühzeitig als ernsthafte Gefährdung der eigenen Sicherheit sowie der europäischen Stabilität. Nach Einschätzungen des Auswärtiges Amtes war die Bundesrepublik Deutschland geographisch besonders exponiert und würde aufgrund der serbischen „Expansionspolitik“ von den zu erwartenden Flüchtlingsströmen – im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten – beson-

ders stark betroffen sein.<sup>378</sup> Darüber hinaus sah die Bundesregierung elementare Grundwerte, insbesondere die Prinzipien der KSZE-Schlußakte von Helsinki, durch die serbische Aggressionspolitik verletzt. Die ungestrafte Verletzung dieser Werte und Verpflichtungen war nach der Auffassung der Bundesregierung nicht hinnehmbar, ohne daß die multilateralen Institutionen, auf die Deutschland seine außenpolitischen Handlungsoptionen und Gestaltungspotentiale aufbaute, bedeutend an Vertrauen und Glaubwürdigkeit verlören.<sup>379</sup>

Die Bundesregierung ging in ihrer Lagebeurteilung zunächst – wie andere westliche Regierungen – davon aus, daß die staatliche Einheit Jugoslawiens wünschenswert und auch noch zu erhalten war.<sup>380</sup> Diese Einschätzung änderte sich in Bonn Mitte 1991, als sich die Kämpfe im ehemaligen Jugoslawien verschärften und deutlich wurde, daß die territoriale Integrität auch mit militärischen Mitteln nicht erhalten werden konnte.<sup>381</sup> Daraufhin sah Bonn in der Internationalisierung des Konflikts durch die Anerkennung der beiden ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien eine notwendige Voraussetzung, um effektiv auf den Konflikt einwirken zu können. Der deutsche Bundeskanzler hielt es für realistisch, den Jugoslawien-Konflikt im Rahmen eines internationalen Krisenmanagements – vor allem durch EG und KSZE – einer politischen Lösung zuführen zu können.<sup>382</sup>

In der frühen Phase des Kosovo-Konflikts trübten allerdings die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien die internationale Wahrnehmung des Kosovo-Konflikts als eigenständigen Krisenherd. Die Beschäftigung mit den bereits ausgebrochenen Krisen dämpfte in den europäischen Hauptstädten – so auch in Bonn – die Handlungsbereitschaft im Kosovo. Dabei hatte es an frühzeitigen Warnungen vor dem Ausbruch des Kosovo-Konflikts

---

<sup>378</sup> Vgl. Michael Libal, Grundfragen der Jugoslawienkrise aus deutscher Sicht, in: Günther Wagenlehner (Hrsg.), Konflikte, Konfliktlösungen und Friedenssicherung in Europa, Institut für Südosteuropa-Kunde, München 1994, S. 234-238; sowie: Ders., Germany and Yugoslavia 1991-1992. The Issues, Draft, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, MA, 1996.

<sup>379</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Germany and the Yugoslav Crisis, in: Survival, 37 (Winter 1995-96) 4, S. 99-130, hier S. 118f.

<sup>380</sup> Vgl. „Schreiben von Bundeskanzler, Helmut Kohl, an den Ministerpräsidenten von Jugoslawien, Ante Markovic“, in: Bulletin vom 19.02.1991, Nr. 18, S. 127; sowie Europäische Politische Zusammenarbeit, „Erklärung zu Jugoslawien“ vom 26. März 1991, Brüssel/Luxemburg, in: Bulletin vom 13.04.1991, Nr. 36, S. 271.

<sup>381</sup> Vgl. „Herausforderungen für den Einigungsprozeß in Deutschland und Europa“, Erklärung des Bundeskanzlers vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 1. Juli 1991, in: Bulletin vom 02.07.1991, Nr. 75, S. 601-603, hier S. 601; sowie „Erklärung der Bundesregierung zur Lage in der Sowjetunion und Jugoslawien“, Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 4. September 1991, in: Bulletin vom 05.09.1991, Nr. 94, S. 749-752, hier S. 752.

<sup>382</sup> Vgl. „Bundeskanzler begrüßt Chance zur Lösung der Jugoslawienkrise“, Erklärung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Dieter Vogel am 8. Juli 1991, in: Bulletin vom 10.07.1991, Nr. 79, S. 644.

nicht gefehlt;<sup>383</sup> und das Amselfeld wurde oft als Ort des Ursprungs der Jugoslawien-Krise bezeichnet.<sup>384</sup> Die USA hatten frühzeitig versucht, die europäischen Regierungen auf die kritische Lage im Kosovo aufmerksam zu machen. Bereits im Oktober 1990 ließ die US-Administration den EG-Regierungen einen Bericht des amerikanischen Geheimdienstes CIA zukommen. Der Bericht warnte davor, daß Milošević unmittelbar vor der Auslösung eines Bürgerkrieges in Jugoslawien stehe. Darüber hinaus zeigte sich die amerikanische Regierung bei verschiedenen Gelegenheiten sehr besorgt über die Entwicklungen im Kosovo und machte frühzeitig deutlich, daß sie die Ausweitung des serbischen Krieges auf Mazedonien und Kosovo notfalls militärisch verhindern werde.<sup>385</sup> Trotzdem wurde die europäische Agenda bis Ende 1995 fast ausschließlich von Slowenien, Kroatien und Bosnien bestimmt.

Im Vergleich zur US-amerikanischen Position war die Einschätzung der Bundesregierung, den Kosovo als einen aufkommenden Krisenherd einzustufen und auch als solchen zu bearbeiten, zunächst zurückhaltender. Zwar äußerte Bundeskanzler Kohl Ende 1992 gegenüber dem jugoslawischen Ministerpräsidenten Milan Panic „seine Besorgnis über die angespannte Lage im Kosovo und drängte auf substantielle Schritte zur Verwirklichung der legitimen Rechte der albanischen Minderheit.“<sup>386</sup> In öffentlichen Stellungnahmen der Bundesregierung – wie in bedeutenden internationalen Erklärungen zur Jugoslawien-Krise – wurde Kosovo jedoch ausgespart oder nur am Rande angesprochen.<sup>387</sup>

Obwohl Bonn innerhalb der EG, der KSZE und der Vereinten Nationen deutliche politische Handlungsbereitschaft zur friedlichen Lösung des Jugoslawien-Konflikts signalisierte,<sup>388</sup> wurden die Einwirkungsmöglichkeiten Deutschlands aufgrund innenpolitischer Uneinigkeit und verfassungsrechtlicher Barrieren als beschränkt bezeichnet.<sup>389</sup> Anfang 1993 sagte Außenminister Kinkel, daß Bonner Forderungen nach Peacekeeping-Aktionen auf dem

---

<sup>383</sup> Vgl. Jane M. O. Sharp, Testfall Kosovo. Die westliche Politik auf dem Prüfstand, <http://www.dgap.org/IP/ip9806/sharp9806.org.htm> [geladen am 18.07.1999]; sowie „Vertreibungspolitik im Kosovo“, FAZ, 22.02.1993; sowie: „Amnesty International: Lage im Kosovo verschärft sich“, FAZ, 12.10.1993.

<sup>384</sup> “ ‘The Yugoslav crisis began in Kosovo, and it will end in Kosovo.’ One can hear this saying repeated almost anywhere in the former Yugoslavia; it is one of the few things on which all parties to the conflicts of the 1990s agree.” Noel Malcolm, Kosovo. A Short History, London/Basingstoke: Macmillan, 1998, S. XXVII. Vgl. auch Alexis Heraclides, Konfliktlösung am Beispiel der Kosovo-Frage, in: Internationale Politik 50 (1995) 12, S. 33-58; sowie Veton Surroi, Mehrheit und Minderheit in Kosovo. Albaner contra Serben, in: Internationale Politik, 52 (1997) 10, S. 49-52.

<sup>385</sup> „Europäische Sichtweisen wider amerikanische Bedenken“, FAZ, 06.02.1993.

<sup>386</sup> „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Ministerpräsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien“, Mitteilung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Dieter Vogel, in: Bulletin vom 02.12.1992, Nr. 129, S. 1182.

<sup>387</sup> Vgl. Matthias Rüb, Vergeßt das Amselfeld nicht, FAZ, 26.09.1994.

<sup>388</sup> Vgl. beispielsweise „Bonn für Einschaltung der UNO in Jugoslawien“, NZZ, 22.09.1991.

<sup>389</sup> Vgl. „Zwist in Bonn wegen Jugoslawien“, FAZ, 26.07.1991.

Balkan unglaubwürdig wären, solange sich die Bundeswehr wegen der ungeklärten Verfassungssituation für Auslandseinsätze nicht an solchen Maßnahmen unter dem Mandat des VN-Sicherheitsrats beteiligen könnte.<sup>390</sup> Der deutsche Außenminister fügte hinzu, daß „diejenigen Länder, die es rechtlich können“, hätten wissen lassen, sie würden Übergriffe der Serben im Kosovo und auf Mazedonien nicht hinnehmen.“<sup>391</sup> Mitte 1993 begann in Bonn die Sorge über eine mögliche Ausweitung des Kriegsgeschehens auf das Kosovo und Mazedonien die Beschäftigung mit Bosnien zu überdecken.<sup>392</sup>

### *Kein zweites Bosnien im Kosovo*

Die Bundesregierung teilte zwar grundsätzlich die US-amerikanische Sichtweise: Sie beurteilte die angespannte Situation im Kosovo ebenfalls als einen möglichen Krisenherd<sup>393</sup> und stufte die Lage der von den Serben unterdrückten albanischen Bevölkerung im Kosovo stets als ernst ein.<sup>394</sup> Doch erst gegen Ende 1995, nach dem Ende des gewaltlosen Widerstands der Kosovo-Albaner, signalisierte die Bundesregierung deutliche Handlungsbereitschaft. In einem Gespräch mit dem Führer der Albaner im Kosovo, Ibrahim Rugova, sagte Außenminister Kinkel:

„Jetzt müssen wir das internationale Scheinwerferlicht auf das Kosovo richten und alles tun, um den Menschen dort zu helfen.“<sup>395</sup>

Im Dezember 1997 gab Außenminister Kinkel am Rande der Bosnien-Konferenz auf dem Bonner Petersberg zu bedenken: „Wenn in einem Land Tausende pausenlos abhauen, dann hat das einen Grund.“ Er forderte die Regierung in Belgrad zu einem direkten Dialog mit der Führung der Kosovo-Albaner auf.<sup>396</sup> Als Anfang 1998, nach schweren Zusammenstößen zwischen serbischen Sicherheitskräften und Untergrundkämpfern der UÇK, die Gewalt weiter eskalierte, sah die Bundesregierung den Frieden und die Stabilität der gesamten Re-

---

<sup>390</sup> Kinkel sagte: „Was immer geschehen wird, für uns Deutsche ist in jedem Fall Zurückhaltung angebracht, nicht nur wegen des Grundgesetzes.“ Zudem erwartete der deutsche Außenminister auch aus historischen Gründen im Bundestag keine Mehrheit für einen Einsatz deutscher Soldaten auf dem Balkan. Deutschland müßte sich „unter dem Dach der Vereinten Nationen“ notfalls an militärischer Gewaltanwendung beteiligen, wenn friedliche Mittel versagten. Vgl. FAZ, 07.01.1993.

<sup>391</sup> Vgl. „Boutros-Ghali verlangt von Bonn uneingeschränkte deutsche Beteiligung an allen Aktionen der UN“, FAZ, 12.01.1993.

<sup>392</sup> Sowohl Nato-Generalsekretär Wörner als auch der amerikanische und der kanadische Außenminister äußerten diese Befürchtung, ebenso der damalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Kastrup. Der amerikanische Außenminister Christopher hatte erst wenige Tage zuvor in Washington darauf hingewiesen, die USA würden eine solche Ausweitung nicht tatenlos hinnehmen, weil sie zu einem allgemeinen Balkankrieg führen könnte. Vgl. FAZ, 11.06.1993.

<sup>393</sup> Vgl. beispielsweise „Clinton: Kooperation mit Deutschland hat besonderes Gewicht. Kinkel legt dem neuen Präsidenten den Vance-Owen-Plan nahe“, FAZ, 05.02.1993.

<sup>394</sup> Vgl. FAZ, 01.03.1995.

<sup>395</sup> „Kinkel: Autonomie des Kosovo schützen“, FAZ, 13.12.1995.

<sup>396</sup> Außenminister Kinkel zitiert nach FAZ, 11.12.1997.

gion in Gefahr.<sup>397</sup> Nachdem sich die Flüchtlingssituation an der albanischen Grenze dramatisch verschärfte, zeigte sich Bonn – nicht zuletzt auch angesichts der hohen Zahl von Kosovo-Flüchtlingen in Deutschland – „sehr alarmiert“ über die Situation.<sup>398</sup> Die Eskalation der Gewalt war nach Kinkels Ansicht nicht nur ein regionales Problem, sondern treffe wegen der zahlreichen Flüchtlinge aus dem Kosovo besonders auch Deutschland.<sup>399</sup>

Mitte 1998 sagte Außenminister Kinkel mit Blick auf den Kosovo, es dürfe sich ein Krieg wie in Bosnien kein zweites Mal ereignen.<sup>400</sup> Damit hielt auch die Bundesregierung eine (militärische) Intervention für notwendig, wenn die Chancen auf eine Verhandlungslösung infolge der Eskalation weiter schwänden.<sup>401</sup> Allerdings knüpfte der deutsche Außenminister an einen NATO-Einsatz im Kosovo die Bedingung, daß dieser durch einen Sicherheitsratsbeschluß der Vereinten Nationen legitimiert sein müßte. Zudem sah Kinkel eine Chance, die Belgrader Führung zur Akzeptanz von OSZE-Beobachtern im Kosovo zu bringen und dadurch den Konflikt eindämmen zu können.<sup>402</sup>

Nach dem Regierungswechsel in Deutschland im Herbst 1998 schätzte auch die rot-grüne Bundesregierung ein multilaterales militärisches Eingreifen im Kosovo als möglich und angesichts der sich abzeichnenden „humanitären Katastrophe“ für unausweichlich ein. Nach Ansicht der neuen deutschen Regierung war ein eventueller NATO-Militäreinsatz im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt jedoch möglich, ohne daß ein völkerrechtlich den Einsatz einwandfrei legitimierendes Mandat der Vereinten Nationen vorliegen mußte.<sup>403</sup>

### *Keine Republik „Kosova“*

Die deutschen Bundesregierungen vertraten im Kosovo-Konflikt durchgehend die Auffassung, daß eine Internationalisierung durch die Anerkennung eines souveränen Staats Kosovo – im Gegensatz zu Slowenien, Kroatien und später auch Bosnien – nicht angebracht war. Auch nachdem die Gewalt zwischen Anhängern der UÇK – der Kosovo Befreiungsarmee – und den serbischen Sondereinheiten zu eskalieren begann, bezeichnete Außenminis-

---

<sup>397</sup> „Kinkel wendet sich an Annan“, FAZ, 07.03.1998.

<sup>398</sup> Außenminister Kinkel zitiert nach „Bonn leistet Soforthilfe“, FAZ, 08.06.1998. Außenminister Kinkel sagte der VN-Hochkommissarin für Flüchtlinge angesichts der sich im Kosovo abzeichnenden „humanitären Katastrophe“ eine Soforthilfe in Höhe von 500.000 DM zu. Deutschland habe seinen Angaben zufolge zu diesem Zeitpunkt bereits 200.000 Albaner aufgenommen, davon stammten 140.000 aus dem Kosovo.

<sup>399</sup> Vgl. „Kosovo-Führung um Beruhigung der Lage bemüht“, FAZ, 05.03.1998.

<sup>400</sup> Vgl. „Kinkel droht mit Eingreifen der NATO in Kosovo“, FAZ, 05.06.1998.

<sup>401</sup> Vgl. Jürg Dedia, Bonn ruft nach neuen Sanktionen gegen Belgrad, NZZ, 24.08.1998.

<sup>402</sup> Vgl. FAZ, 06.07.1998.

<sup>403</sup> Vgl. „Grüne und SPD zu Balkan-Einsätzen“, FAZ, 17.06.1998; sowie Eckart Lohse, Fischers Positionen wären Adenauer Grund zur Freude, FAZ, 24.10.1998.

ter Kinkel die Loslösung des Kosovos von Restjugoslawien (Serbien-Montenegro) als eine unrealistische Option zur Lösung des Konflikts.<sup>404</sup> Bonn interpretierte den Konflikt zwischen der serbischen Zentralregierung und der Provinz Kosovo nicht als Sezessionsfrage, sondern als ein Problem der föderalen Strukturen. Eine Lösung sei nur durch einen friedlichen Dialog zwischen den Konfliktparteien zu erreichen.<sup>405</sup>

Vom Zeitpunkt des Aufkeimens der ethnischen Spannungen zwischen Serben und Albanern im Kosovo (1989/90), während der Phase des zivilen Widerstands der Kosovaren (1990-1995) sowie in der Zeit nach dem Ausbruch der stetig zunehmenden Kämpfe zwischen serbischen „Sicherheitskräften“ und der UÇK (1996-1999), bis zum Scheitern der Verhandlungen zwischen beiden Konfliktparteien von Rambouillet und Paris gaben sich die Bundesregierungen zuversichtlich, daß eine Lösung des Konflikts über einen Dialog zwischen Belgrad und den Kosovo-Albanern möglich ist.

### **3.4 Ziele und konzeptionelle Ansätze der deutschen Kosovo-Politik**

#### **3.4.1 Ziele und Prinzipien**

##### *Konfliktprävention*

Die Bundesregierung deklarierte im ehemaligen Jugoslawien wie im Kosovo durchgängig als Ziel, den Konflikt vor seiner weiteren Eskalation beizulegen. Während im Frühsommer 1991 der Jugoslawienkrieg zwischen der Jugoslawischen Volksarmee und den nach Unabhängigkeit strebenden Teilrepubliken Slowenien und Kroatien ausbrach, ging es in diesem Konflikt nicht mehr um *Konfliktprävention* sondern bereits um *Krisenbewältigung*.<sup>406</sup> Dagegen weist die Politik der Bundesregierung im Kosovo-Konflikt noch bis zum Frühjahr 1999 Elemente von präventiver Konfliktbearbeitung auf. Nach Ansicht der Bundesregierung galt es zwar die „Kämpfe“ im Kosovo zu beenden, aber ein offener „Krieg“ sollte und konnte bis dahin noch vermieden werden.<sup>407</sup> Die im Rahmen der Konfliktprävention zu treffenden Maßnahmen galten mit dem Fehlschlagen der Friedensverhandlungen von

---

<sup>404</sup> Vgl. Aussage von Außenminister Kinkel zitiert im Generalanzeiger, 17.03.1998.

<sup>405</sup> Vgl. Klaus Kinkel, Was wir von Südosteuropa erwarten, in: FAZ, 10.06.1997; sowie FAZ, 09.02.1998. Dieser Auffassung war auch die rot-grüne Bundesregierung, die eine Zukunft Kosovos ebenfalls nur in einer Autonomielösung innerhalb der bestehenden Staatsgrenzen sah. Vgl. FAZ, 02.02.1999.

<sup>406</sup> Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 368.

<sup>407</sup> Vgl. „Notfalls Einsatz militärischer Mittel im Kosovo“, FAZ, 29.05.1998; sowie „Pressekonferenz, Thema: Kosovo, Sprecher: Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesaußenminister Joschka Fischer und Bundesminister der Verteidigung Rudolf Scharping, Bonn 30. März 1999“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 04/1999, S. 16-17.

Rambouillet und Paris als endgültig gescheitert.<sup>408</sup> Anschließend ging es auch im Kosovo um *Krisenbewältigung* im Sinne der Erzwingung von Frieden (notfalls) mit Waffengewalt.

### *Friedliche Beilegung des Konflikts innerhalb der bestehenden Grenzen*

Das primäre Ziel der Bundesregierung im *Jugoslawien-Konflikt* war, diesen zu befrieden und einer langfristig stabilen politischen Lösung zuzuführen.<sup>409</sup> Dabei war Bonn zunächst daran interessiert, den Vielvölkerstaat Jugoslawien zu erhalten und die Sezessionsbestrebungen der Teilrepubliken Slowenien und Kroatien nicht zu unterstützen. Allerdings wurde der Erhalt der staatlichen Einheit nicht als unumstößliches Prinzip betrachtet, während beispielsweise die USA lange Zeit auf der territorialen Integrität des jugoslawischen Staates beharrten.<sup>410</sup> Bundeskanzler Kohl deutete bereits im Juli 1991, nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten, eine Änderung der deutschen Haltung an, als er erklärte, daß die Einheit Jugoslawiens nicht mit Waffengewalt aufrecht erhalten werden könnte.<sup>411</sup> Der Bundeskanzler begründete den Politikwechsel damit, daß bei einer Lösung des Konflikts alle Prinzipien der KSZE – insbesondere der Verzicht auf Gewaltanwendung, die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte und auch das Selbstbestimmungsrecht – beachtet werden müßten.<sup>412</sup> Die Entscheidung über die Frage einer möglichen Anerkennung der beiden Teilrepubliken wollte Bonn im Einklang mit den EG-Partnern treffen und gemeinsam vollziehen.<sup>413</sup> Die Internationalisierung des Konflikts sollte die Handlungsoptionen um die multilateralen Instrumente erweitern, die bis dahin stark eingeschränkt waren. Da Belgrad hartnäckig auf dem Gebot der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten beharrte, waren die Einwirkungsmöglichkeiten der KSZE und der Vereinten Nationen stark

---

<sup>408</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer in der Bundestagsdebatte zu Kosovo und EU-Sondergipfel, Bonn, 26. März 1999, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 04/1999, S. 14-16, hier S. 15.

<sup>409</sup> Die Ziele der deutschen Kosovo-Politik sind – vor allem in den beiden ersten Phasen des Konflikts – untrennbar mit den Zielen der allgemeinen deutschen Jugoslawien-Politik verbunden. Daher kann die Analyse diese Zusammenhänge nicht außer acht lassen.

<sup>410</sup> Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 366.

<sup>411</sup> Vgl. NZZ, 03.07.1991.

<sup>412</sup> Vgl. „Bundeskanzler begrüßt Chance zur Lösung der Jugoslawienkrise“, Erklärung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Dieter Vogel am 8. Juli 1991, in: Bulletin vom 10. Juli 1991, Nr. 79, S. 644. An dieser Stelle tritt das Spannungsverhältnis zwischen einzelnen Prinzipien des Dekalogs der Helsinki-Schlußakte zutage. So steht die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ (Prinzip III) und die „territoriale Integrität eines jeden Teilnehmerstaates“ (Prinzip IV) der „Achtung der Gleichberechtigung der Völker und ihres Selbstbestimmungsrechtes“ (Prinzip IIX) diametral gegenüber, wenn aus letzterem ein *Recht* auf Sezession abgeleitet wird.

<sup>413</sup> Dennoch erkannte Deutschland im Dezember 1991 als erstes Land der Europäische Gemeinschaft Slowenien und Kroatien als unabhängige Staaten an; die übrigen EG-Staaten und die USA folgten dem deutschen Vorstoß im Januar 1992. Dabei erschien die Abstimmung einer Anerkennung mit den europäischen Nachbarstaaten aus deren Sicht als notwendig, da beispielsweise Frankreich, Spanien und Großbritannien ebenfalls separatistische Strömungen aufwiesen. Sie befürchteten, daß von einem solchen Signal ein „Ansteckungseffekt“ auf die Korsen, Basken oder Nordiren ausgehen könnte.

begrenzt. Durch die Transformation des Konflikts von der innerstaatlichen auf die zwischenstaatliche Ebene sollten die Vereinten Nationen und die KSZE wieder zurück ins Spiel gebracht werden. Damit bot sich nach Auffassung von Außenminister Genscher ein wirksames Druckmittel gegen die serbische Führung. Im Fall einer militärischen Auseinandersetzung zwischen den Konfliktparteien könnte nun der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit dem Konflikt befaßt werden.<sup>414</sup>

Im *Kosovo-Konflikt* propagierte die Bundesregierung – anders als im Fall der völkerrechtlichen Anerkennung Kroatiens, Sloweniens sowie später auch Bosniens – zu keinem Zeitpunkt die Internationalisierung des Kosovo-Konflikts.<sup>415</sup> Obwohl die multilateralen Instrumente – vor allem die Einwirkungsmöglichkeiten der KSZE – durch die Ablehnung Belgrads faktisch gelähmt wurden, lehnte es die Bundesregierung durchgängig ab, die serbische Provinz als einen unabhängigen, souveränen Staat anzuerkennen, wie ihn die Kosovo-Albaner forderten.<sup>416</sup> Eine Lösung des Konflikts sollte nach Bonner Auffassung durch die Einräumung „weitgehender Autonomie“ für das Kosovo innerhalb Restjugoslawiens gefunden werden.<sup>417</sup> Ende 1995 sicherte Außenminister Kinkel dem Führer der Albaner im Kosovo, Ibrahim Rugova, zu, daß die Bundesregierung zusammen mit den europäischen Partnern eine Regelung für das Kosovo anstrebe, die eine weitreichende politische und kulturelle Autonomie unter Wahrung der Rechte der örtlichen serbischen Minderheit innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) umfasse.<sup>418</sup> Mitte Juni 1998 mahnte Außenminister Kinkel die radikalen Gruppen der Kosovo-Albaner, die Bundesregierung sei gemeinsam mit ihren Partnern in der Balkan-Kontaktgruppe für eine Lösung, welche die „legitimen Interessen der Kosovo-Albaner statusrechtlich absichert, ohne die territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien in Frage zu stellen.“<sup>419</sup>

---

<sup>414</sup> Vgl. FAZ, 18.09.1991.

<sup>415</sup> In einem Interview mit dem Bonner General Anzeiger vom 17. März 1998 ermahnte Kinkel die Kosovo-Albaner, den Dialog mit der serbischen Regierung zu beginnen, auch wenn nicht alle ihre Forderungen erfüllt werden würden. Zudem erteilte er der Forderung nach Unabhängigkeit eine klare Absage; dafür gäbe es in der Staatengemeinschaft keine Unterstützung. Vgl. General Anzeiger, 17.03.1998.

<sup>416</sup> Vgl. kritisch dazu Viktor Meier, Zögern, hinnehmen, wegschauen. Der Westen ohne Jugoslawien-Politik, in: FAZ, 30.01.1993.

<sup>417</sup> Vgl. FAZ, 13.04.1994.

<sup>418</sup> Vgl. „Kinkel: Autonomie des Kosovo schützen“, FAZ, 13.12.1995.

<sup>419</sup> „Kosovo-Albaner radikalisieren sich. Rugova fordert Nato-Luftangriffe“, FAZ, 22.06.1998.



Auch die rot-grüne Regierungskoalition, die seit Oktober 1998 im Amt ist, hielt am Ziel der Wiederherstellung der Autonomie fest und lehnte die staatliche Souveränität des Kosovos kategorisch ab.<sup>420</sup>

### *Erhalt der gesamteuropäischen Stabilität*

Mit der Suche nach einer politischen Lösung für den Konflikt im Kosovo verband die Bundesregierung gleichzeitig ein weitergefaßtes Ziel. Nach Auffassung Bonns bedrohte die kritische Entwicklung des Disintegrationsprozesses auf dem Balkan die europäische Sicherheit und Stabilität insgesamt.<sup>421</sup> Daher sollte das Festhalten an der Einheit Jugoslawiens ganz Europa vor Tendenzen der Fragmentierung schützen. Es sollte vermieden werden, daß die Auflösung Jugoslawiens Ausstrahlungseffekte auf andere Staaten mit ähnlichen Minderheitenproblemen hatte. Insofern war der Jugoslawienkonflikt zu Anfang mit den Auflösungstendenzen in der Sowjetunion verbunden. Zudem wiesen nahezu alle mittelosteuropäischen Staaten ethnische Minderheiten auf, die bei einer international geförderten Auflösung Jugoslawiens in seine Teilrepubliken ebenfalls Sezessionskonflikte verursachen könnten.<sup>422</sup>

Anfang 1998, als sich die Lage im Kosovo verschärfte und tausende Kosovo-Albaner in die Grenzregionen zu flüchten begannen, bezeichnete Außenminister Kinkel die Situation in dem Krisengebiet als eine „ganz schwierige Gemengelage“ und fügte hinzu: „Wir müssen aufpassen, daß wir nicht überall, wo es Probleme gibt, sofort an Grenzänderungen denken“. Seiner Auffassung nach komme es auf drei Dinge an: Die Eindämmung des Konflikts durch den Rückzug der serbischen Sonderpolizei und die Vermeidung militanter Aktionen der Kosovo-Albaner, die Beruhigung der angrenzenden Staaten und schließlich die Lösung der Krise.<sup>423</sup>

Darüber hinaus sah die Bundesregierung in der serbischen Aggressionspolitik eine ernstzunehmende Gefährdung der europäischen Grundwerte, insbesondere der Prinzipien und Verpflichtungen der KSZE. Nach Bonner Auffassung stellte das Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus die Grundlage der gesamteuropäischen Stabilität dar. Die Bundesregierung beurteilte die Jugoslawienkrise als

---

<sup>420</sup> Vgl. „Schröder warnt Serben und Albaner ‚Der Staatengemeinschaft ist es bitterernst‘“, FAZ, 02.02.1999.

<sup>421</sup> Vgl. „Schreiben von Bundeskanzler, Helmut Kohl, an den Ministerpräsidenten von Jugoslawien, Ante Markovic“, in: Bulletin vom 19.02.1991, Nr. 18, S. 127.

<sup>422</sup> Vgl. Michael Libal, *Germany and Yugoslavia 1991-1992. The Issues, Draft*, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, MA, 1996, S. 65f.

eine schwere Erschütterung des europäischen Fundaments, welches sie durch die Förderung gemeinsamer Werte grundzulegen suchte.<sup>424</sup> Daher verfolgte Bonn durchgängig auch das Ziel, die jugoslawische Führung zur Demokratisierung und zur Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien anzuhalten.

„Die Ziele unserer Politik gegenüber diesen Staaten sind klar: Schaffung von Stabilität durch Demokratisierung, marktwirtschaftliche Reformen und Entwicklung ziviler Gesellschaften unter besonderer Berücksichtigung der Probleme ethnischer Gruppen und Minderheiten.“<sup>425</sup>

Darüber hinaus war es das Ziel der Bundesregierung die KSZE-Prinzipien zu schützen, die sie durch die Belgrader Führung massiv verletzt sah. Sowohl in der Jugoslawienkrise, als auch im Kosovo-Konflikt wies die Bundesregierung stets darauf hin, daß eine Lösung nur auf politischem Wege und im Einklang mit den KSZE-Prinzipien erreicht werden könnte.<sup>426</sup>

Das Ziel der Bewahrung der gemeinsamen Werte und KSZE-Prinzipien war eng mit dem Ziel verknüpft, die Glaubwürdigkeit der supranationalen und internationalen Institutionen zu erhalten. Im Kosovo-Konflikt – wie auch im Jugoslawien-Konflikt – standen aus deutscher Sicht neben der EG/EU und der NATO vor allem auch die Vereinten Nationen und die KSZE bzw. OSZE auf dem Prüfstand. Insbesondere das von der Bundesregierung geforderte und schließlich in der KSZE/OSZE geschaffene Instrumentarium zur Konfliktvermeidung und Krisenbewältigung<sup>427</sup> mußte sich in Jugoslawien einer ersten Bewährungsprobe unterziehen.<sup>428</sup> Bundeskanzler Kohl sagte am 19. Juni 1991 in seiner Eröffnungssprache auf dem KSZE-Außenministertreffen in Berlin:

---

<sup>423</sup> Vgl. „Solana fordert Druck auf Milosevic“, FAZ, 23.03.1998; sowie „Interview des Bundesministers des Auswärtigen mit dem Deutschlandfunk am 9. März 1998“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, März 1998, Nr. 3, S. 43-45, hier S. 43.

<sup>424</sup> Vgl. „Schreiben von Bundeskanzler, Helmut Kohl, an den Ministerpräsidenten von Jugoslawien, Ante Markovic“, in: Bulletin vom 19.02.1991, Nr. 18, S. 127.

<sup>425</sup> Klaus Kinkel, Was wir von Südosteuropa erwarten, in: FAZ, 10.06.1997.

<sup>426</sup> Vgl. „Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung in der Sowjetunion und Jugoslawien“, abgegeben von Bundeskanzler Helmut Kohl am 4. September 1991 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin vom 05.09.1991, Nr. 94, S. 749-752, hier S. 752.

<sup>427</sup> Wie bereits in der Fallstudie „Institutionalisierung“ gezeigt wurde, war es ein wichtiges Ziel der deutschen Politik, innerhalb der KSZE/OSZE Strukturen zu schaffen, die Konflikte entweder gar nicht erst entstehen ließen oder aufkeimende Konflikte und Krisen vor der Eskalation von Gewalt beizulegen. Dazu hat die Bundesregierung – insbesondere im Rahmen der KSZE und OSZE – das Ziel verfolgt, gemeinsame Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus sowie hohe Menschenrechtsstandards in allen europäischen Staaten zu fördern. Dahinter stand die Vorstellung, daß in derart verfaßten Staaten das Konfliktrisiko weitgehend minimiert wäre. Für unvermeidliche bzw. nicht verhinderte Konflikte sollte nach Ansicht der Bundesregierung in einem möglichst frühen Stadium politisch auf die Situation eingewirkt werden können. Daher förderte Bonn, bei der KSZE/OSZE wirksame Instrumente zur möglichst frühzeitigen Bearbeitung von Konflikten einzurichten, die allgemein akzeptiert und formalisiert waren. Vgl. dazu Kapitel 2.4.1 der vorliegenden Arbeit.

<sup>428</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anläßlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 798.

„Uns kann und darf nicht gleichgültig sein, wenn irgendwo in Europa die Gefahr militärischer Gewalt droht. In den Augen der Bürger unserer Staaten stehen hier zu recht die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit des KSZE-Prozesses auf dem Prüfstand.“<sup>429</sup>

### 3.4.2 Strategien und Instrumente

Um das übergeordnete Ziel der Entschärfung des Konfliktpotentials im Kosovo bzw. die Befriedung des ausgebrochenen Konflikts in der Provinz zu erreichen, propagierte die Bundesregierung bestimmte Instrumente und Strategien. Diese lassen sich in der politischen Rhetorik führender Regierungspolitiker nachweisen. Die Strategien der Bundesregierung, mit denen sie den Kosovo-Konflikt zu bearbeiten versuchte, beschränkten sich nicht allein auf die Krise in der ehemals autonomen Provinz Kosovo, sondern standen in einem engen Zusammenhang mit der Jugoslawienkrise im allgemeinen.<sup>430</sup> Sie erstreckten sich über eigenständige diplomatische Initiativen, die Vermittlungsdienste regionaler Organisationen bzw. der internationalen Staatengemeinschaft, die Schaffung positiver und negativer Anreizsysteme für die Konfliktparteien und die Androhung multilateraler Militäraktionen. In den unterschiedlichen Phasen des Konflikts standen dabei verschieden Strategien und Instrumente im Vordergrund.

#### 1. Phase: Konfliktprävention durch die KSZE (1991/1992)

##### *Politische Anreize und Drohungen*

In der ersten Phase des Kosovo-Konflikts von 1991 bis 1992 sah die Bundesregierung zunächst eine erfolgversprechende Strategie darin, die Belgrader Führung mit Hilfe positiver Anreize zur Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte im Kosovo zu bewegen. In einem Schreiben vom Februar 1991 forderte Bundeskanzler Kohl den jugoslawischen Präsidenten, Ante Markovic, auf, über den politischen Dialog eine friedliche Lösung für das Zusammenleben der jugoslawischen Völker zu finden. Der deutsche Bundeskanzler verknüpfte die Einräumung von Menschen- und Minderheitenrechten, die sich nach der Charta von Paris sowie allen übrigen KSZE-Dokumenten zu richten habe, mit der Zusage

---

<sup>429</sup> Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anlässlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579, hier S. 578.

<sup>430</sup> Vgl. Zur deutschen Zivilmachtrolle im Jugoslawien-Konflikt Knut Kirste, Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 359), Frankfurt/M.: Lang 1998, S. 351-454.

einer aktiven deutschen Unterstützung.<sup>431</sup> Zudem sah Bonn die Möglichkeit, durch supranationale und internationale Institutionen Einfluß auf die jugoslawische Regierung auszuüben. Deutschland wollte mit Hilfe der KSZE demokratische und marktwirtschaftliche Reformen in Jugoslawien als Teilnehmer der Konferenz anstoßen und unterstützen.<sup>432</sup> Durch die Verpflichtung zu Grundwerten wie Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft im Rahmen der KSZE sollte die jugoslawische Föderation zu einem stabilen und friedlichen Staat geformt und dauerhaft in die europäischen Strukturen eingebunden werden. Die Bundesregierung betrachtete die Verregelung und Verrechtlichung der Menschen- und Minderheitenrechten innerhalb der KSZE sowie die Verpflichtung zum Prinzip des Gewaltverzichts als die grundlegendste Form der Konfliktprävention.<sup>433</sup>

Darüber hinaus sah insbesondere Außenminister Genscher im Einsatz des KSZE-Instrumentariums zur Konfliktvorbeugung und Konfliktbearbeitung eine Möglichkeit, den Jugoslawien-Konflikt – und damit auch den Konflikt im Kosovo – noch vor seiner Eskalation zu behandeln und beizulegen. Im Juni 1991 regte der deutsche Außenminister als Reaktion auf die in Slowenien und Kroatien ausgebrochenen Kämpfe bei einem Treffen der WEU-Staaten an, den erst kürzlich auf dem Berliner Ratstreffen der KSZE geschaffenen Dringlichkeitsmechanismus in Gang zu setzen. Nach diesem Verfahren sollte sich der Ausschuß Hoher Beamter mit der Situation befassen und im Rahmen der präventiven Diplomatie tätig werden.<sup>434</sup>

Neben der Auslösung des politischen Krisenmechanismus war es ein besonders weitreichendes Mittel, den Regelverletzer notfalls von der Teilnahme an der KSZE auszuschließen. Mit Blick auf Jugoslawien forderte Genscher im September 1991, daß ein Teilnehmerstaat bei „schwerwiegenden Verletzungen der Charta von Paris – insbesondere der Menschenrechte, des Rechts der Selbstbestimmung der Völker und der demokratischen Ordnung“ – in der Gemeinschaft der KSZE-Staaten isoliert werden müßte. Nach Auffassung Genschers sollten sich die sanktionierenden KSZE-Teilnehmerstaaten über die „Isolierung“ des betroffenen Staates hinaus auch auf „notwendig erscheinende Maßnahmen zur

---

<sup>431</sup> Vgl. „Schreiben von Bundeskanzler, Helmut Kohl, an den Ministerpräsidenten von Jugoslawien, Ante Markovic“, in: Bulletin vom 19.02.1991, Nr. 18, S. 127.

<sup>432</sup> Vgl. „Schreiben von Bundeskanzler, Helmut Kohl, an den Ministerpräsidenten von Jugoslawien, Ante Markovic“, in: Bulletin vom 19.02.1991, Nr. 18, S. 127.

<sup>433</sup> Vgl. Presseerklärung von Außenminister Genscher bei der abschließenden Pressekonferenz des Ersten Ratstreffens der KSZE in Berlin am 20.06.1991, in: Auswärtiges Amt, PrMitt., Nr. 1136/91 vom 20.06.1991.

<sup>434</sup> Vgl. FAZ, 29.06.1991. Dieser Mechanismus wird auch „Berliner-Mechanismus“ oder „Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“ genannt. Zum Verfahren vgl. auch Kapitel 2.5.3 dieser Arbeit.

Wiederherstellung der Weltordnung der Charta von Paris einigen können.<sup>435</sup> Im Juli 1992 kündigte das Auswärtige Amt an, daß die Außenminister der EG erwogen, die „neue Bundesrepublik Jugoslawien“ aus allen internationalen Organisationen – auch von der Teilnahme an der KSZE – auszuschließen.<sup>436</sup>

In dieser Phase der Konfliktprävention im ehemaligen Jugoslawien sollten die Instrumente der KSZE nach Auffassung der Bundesregierung durch weitere gemeinsame Initiativen – vor allem innerhalb der EPZ sowie der NATO und der WEU – oder bilaterale Konsultationen mit der Belgrader Führung ergänzt werden. Im Dezember 1992 äußerte Bundeskanzler Helmut Kohl in einem Gespräch mit dem Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien, Milan Panic, seine Besorgnis über die angespannte Lage im Kosovo und forderte „substantielle Schritte zur Verwirklichung der legitimen Rechte der albanischen Minderheit.“<sup>437</sup> Ein Druckmittel sah die Bundesregierung darin, der Belgrader Zentralregierung mit der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens zu drohen und den Konflikt dadurch zu internationalisieren, damit der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen angerufen werden könnte.<sup>438</sup>

#### *Wirtschaftliche Sanktionen*

Die politischen Instrumente und Anreize sollten nach Auffassung der Bundesregierung durch wirtschaftliche Sanktionen ergänzt werden. Bundeskanzler Kohl sprach sich Anfang Juli 1991 dafür aus, die Finanzhilfe der EG für Jugoslawien einzufrieren, solange eine friedliche Lösung nicht gesichert sei.<sup>439</sup> Nach dem Scheitern eines Waffenstillstandsabkommens im Juli 1991 drängte die BRD auf einem Sondertreffen der EG-Außenminister Anfang August 1991 in Den Haag auf die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Serbien. Auf der anderen Seite stellte Außenminister Genscher den Serben für die Zustimmung zu einer Friedenskonferenz wirtschaftliche Hilfen der EG in Aussicht.<sup>440</sup>

---

<sup>435</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.09.1991, Nr. 100, S. 797-799, hier S. 798f.

<sup>436</sup> Vgl. „Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien und Entscheidung der Bundesregierung über die Beteiligung der Bundeswehr an Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO“, abgegeben von Bundesaußenminister Klaus Kinkel am 22. Juli 1992 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin vom 23.07.1992, Nr. 83, S. 805-808, hier S. 805.

<sup>437</sup> „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Ministerpräsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien“, Mitteilung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Dieter Vogel, in: Bulletin vom 02.12.1992, Nr. 129, S. 1182.

<sup>438</sup> Vgl. SZ, 26.08.1991.

<sup>439</sup> Vgl. „Herausforderungen für den Einigungsprozeß in Deutschland und Europa“, Erklärung des Bundeskanzlers vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 1. Juli 1991, in: Bulletin vom 02.07.1991, Nr. 75, S. 601-603, hier S. 601.

<sup>440</sup> Vgl. FAZ, 05.09.1991.

### *Militärische Sanktionen und Peacekeeping-Einsätze*

Zusätzlich sah die Bundesregierung die Notwendigkeit, die Bemühungen zur Beilegung des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien mit militärischen Maßnahmen zu flankieren. So sprach sich Außenminister Genscher vor den Vereinten Nationen für die Verhängung eines Waffen-Embargos gegen Jugoslawien aus. Darüber hinaus erwog Genscher, die Idee einer europäischen Friedenstruppe für Jugoslawien innerhalb der WEU und des KSZE-Krisenmechanismus zu erörtern. Der Einsatz sollte jedoch nur mit der Zustimmung aller Konfliktparteien erfolgen, auch der Serbiens. Gleichzeitig betonte er, daß die Teilnahme deutscher Soldaten an einem solchen Einsatz nicht in Frage komme, da dies durch das Grundgesetz nicht gestattet sei.<sup>441</sup> Im Juli 1992 bezeichnete Außenminister Klaus Kinkel eine internationale Militärintervention als „letzte Option“. Im August 1992 sprach sich Bundesverteidigungsminister Rühle gegen ein militärisches Eingreifen in Jugoslawien aus; er plädierte stattdessen für die konsequente Durchsetzung des Embargos.<sup>442</sup>

### **2. Phase: KSZE/OSZE „out of area – out of business“ (1993-1997)**

Nachdem die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) am 8. Juli von der Teilnahme an der KSZE ausgeschlossen wurde, waren die Einflußmöglichkeiten der KSZE auf die Führung in Belgrad an einem vorläufigen Ende angelangt. In dieser Phase des Konflikts verlagerte Bonn daher seine Bemühungen zur Konfliktprävention im Kosovo auf andere multinationale Initiativen, um weiterhin Druck auf die Führung in Belgrad auszuüben. In der Folgezeit sah die Bundesregierung in den Vereinten Nationen, der EPZ bzw. GASP sowie in der internationalen Kontaktgruppe andere geeignete Instrumente, um eine politische Lösung zwischen der serbischen Führung und den Kosovo-Albanern über den künftigen Status der Provinz herbeizuführen. Insbesondere die Ende April 1994 aus Vertretern der USA, Rußlands, Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands gebildete *internationale Kontaktgruppe*,<sup>443</sup> betrachtete die Bundesregierung neben der EU und den Vereinten Nationen als aussichtsreiche Initiative zur Befriedung des Balkans.<sup>444</sup>

Ein weiteres Mittel, um beschwichtigenden Einfluß auf die Politik der Belgrader Führung zu nehmen, sah Bonn in der völkerrechtlichen Anerkennung der aus Serbien und Monte-

---

<sup>441</sup> Vgl. „Genscher will Friedenstruppen-Einsatz nur unter Zustimmung Jugoslawiens erörtern“, FAZ, 03.08.1991.

<sup>442</sup> Vgl. FAZ, 04.08.1993.

<sup>443</sup> Zu ihrem ersten Treffen trat die Kontaktgruppe am 26. April in London zusammen. Einziges deutsches Mitglied der Kontaktgruppe war der Osteuropa-Experte des Auswärtigen Amtes, Michael Steiner. Vgl. „Ein weiteres Forum zur Diskussion über den Balkankrieg, „Kontaktgruppe“ tagte erstmals in London / Rußland und die Vereinigten Staaten direkt beteiligt“, FAZ, 27.04.1994; sowie FAZ, 30.04.1994.

<sup>444</sup> Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 398.

negro bestehenden Bundesrepublik Jugoslawien. Als nach anderen EU-Staaten auch Deutschland am 17. April 1996 beschloß, die Bundesrepublik Jugoslawien anzuerkennen, verband Außenminister Kinkel dies mit der „Erwartung“, daß Belgrad seinen internationalen Verpflichtungen nachkomme.<sup>445</sup>

Darüber hinaus versuchte die Bundesregierung indirekt, die Situation im Kosovo zu beeinflussen, indem sie die Schritte zur Stabilisierung Albanien forderte, das südlich an die serbische Provinz Kosovo angrenzt. Anfang 1997 forderte Außenminister Kinkel die OSZE, die EU, Griechenland und Italien zur Hilfe bei der Demokratisierung und dem Aufbau eines Rechtsstaats in Albanien auf. Zusätzlich sollte mit Unterstützung des Europarats eine neue Verfassung ausgearbeitet werden. Für eine „positive“ politische Entwicklung in Albanien sagte Kinkel finanzielle Unterstützungen zu.<sup>446</sup>

### *Wirtschaftliche Anreize*

Flankierend zu diesen begrenzten politischen Instrumenten konnten nach Auffassung der Bundesregierung in dieser Phase wiederum wirtschaftliche Anreize für bzw. Sanktionen gegen die Belgrader Führung eingesetzt werden. Im November 1993 stellte Außenminister Kinkel zwar eine schrittweise erfolgende Aufhebung der Sanktionen gegenüber Serbien in Aussicht, wenn dieses die westlichen Bedingungen bezüglich Bosnien erfülle. Eine Eingliederung in die internationale wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit kam nach Ansicht Kinkels erst in Betracht, wenn alle Probleme im früheren Jugoslawien – einschließlich Kosovo, Vojwodina, Sandžak und ‚Krajina‘ – gelöst wären.<sup>447</sup> Auch in der Folgezeit betrachtete Außenminister Kinkel politische Lösungen für die anderen serbischen Regionen – unter anderem auch für das Kosovo – als einen Teil der notwendigen Bedingungen für die Lockerung der verhängten Sanktionen.<sup>448</sup> Mitte 1997 machte Außenminister Kinkel sein Festhalten am Junktim zwischen politischen und wirtschaftlichen Konditionen erneut deutlich:

„ ... Wer nach Europa will, muß sich an dessen Werten und Standards messen lassen.“ Für Bosnien und Hercegovina, die Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatien, mit denen die EU noch keine Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen

---

<sup>445</sup> „Deutschland erkennt Bundesrepublik Jugoslawien an“, FAZ, 18.04.1996.

<sup>446</sup> Kinkel bezog sich auf eine deutsche Hilfszusage von 280 Millionen DM. Vgl. FAZ, 11.03.1997.

<sup>447</sup> Vgl. „Bonn: Letzter Versuch, eine Winterkatastrophe in Bosnien abzuwenden“, FAZ, 19.11.1993.

<sup>448</sup> Zur Frage der Suspendierung der von der Staatengemeinschaft gegen Serbien und Montenegro verhängten Sanktionen sagte Kinkel im August 1994, eine vollständige Aufhebung könne es nicht geben, wenn die Frage der serbisch besetzten Gebiete in Kroatien und das Problem des mehrheitlich von Albanern bewohnten Amselfelds (Kosovo) nicht gelöst sei. Gleichwohl sei eine zeitweise Suspendierung oder Lockerung der Sanktionen denkbar, wenn sich Serbien kooperationsbereit zeige und den Druck auf die bosnischen Serben zur Annahme des Friedensplanes der internationalen Kontaktgruppe (Rußland, Vereinigte Staaten, Großbritannien, Frankreich und Deutschland) aufrechterhalte. Vgl. FAZ, 27.08.1994.

hat, sind die Erwartungen und politischen Konditionalitäten definiert: überzeugende Fortschritte in Richtung Demokratisierung und Wirtschaftsreformen, umfassende Menschen- und Minderheitenrechte, Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen, Umsetzung des Dayton-Abkommens. Von der Bundesrepublik Jugoslawien fordern wir überdies die Gewährung einer weitgehenden Autonomie für das Kosovo.<sup>449</sup>

### *Militärische Instrumente*

Auch nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 die Beteiligung der Bundeswehr an multilateralen friedenserhaltenden Maßnahmen für verfassungskonform erklärt hatte, sprach sich die Bundesregierung weiter gegen den Einsatz deutscher Soldaten in Jugoslawien aus. Sie begründete diese Haltung mit der historischen Belastung Deutschlands und dem fehlenden Rückhalt in der deutschen Bevölkerung, die nach ihrer Auffassung nicht bereit sei, Menschenleben für Jugoslawien zu opfern.<sup>450</sup> Ende 1995 änderte die Bundesregierung ihre Haltung in dieser Frage und beschloß, sich mit deutschen Soldaten am multilateralen militärischen Engagement in Bosnien zu beteiligen. Bundeskanzler Kohl knüpfte den Einsatz an das Ziel, „dem Grundsatz eines wirksamen Minderheitenschutzes überall in Europa Anerkennung und Achtung verschaffen“. Darüber hinaus verband Kohl dies mit einer Warnung an die Belgrader Führung, die Menschen- und Minderheitenrechte vor allem im Kosovo zu achten. Ein umfassender und gerechter Frieden im ehemaligen Jugoslawien wäre ohne eine gerechte Lösung im Kosovo nicht möglich. Zusätzlich werde Deutschland – neben seinem militärischen Beitrag – beim Wiederaufbau und der Rückkehr der Flüchtlinge „im Rahmen seiner Möglichkeiten“ helfen.<sup>451</sup>

Als Anfang 1997 in Albanien eine innenpolitische Krise zu Unruhen innerhalb des Landes führte, sah die Bundesregierung trotz der Gefahr der Destabilisierung der Region keine Möglichkeit für ein militärisches Eingreifen westeuropäischer Streitkräfte in Albanien. Nach Auffassung von Bundeskanzler Kohl und Außenminister Kinkel war die Situation in Albanien nicht mit der in Bosnien zu vergleichen. Im früheren Jugoslawien habe es sich um Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen und damit um vergleichsweise klare Fronten gehandelt, dagegen sei in Albanien ein vollständiges Chaos ausgebrochen. Jetzt sei eine „politische Lösung“ notwendig.<sup>452</sup>

---

<sup>449</sup> Vgl. Klaus Kinkel, Was wir von Südosteuropa erwarten, FAZ, 10.06.1997.

<sup>450</sup> „Wir fordern keine Militäreinsätze“, FAZ, 30.11.1994.

<sup>451</sup> „Kohl sieht die Mehrheit des deutschen Volkes hinter den Bundeswehrsoldaten“, FAZ, 07.12.1995.

<sup>452</sup> Vgl. „Bonn gegen militärisches Eingreifen in Albanien. ‚Politische Lösung notwendig‘“, FAZ, 15.03.1997. Zudem war die Bundesregierung der Ansicht, daß sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit den Vorgängen befassen sollte. Der Vorsitzende des Nato-Militärausschusses, der frühere Generalinspekteur der Bundeswehr Naumann, sagte, daß ein Militäreinsatz von außen nur auf der Rechtsgrundlage eines Mandats des VN-Sicherheitsrates oder der OSZE erfolgen könnte. Die NATO beobachte und analysiere die Lage, da sie die Gefahr einer Ausstrahlung der Unruhen auf das Kosovo



### **3. Phase: Krisenmanagement der OSZE zusammen mit anderen internationalen Institutionen (1998/1999)**

#### *Politische Konditionalisierung und wirtschaftliche Anreize*

Nach der Eskalation der Gewalt im Kosovo sah die Bundesregierung ein Instrument zur Eindämmung des Konflikts in der Verstärkung ihrer Stabilisierungspolitik für Albanien. Außenminister Kinkel machte bei einem Treffen in der albanischen Hauptstadt die deutsche Unterstützung für die auf Ausgleich und Dialog gerichtete Politik der albanischen Regierung deutlich. Kinkel lobte ausdrücklich ihren „mäßigen und beruhigenden Einfluß“ auf die Lage im Kosovo und versprach dem Land Hilfe „auf dem Weg zurück nach Europa“. In bezug auf den Konflikt im Kosovo bezeichnete der deutsche Außenminister seinen Besuch als „Stabilitätsinjektion“ für die Region.<sup>453</sup> Darüber hinaus forderte Kinkel Anfang März 1998 ein Zusammentreffen der Außenminister der Region mit denen der Kontaktgruppe der internationalen Gemeinschaft. Zudem gab Kinkel bekannt, er wolle sich bei den EU-Außenministern dafür einsetzen, die EU-Kontakte mit Ländern jener Region zu verstärken.<sup>454</sup>

Das Junktim der Bundesregierung, wirtschaftliche Unterstützungen für Belgrad nur im Gegenzug für politisches Entgegenkommen in der Kosovo-Frage zu geben, mußte nach Bonner Auffassung weiterhin bestehen bleiben. Diese Ansicht teilten auch die übrigen EU-Staaten. Anfang 1998 drohten die EU-Außenminister, Sanktionen gegen Belgrad zu verhängen, sollte die serbische Regierung weiter unverhältnismäßig Gewalt im Kosovo anwenden.<sup>455</sup> Auf der anderen Seite stellten sie fest, daß es einen Ausbau der Beziehungen, nicht zuletzt Handelserleichterungen, zwischen der EU und Belgrad geben könnte, wenn sich die Machthaber im Kosovo-Konflikt um Dialog und eine politische Lösung bemühten.<sup>456</sup>

Zusätzlich zur außenpolitischen Zusammenarbeit innerhalb der EU beabsichtigte die Bundesregierung mit zusätzlichen gemeinsamen diplomatischen Initiativen, auf den Kosovo-Konflikt einzuwirken. Im Februar 1998 kündigte Außenminister Kinkel an, zusammen mit

---

und auf Mazedonien sehe. Die jugoslawischen Streitkräfte seien bereits in erhöhte Alarmbereitschaft versetzt worden. Ebd.

<sup>453</sup> Oliver Hoischen, „Lob für ‚beruhigenden Einfluß‘ auf den Kosovo. Kinkel sagt Tirana Unterstützung zu“, FAZ, 09.02.1998. Das deutsche Interesse an einem innenpolitisch gefestigten Albanien und an ruhigen Verhältnissen in seiner Nachbarschaft lag nicht zuletzt auch in der großen Zahl (400.000) von Albanern begründet, die zu dem Zeitpunkt in Deutschland lebten. Mehr als 120.000 davon kamen nach Kinkels Angaben allein aus dem Kosovo. Deutschland war daran gelegen, daß der Flüchtlingsstrom nachläßt. Auch darauf konnte Tirana nach Bonner Auffassung hilfreich einwirken.

<sup>454</sup> „Kinkel wendet sich an Annan“, FAZ, 07.03.1998.

<sup>455</sup> Vgl. NZZ, 05.03.1998.

dem französischen Außenminister Védryne nach Belgrad zu reisen, um nach Lösungen für den Konflikt zu suchen.<sup>457</sup>

Darüber hinaus betrachtete Außenminister Kinkel die Reaktivierung der Bosnien-Kontaktgruppe als ein geeignetes Mittel, den Druck auf die Führung in Belgrad zu verstärken.<sup>458</sup> In der Kontaktgruppe sah die Bundesregierung zum einen die Möglichkeit, ihren Einfluß auf die wichtigen Entscheidungen im Kosovo-Konflikt zu erhalten, solange Deutschland kein Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ist. Zum anderen war die Kontaktgruppe nach Auffassung der Bundesregierung bei der Einbeziehung Rußlands, aber ohne China, ein weniger stark durch Vetos blockiertes und dadurch effektiveres Instrument zur Konfliktbearbeitung. Die Einbeziehung Rußlands hatten Bundeskanzler Kohl, Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühe stets als ein „Leitmotiv“ betrachtet, insbesondere dann, wenn es um die Anwendung militärischer Instrumente zur Krisenbewältigung ging.<sup>459</sup>

#### *Wiedereinschaltung der OSZE*

Darüber hinaus propagierte die Bundesregierung seit Ende 1997, die OSZE wieder in die Vermittlungsversuche im Kosovo einzubinden. Der deutsche Außenminister Kinkel und der französische Außenminister Védryne forderten den jugoslawischen Präsidenten Milošević in einem gemeinsamen Schreiben vom 19. November 1997 zur Aufnahme von Verhandlungen mit den Kosovo-Albanern auf. Kinkel und Védryne stellten Milošević die Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen zwischen der EU und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sowie eine Unterstützung der jugoslawischen Kandidatur zur Aufnahme in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Aussicht.<sup>460</sup> Im Gegenzug dazu sollte Belgrad unverzüglich und ohne Vorbedingungen mit den Kosovo-Albanern Verhandlungen über einen Sonderstatus des Kosovos aufnehmen und die Langzeitmission der OSZE in den Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina ermöglichen, die 1993 von Belgrad ausgewiesen wurde. In ihrem Schreiben drückten die Minister aus:

---

<sup>456</sup> Vgl. FAZ, 13.03.1998.

<sup>457</sup> Vgl. FAZ, 09.02.1998. Bereits im November 1997 hatten der deutsche Außenminister, Kinkel, und der französische, Védryne, in einem gemeinsamen Brief an die politische Führung in Belgrad die Haltung der EU zum Kosovo deutlich gemacht und internationale Vermittlung angeboten. Vgl. FAZ, 16.01.1998.

<sup>458</sup> Erstmals hat die Kontaktgruppe im Mai 1996 Stellung zur Kosovo-Frage bezogen und eine weitgehende Autonomie für die Provinz innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) gefordert. Vgl. „Kosovo-Führung um Beruhigung der Lage bemüht“, FAZ, 05.03.1998.

<sup>459</sup> „Kohl spricht mit Jelzin über das Kosovo“, FAZ, 09.06.1998.

„Frankreich und Deutschland werden darauf hinwirken, daß die Europäische Union und die internationale Gemeinschaft positiv auf Fortschritte hin zu einer friedlichen Lösung des Kosovo-Problems reagieren“.<sup>461</sup>

In der folgenden Zeit setzte sich Außenminister Kinkel sowohl innerhalb der wiederbelebten Balkan-Kontaktgruppe als auch der GASP der EU wiederholt für die Rückkehr der OSZE in die Krisenregion ein. Nach Auffassung Kinkels sollte in dieser Phase des Konflikts die OSZE alle verfügbaren Mittel der vorbeugenden Diplomatie einsetzen. Außenminister Kinkel forderte im März 1998, eine neue Mission des früheren spanischen Ministerpräsidenten und OSZE-Sonderbeauftragten González zu entsenden. Zusätzlich forderte er den Ausbau der OSZE-Missionen in Albanien und Mazedonien und die Rückkehr der OSZE-Langzeitmission ins Kosovo.<sup>462</sup>

Als im Juni 1998 die EU-Außenminister von Belgrad forderten, die Gewalt gegen die Kosovo-Albaner einzustellen, fügte der deutsche Außenminister den Vorschlag an, EU- oder OSZE-Monitoren in die Provinz zu schicken, um die serbischen Verbrechen öffentlich anzumahnen.<sup>463</sup> Im Juli wiederholte Kinkel seinen Vorschlag und bezeichnete eine Beobachtermision der OSZE im Kosovo als „ein geeignetes Mittel, um den Konflikt vielleicht noch eindämmen zu können“. Allerdings machte Kinkel die Entsendung von OSZE-Monitoren von der Zustimmung Belgrads abhängig.<sup>464</sup>

### *Militärische Instrumente*

Neben diplomatischen Initiativen und politischen sowie wirtschaftlichen Anreizsystemen befürwortete die Bundesregierung in dieser Phase des Konflikts, abgestufte militärische Instrumente einzusetzen. Einerseits forderte Bonn als Mittel zur Eindämmung des Konflikts, die gemäßigten Kräfte unter den Kosovo-Albanern zu stärken. Dadurch sollte verhindert werden, daß weder Waffen noch zusätzliche Kämpfer aus dem Ausland in die Region gelangen.<sup>465</sup> Andererseits sah die Bundesregierung es als notwendig an, Belgrad zu-

---

<sup>460</sup> Darüber hinaus umfaßte das deutsch-französische „Anreiz-Paket“ die Verlängerung gewährter Handelsvergünstigungen der EU, mittelfristig die vollständige internationale Integration Jugoslawiens sowie enge Kooperation mit der EU. Vgl. „Neues Bündnis der Kosovo-Albaner“, FAZ, 22.11.1997.

<sup>461</sup> Der Vollständige Wortlaut des Schreibens ist abgedruckt bei Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention?, An Analytical Documentation, 1991-1998*, (ECMI Working Paper; No. 1), Flensburg: European Centre for Minority Issues 1998, S. 60-61.

<sup>462</sup> Vgl. „Kinkel wendet sich an Annan“, FAZ, 07.03.1998; sowie „Interview des Bundesministers des Auswärtigen mit dem Deutschlandfunk am 9. März 1998“, in: *Stichworte zur Sicherheitspolitik März 1998*, Nr. 3, S. 43-45, hier S. 43f.

<sup>463</sup> Vgl. SZ, 09.06.1998.

<sup>464</sup> Vgl. „Kinkel erwartet zunächst keinen NATO-Einsatz im Kosovo“, FAZ, 02.07.1998.

<sup>465</sup> „Interview des Bundesministers des Auswärtigen mit dem Deutschlandfunk am 9. März 1998“, in: *Stichworte zur Sicherheitspolitik März 1998*, Nr. 3, S. 43-45, hier S. 43f.

nehmend auch mit militärischen Maßnahmen zu drohen, um den politischen und wirtschaftlichen Initiativen und Instrumenten den erforderlichen Nachdruck zu verleihen.

Nach der Zuspitzung der Lage im Kosovo im März 1998 verlangte Außenminister Kinkel, daß sich der Sicherheitsrat umgehend mit der Gefahr befassen müsse, daß der Kosovo-Konflikt den Frieden und die Stabilität der gesamten Region aufs Spiel setze. Kinkel forderte zur Stützung der regionalen Stabilität, umgehend die Verlängerung der militärischen Präsenz der Vereinten Nationen in Mazedonien zu beschließen. Darüber hinaus wollte Kinkel Initiativen zu ergreifen, um einen Ausbau der „Präsenz der Westeuropäischen Union (WEU) in Albanien“ zu erreichen.<sup>466</sup>

### *NATO-Drohungen*

Zusätzlich sollten die Friedensbemühungen für das Kosovo nach Auffassung der Bundesregierung durch NATO-Drohungen unterstrichen werden. Ende Mai 1998 sprach sich Bundesverteidigungsminister Rühle in Bonn zwar gegen den Einsatz der Bundeswehr zur Kontrolle der Grenzen des Kosovo aus. Doch übereinstimmend mit Außenminister Kinkel befürwortete er, militärische Schritte der NATO zu prüfen, um die Kämpfe zwischen den serbischen Sicherheitskräften und Kosovo-Albanern einzudämmen und ihre Ausweitung auf Nachbarstaaten wie Mazedonien und Albanien zu verhindern.<sup>467</sup>

Eine Woche später, nachdem Albaner-Führer Rugova wegen der zunehmenden Gewaltanwendung serbischer Polizeikräfte gegen Kosovo-Albaner eine Verhandlungsrunde mit Belgrad absagte, sollten nach Auffassung der Bundesregierung militärische Mittel nicht mehr ausschließlich flankierenden Charakter haben. Außenminister Kinkel forderte die NATO auf, eine rasche Entscheidung über ein militärisches Vorgehen im Kosovo zu treffen. Seiner Auffassung nach sollten zunächst NATO-Truppen in Albanien und Mazedonien stationiert werden, um die Grenze zum Kosovo sichern. Wenn sich die Lage weiter verschärfe, müßte die Allianz direkt im Kosovo eingreifen.<sup>468</sup> Diese Ansicht teilte auch der damalige SPD-Kanzlerkandidat Gerhard Schröder. Darüber hinaus zog Schröder einen NATO-Einsatz im Fall der Eskalation des bewaffneten Konflikts „vorzugsweise mit, notfalls auch ohne VN-Mandat“ in Erwägung.<sup>469</sup> Dagegen führte nach Außenminister Kinkels Auffas-

---

<sup>466</sup> Vgl. „Kinkel wendet sich an Annan“, FAZ, 07.03.1998.

<sup>467</sup> Vgl. „Rühle gegen Bundeswehreinsatz“, FAZ, 28.05.1998.

<sup>468</sup> Vgl. „Kinkel droht mit Eingreifen der NATO“, FAZ, 05.06.1998. Die USA lehnten im Gegensatz zu Deutschland eine schnelle Entscheidung über ein militärisches Vorgehen im Kosovo-Konflikt zu diesem Zeitpunkt noch ab. Vgl. „Kosovo-Albaner stellen Bedingungen für Dialog“, FAZ, 06.06.1998.

<sup>469</sup> Vgl. FAZ, 06.06.1998.

sung kein Weg an Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta vorbei, für die ein Sicherheitsratsbeschuß unbedingt erforderlich ist.<sup>470</sup>

Auch nachdem der serbische Präsident Milošević im September 1998 ankündigte, er sei bereit, dem Kosovo ein gewisses Maß an Selbstverwaltung einzuräumen, betonten Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühle, daß der Westen seine Bemühungen um eine Verhandlungslösung mit einer glaubwürdigen militärischen Drohung verbinden müsse. Was eine Beteiligung der Bundeswehr angehe, so wiesen Kinkel und Rühle darauf hin, daß der Bundestag ungehindert durch die Bundestagswahl im September jederzeit handlungsfähig sei und den Weg für eine solche Beteiligung freimachen könne.<sup>471</sup> Im September 1998 plädierten Bundeskanzler Kohl und Verteidigungsminister Rühle im Gegensatz zu Außenminister Kinkel für ein Eingreifen der NATO im Kosovo auch dann, wenn kein VN-Mandat vorliege.<sup>472</sup> Der designierte Nachfolger im Auswärtigen Amt, Joschka Fischer, unterstützte diese Position frühzeitig.<sup>473</sup> Ende September sprach sich Verteidigungsminister Rühle dafür aus, Belgrad ein Ultimatum für den Einsatz militärischer Mittel der Staatengemeinschaft zu stellen.<sup>474</sup>

#### *Die Rhetorik in der deutschen Kosovo-Politik*

Aus der vorangegangenen Analyse läßt sich der Schluß ziehen, daß in der Rhetorik der Bundesregierung zum Kosovo-Konflikt wesentliche Elemente des Rollenkonzepts der idealtypischen Zivilmacht angesprochen werden.

Die Bundesregierung verfolgte im Jugoslawien- sowie im Kosovo-Konflikt in ihrer deklarativen Politik durch eigenständige Initiativen aktiv das Ziel der Konfliktprävention (1.1 initiator/promoter). Sie verurteilte die Verletzungen der KSZE-Grundprinzipien als Gefährdung der europäischen Sicherheit (4.1 propagator of interdependent interests) und forderte nachdrücklich die Einhaltung der Verpflichtungen der KSZE-Dokumente (4.2 value based foreign policy; 4.3 promoter of good governance and the rule of law/intervener). Bei der Konfliktvorbeugung wie der Krisenbearbeitung zeigte sie deutliche Bereitschaft, multilaterale Instrumente und Strategien einzusetzen: Insbesondere sollte das Instrumentarium der KSZE/OSZE, aber auch anderer supranationaler und internationaler Organisationen genutzt werden, um eine friedliche Lösung zu erzielen (5.3 promoter of bargaining,

---

<sup>470</sup> Vgl. „Kinkel ruft im Kosovo-Konflikt nach Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen“, FAZ, 23.07.1998.

<sup>471</sup> Vgl. „Kinkel reagiert skeptisch auf Äußerungen zu einer Autonomie des Kosovo“, FAZ, 03.09.1998.

<sup>472</sup> Vgl. „Kohl: UN-Mandat nicht nötig“, FAZ, 24.09.1998.

<sup>473</sup> Vgl. Eckart Lohse, Fischers Positionen wären Adenauer Grund zur Freude. Eine Revision der Außenpolitik wird es nicht geben, FAZ, 24.10.1998.

<sup>474</sup> Vgl. „Erste Stufe der Mobilisierung von Luftstreitkräften“, FAZ, 25.09.1998.

compromise and mediation; 5.4 regime/institution user). Dabei bevorzugte die Bundesregierung den Einsatz diplomatischer und wirtschaftlicher Instrumente und knüpfte den Einsatz militärischer Maßnahmen an die multilaterale Legitimierung (6.3 promoter of multi-lateral, legitimate action/integrated instruments; 5.1 collective actor).

### **3.5 Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt**

Nach der Untersuchung der *deklaratorischen* KSZE/OSZE-Politik der Bundesregierung im Kosovo-Konflikt soll im folgenden die *operative* Politik analysiert werden. Ausgehend von der dargestellten Rhetorik der Bundesregierung soll nun der Frage nachgegangen werden, ob sie mit Hilfe der identifizierten Instrumente und Strategien ihre deklarierten Ziele – nämlich die Konfliktprävention und Krisenbeilegung im Kosovo – tatsächlich verfolgt hat.

#### **3.5.1 Phase 1: Versuche der Konfliktprävention durch die KSZE (1991-1993)**

In der ersten Phase des Kosovo-Konflikts von 1991 bis Mitte 1993 war die damalige KSZE als eine der ersten Organisationen mit dem Kosovo befaßt. Zunächst hatte die KSZE auch zu Beginn des Jugoslawien-Krieges im Frühsommer 1991 eine Rolle gespielt. Die Einwirkungsmöglichkeiten der KSZE waren jedoch relativ gering, da die noch im Institutionalierungsprozeß begriffene „Konferenz“ mit einem bereits ausgebrochenen Krieg technisch und organisatorisch überfordert war. Deshalb beauftragte sie die zwölf EG-Staaten mit dem *Krisenmanagement* und trat selbst in den Hintergrund.<sup>475</sup> Dagegen war die KSZE im Kosovo, wo es in dieser Phase noch um *Konfliktprävention* ging, durchgehend aktiv. Hier konnte die KSZE ihr – kurz zuvor geschaffenes und in der Folge weiterentwickeltes – Instrumentarium zur Konfliktvorbeugung einsetzen.

#### *KSZE-Missionen im Kosovo*

Bereits im Juli 1991 übten die KSZE-Teilnehmerstaaten auf einer Expertenkonferenz über nationale Minderheiten in Genf scharfe Kritik an der serbischen Kosovo-Politik.<sup>476</sup> Daraufhin wurden verschiedene KSZE-Missionen zur Erkundung und Beobachtung der Menschenrechtslage und der militärischen Situation in Jugoslawien entsandt. Am 22. Oktober 1991 beschloß der AHB auf seinem 4. Treffen auf US-amerikanische Initiative die Ent-

---

<sup>475</sup> Vgl. Jens Reuter, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg in Kosovo, in: Südosteuropa, 47 (1998) 7-8, S. 281-297, hier S. 285.

<sup>476</sup> Vgl. Jens Reuter, Kosovo 1998, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Bd. 4, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 203-214, hier S. 206.

sendung einer Berichterstermission nach Jugoslawien. Die Aufgabe der Mission war, die Menschenrechtslage einschließlich der Wahrung der Minderheitenrechte zu überprüfen. Die Delegation unter der Leitung des Schweizer Staatsrechtlers Thomas Fleiner-Gerster besuchte Jugoslawien zweimal, vom 12. bis 20. Dezember 1991 und vom 7. bis 10. Januar 1992. Aufgrund ihres Berichts und den darin festgehaltenen Schlußfolgerungen beschloß der Außenministerrat der KSZE auf seinem zweiten Treffen Ende Januar 1992 in Prag,

„daß die Situation bezüglich der Menschenrechte, einschließlich der Situation nationaler Minderheiten in Jugoslawien von der KSZE weiter beobachtet werden sollte, und daß zu diesem Zweck die verschiedenen KSZE-Mechanismen, einschließlich – wenn notwendig – weiterer Missionen in vollem Umfang genutzt werden sollten.“<sup>477</sup>

Am 28. Februar 1992 beschloß der AHB eine Folgemission, die sog. „Zweite Fleiner-Gerster-Mission“, zu entsenden. Sie besuchte Jugoslawien vom 3. bis 9. Mai 1992. Die Delegation berichtete von der Vorenthaltung fundamentaler Rechte und Freiheiten der ethnischen Albaner sowie über die ernstzunehmende militärische Situation im Kosovo.<sup>478</sup> In ihrem Bericht empfahl sie daher die Entsendung von permanenten KSZE-Beobachtern ins Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina.<sup>479</sup>

Daraufhin beauftragte der AHB auf seiner 11. Sitzung im Mai 1992 den Konsultativausschuß des KSZE-Konfliktverhütungszentrums (KVZ),

„ehestmöglich eine Ermittlungsmision zur Erkundung der militärischen Lage in Kosovo zu entsenden. Alle Parteien sollten mit der Mission zusammenarbeiten.“<sup>480</sup>

Die „fact-finding-mission“ des KVZ im Rahmen des Mechanismus über ungewöhnliche militärische Aktivitäten besuchte das Kosovo vom 18. - 21. Mai 1992. Die Mission unter der Leitung des Kanadischen Botschafters David Peel war nicht ausschließlich auf die Erkundung militärischer Konfliktpotentiale beschränkt, sondern behandelte auch Minderheitenfragen. In ihrem Bericht stellte die Mission fest, daß ein enger Zusammenhang zwischen den militärischen Spannungen im Kosovo und der latenten Konfrontation zwischen

---

<sup>477</sup> Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Prager Treffens des Rates der KSZE am 30. und 31. Januar 1992, Kap. IV, Ziff. 7, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 86-88, hier S. 87.

<sup>478</sup> „Der AHB erörterte ferner Berichte über die schwierige Lage der ethnischen Albaner in Kosovo und über die Tatsache, daß diesen sowie ungarischen, moslemischen und anderen ethnischen Minderheiten Grundfreiheiten verwehrt werden, sowie Berichte darüber, daß die Vorbereitungen für Wahlen am 31. Mai 1992 die Grundlage für freie und gerechte Wahlen vermissen lassen, und betonte die Verantwortung der Behörden in Belgrad für diese Situationen.“ 11-CSO/Journal Nr. 3, Anhang 2, in: OSCE Documents 1973-1997, 1<sup>st</sup> ed., CD-ROM compiled and produced by the OSCE, 1998. Der Bericht führte auf dem Elften Treffen des AHB zu hitzigen Auseinandersetzungen mit der jugoslawischen Delegation.

<sup>479</sup> Vgl. Paul Widmer, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa Archiv, 48 (1993) 9, S. 265-276, hier S. 272f.

<sup>480</sup> Elfte Treffen des AHB, 18. - 21. Mai 1992, 11-CSO/Journal Nr. 3., in: OSCE Documents 1973-1997, 1<sup>st</sup> ed., CD-ROM compiled and produced by the OSCE, 1998.

der albanischen Bevölkerungsmehrheit und den serbischen Verwaltungsbehörden besteht.<sup>481</sup>

Auf seinem 12. Treffen am 10. Juni 1992 beschloß der AHB, eine Einsatzgruppe bestehend aus Vertretern Deutschlands, Griechenlands, Kanadas, Österreichs, Portugals (für die Europäische Gemeinschaft), der Russischen Föderation, Schwedens, der Schweiz, der CSFR, der Türkei und der USA zu bilden. Die Einsatzgruppe sollte dem AHB Empfehlungen für weitere Maßnahmen unterbreiten, einschließlich jener über die Frage der Teilnahme der Delegation Jugoslawiens an der KSZE, insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitungen für das bevorstehende Gipfeltreffen von Helsinki. Darüber hinaus sollte die Einsatzgruppe Empfehlungen abgeben über die

„... Rolle künftiger – kürzer oder länger dauernder – KSZE-Missionen bei der Förderung von Frieden, der Abwendung von Gewalt und der Wiederherstellung der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Kosovo, Vojvodina und Sandžak.“<sup>482</sup>

Um die Empfehlung erstellen zu können, beschloß der AHB, in den nächsten zwei Wochen eine weitere Erkundungsmission in die Regionen zu entsenden.<sup>483</sup>

#### *Suspendierung Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros)*

Auf seinem 13. Treffen – unmittelbar vor der Eröffnung des Helsinki Gipfeltreffens – beschloß der AHB nach dem „Konsens-minus-Eins“-Prinzip, die Teilnahme der Delegation Jugoslawiens (Serbien und Montenegro) an weiteren KSZE-Treffen zeitlich befristet auszusetzen.

„Unter Hinweis auf den Beschluß des AHB vom 12. Mai 1992 und angesichts der Erklärung der Behörden Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros) wird beschlossen, daß kein Vertreter Jugoslawiens auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki oder bei irgendeinem späteren KSZE-Treffen bis 14. Oktober 1992 anwesend sein wird.“<sup>484</sup>

Die Wiedenzulassung zu den Treffen der KSZE knüpfte der AHB an zwei Bedingungen: Zum einen sollte Belgrad sämtliche KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen einhalten und

---

<sup>481</sup> Vgl. Eric Remacle, *The Yugoslav Crisis and a Test Case for the CSCE's Role in Conflict Prevention and Crisis Management*, in: Michael Lucas (Ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, (Democracy, Security, Peace; Vol. 83), Baden-Baden: Nomos, 1993, S. 109ff., hier S. 120.

<sup>482</sup> Zwölftes Treffen des AHB am 8. - 10. Juni 1992 in Helsinki, 12-CSO/Journal Nr. 3, Anhang, in: OSCE Documents 1973-1997, 1<sup>st</sup> ed., CD-ROM compiled and produced by the OSCE, 1998.

<sup>483</sup> Ebd.

<sup>484</sup> Dreizehntes Treffen des AHB am 7. und 8. Juli 1992 in Helsinki, 13-CSO/Journal Nr. 7, Anhang, in: OSCE Documents 1973-1997, a.a.O., o.S. Auf einem Dringlichkeitstreffen am 12. Mai 1992 in Helsinki hatte der AHB eine Deklaration zu Bosnien-Herzegowina verabschiedet, in der gemäß Punkt 16 des Prager Dokuments über die Weiterentwicklung der KSZE-Strukturen und -Institutionen „angesichts eindeutiger, grober und nichtbehebener Verletzungen der KSZE-Verpflichtungen geeignete Maßnahmen hinsichtlich Angelegenheiten betreffend die Krise bis 30. Juni auch ohne die Zustimmung der Delegation



erfüllen. Zum anderen war insbesondere zu prüfen, inwieweit die Behörden die Entsendung von Langzeitmissionen akzeptieren und unterstützen.<sup>485</sup> Der Ausschluß Jugoslawiens wurde auf dem 18. Treffen des AHB am 13. Dezember 1992 bekräftigt und für unbefristete Zeit fortgesetzt.<sup>486</sup>

Über den Ausschluß Restjugoslawiens hinaus verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der KSZE auf ihrem Gipfeltreffen in Helsinki eine Erklärung zur Jugoslawien-Krise, in der sie unverzügliche präventive Handlungen im Kosovo verlangten. Gleichzeitig wurde in der Erklärung die Führung in Belgrad aufgefordert, von weiteren Repressionen abzusehen und den Dialog mit den Repräsentanten der Kosovo-Albaner aufzunehmen.<sup>487</sup>

Im August und September wurden zahlreiche weitere KSZE-Missionen nach Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und in das Kosovo entsendet. Zu ihren Aufgaben zählte unter anderem die Vorbereitung der Langzeit-Präsenz zur Konfliktprävention der KSZE in der Region.<sup>488</sup>

#### *KSZE-Langzeitmission für das Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina*

Am 14. August beschloß der AHB, wiederum auf starkes Drängen der USA, die Entsendung einer KSZE-Langzeitmission für das Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina. Am 17. September beauftragte der AHB auf seinem 15. Treffen den Norwegischen Diplomaten Tore Bøgh, die Langzeitmission einzurichten und zu leiten.<sup>489</sup> Zwischen September 1992 und Juli 1993 überwachte die Langzeitmission die Menschenrechtssituation in diesen Regionen mit Hilfe von Beobacherteams.<sup>490</sup> Dazu unterhielt die Mission unter anderem auch Büros in den großen Städten im Kosovo, in Priština, Pec und Prizren. Die Aufgaben der Mission waren:

---

Jugoslawiens getroffen werden.“ Vgl. Zweites Dringlichkeitstreffen des AHB am 12. Mai 1992 in Helsinki, CSO/2-EM/Journal, in: OSCE Documents 1973-1997, a.a.O., o.S.

<sup>485</sup> Beschlüsse des AHB vom 8. Juli 1992, Ziff. 2 und 3, in: OSCE Documents 1973-1997, a.a.O., o.S.

<sup>486</sup> „Der Ausschluß kam überein, seinen Beschluß vom 8. Juli 1992, die Teilnahme Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros) an der KSZE auszusetzen, aufrechtzuerhalten und diesen gegebenenfalls zu überprüfen.“ 18. Treffen des AHB am 13. Dezember 1992 in Stockholm, 18-CSO/Journal Nr. 3, Beschlüsse, Ziffer 5 a), in: OSCE Documents 1973-1997, a.a.O., o.S.

<sup>487</sup> Vgl. „Declaration on the Yugoslav Crisis, Adopted by the CSCE Summit, Helsinki, 10 July 1992“, zit. bei Stefan Troebst, Conflict in Kosovo: Failure of Prevention?, An Analytical Documentation, 1991-1998, (ECMI Working Paper; No. 1), Flensburg: European Centre for Minority Issues 1998, S. 26.

<sup>488</sup> Zusätzlich gab es eine Mission des KSZE-Ratsvorsitzenden in Begleitung von Vertretern der Troika ins ehemalige Jugoslawien vom 19. bis 23. August 1992.

<sup>489</sup> Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 27.

<sup>490</sup> Gleichzeitig wurde eine KSZE-Spillover-Mission nach Makedonien geschickt, die dort über aufkommende Spannungen wachen und ein Übergreifen des Konflikts verhindern sollte. Vgl. Stefan Troebst, Präventive Friedenssicherung durch internationale Beobachtermissionen? Das Beispiel der KSZE-Spillover-Monitormission in Makedonien 1992-1993, in: Seewann, Gerhard (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, (Südosteuropa-Schriften; Bd. 16), München: R. Oldenbourg 1995, S. 282-331.

- den Dialog zwischen den serbischen Behörden und Repräsentanten der örtlichen Bevölkerung in den drei Regionen (Kosovo, Sandžak und Vojvodina) zu fördern;
- Informationen aller Art über Menschenrechtsverletzungen zu sammeln und zu eventuellen Problemlösungen beizutragen (etwa durch die Einrichtung von Kontaktstellen);
- Informationsmaterial für den Gesetzgebungsprozeß im Bereich der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, der Medienfreiheit und demokratischer Wahlen bereitzustellen.<sup>491</sup>

Die Mission war zunächst auf die Dauer von sechs Monaten befristet und bestand aus 12 Teilnehmern. Auf dem Stockholmer Ratstreffen beschlossen die KSZE-Außenminister, ihr Mandat um weitere sechs Monate zu verlängern und die Mission auf 40 Teilnehmer aufzustocken. Die Langzeitmission sollte sich fortan insbesondere im Kosovo um die „Lösung spezifischer lokaler Auseinandersetzungen“ bemühen.<sup>492</sup>

Trotz dem Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu dieser Zeit von der KSZE-Teilnahme suspendiert war, konnte die Mission ihre Tätigkeit in der Region ausüben. Grundlage dafür war ein „memorandum of understanding“ zwischen der KSZE und dem als gemäßigt geltenden damaligen jugoslawischen Ministerpräsidenten Milan Panic.<sup>493</sup> Das Memorandum war zunächst bis zum 29. April 1993 befristet, konnte jedoch durch ein zusätzliches Protokoll bis zum 28. Juni 1993 verlängert werden. Infolge der weiteren Aussetzung der KSZE-Mitgliedschaft Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros), verweigerte der serbische Präsident Milošević nach dem Ablauf des „Memorandums“ eine weitere Verlängerung. Am 2. Juli 1993 kündigte Belgrad das Mandat und verwies die Missionsteilnehmer des Landes.<sup>494</sup> Die Belgrader Führung begründete die Ausweisung mit der Ablehnung ihres „Angebots“, in welchem sie die Wiederezulassung bei der KSZE im Gegenzug für die Verlängerung des Mandats der Langzeitmission verlangte.<sup>495</sup>

---

<sup>491</sup> Vgl. <http://www.osceprag.cz/inst/secret/missions/kosovo.htm>, [geladen am 24.10.1999].

<sup>492</sup> Vgl. „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Dritten Treffens des Rates der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, Abschnitt 1, Ziff. 8, in: Bulletin vom 18.12.1992, Nr. 138, S. 1257-1264, hier S. 1258.

<sup>493</sup> Milan Panic, ein amerikanischer Geschäftsmann serbischer Herkunft, wollte die Beziehungen zu den Kosovo-Albanern auf eine neue Grundlage stellen. Er versprach ihnen Autonomie, freie Wahlen und die Wiederherstellung von Forschung und Lehre in albanischer Sprache an der Universität Priština. Panic verlor jedoch im Dezember 1992 sein Amt und konnte seine Pläne daher nicht verwirklichen. Vgl. Jens Reuter, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg in Kosovo, in: Südosteuropa, 47 (1998) 78, S. 281-297, S. 286.

<sup>494</sup> Vgl. Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, (Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124), Berlin: Duncker & Humblot 1996, S. 245f.

<sup>495</sup> Damit versuchte Belgrad, die Bedingungen für die Wiederezulassung zur KSZE umzukehren: Denn die Kooperation mit der Langzeitmission war das von Beginn an geltende hinreichende Kriterium für die Aufhebung der Suspendierung. Das notwendige Kriterium war die Einhaltung sämtlicher KSZE-Verpflichtungen.

In dieser Phase des Kosovo-Konflikts war die KSZE auf mehreren Ebenen bemüht, präventiv auf das Konfliktpotential in der serbischen Provinz einzuwirken. Dabei zeigte die KSZE im Kosovo ein eigenständiges Auftreten, das nicht mit anderen Sicherheitsinstitutionen konkurrierte.

#### *Der deutsche Beitrag zur KSZE-Konfliktprävention im Kosovo*

Der Konflikt im Kosovo spielte seit dem Ausbruch des Krieges in Kroatien und Slowenien eine nachgeordnete Rolle sowohl in der deutschen Jugoslawien-Politik als auch in der KSZE-Politik. An den Bemühungen der KSZE, den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien vor seiner Eskalation zu entschärfen und – nach dem Ausbruch des Krieges – einer politischen Lösung wieder zuzuführen, hatte Deutschland einen wesentlichen Anteil. Zum einen war Außenminister Genscher als Ratsvorsitzender der KSZE von Juni 1991 bis Januar 1992 und später als Mitglied der KSZE-Troika in sämtliche KSZE-Aktivitäten maßgeblich involviert. Zum anderen stellte der deutsche Außenminister auch innerhalb der EPZ, in der die Staaten der EG ihre KSZE-Politik und ihr Vorgehen in Jugoslawien abstimmten, eine treibende Kraft dar.

#### *KSZE-Konfliktprävention und Krisenmanagement unter deutscher „Leitung“*

Nachdem Slowenien und Kroatien am 25. Juni 1991 ihre Unabhängigkeit erklärten und daraufhin die Jugoslawischen Volksarmee (JVA) versuchte, die „alten Grenzen“ wieder herzustellen, regte Genscher bei einem Treffen der WEU-Staaten im luxemburgischen Vianden an, den Dringlichkeitsmechanismus der KSZE in Gang zu setzen.<sup>496</sup> Dieser „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“<sup>497</sup> wurde am darauffolgenden Tag durch ein Schreiben der luxemburger Regierung an den jugoslawischen Ministerpräsidenten Markovic ausgelöst. Gleichzeitig beschlossen die EG-Staaten – unabhängig von der Antwort Belgrads – eine Dringlichkeitssitzung des AHB einzuberufen.<sup>498</sup> Als Vorsitzender des Krisenausschusses der KSZE reiste Genscher wenig später nach Belgrad und erreichte – mit Hilfe des flankierenden Drucks der EG – die Zustimmung

---

<sup>496</sup> Vgl. „Genscher macht Serbien für militärische Gewalt verantwortlich“, FAZ, 29.06.1991; sowie „Appell der WEU zur Mässigung“, NZZ, 29.06.1991.

<sup>497</sup> Dieser Mechanismus war erst wenige Tage vor seiner Aktivierung auf dem Berliner Ratstreffen der KSZE beschlossen worden. Das Ziel des Dringlichkeitsmechanismus war, den KSZE-Teilnehmerstaaten binnen 48 Stunden Auskünfte über mögliche Verletzungen der Schlußakte oder anderer besorgniserregender Zwischenfälle zu verschaffen. blieb die Situation weiterhin ungeklärt, so konnte mit der Unterstützung von zwölf Staaten eine Dringlichkeitssitzung des Ausschusses Hoher Beamter einberufen werden. Vgl. „Zusammenfassung der Schlußfolgerungen“ des Ersten Treffens des Rates der KSZE in Berlin vom 9. und 20. Juni 1991, Anhang 2, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 582-583, hier S. 582f.

<sup>498</sup> Vgl. „Ohne Verzug soll der KSZE-Mechanismus anlaufen“, Die Welt, 29.06.1991.

der Zentralregierung, den Mechanismus zu unterstützen.<sup>499</sup> Dadurch wurde die KSZE in die Lage versetzt, die Entsendung von Beobachtern in das Krisengebiet beschließen zu können.<sup>500</sup>

Ende Juli 1991 beschlossen die EG-Staaten im Rahmen des KSZE-Krisenmechanismus, in dem Deutschland den Vorsitz führte, die Entsendung von unbewaffneten EG-Beobachtern nach Slowenien und Kroatien. Die Mission sollte zunächst 30-50 Teilnehmer umfassen, wurde dann zuerst auf 200, später auf 500 Mitglieder aufgestockt, an der sich alle KSZE-Teilnehmerstaaten beteiligen konnten.<sup>501</sup> Anfang August schlug Außenminister Genscher als amtierender Vorsitzender des Rates der WEU und des KSZE-Krisenmechanismus vor, mit der Zustimmung aller Konfliktparteien eine europäische Friedenstruppe nach Jugoslawien zu entsenden. Das Vorhaben scheiterte trotz der Unterstützung Frankreichs, Italiens und der Niederlande schließlich am Veto Großbritanniens.<sup>502</sup> Zudem versuchte Außenminister Genscher auf einer Dringlichkeitssitzung der KSZE, einen Verhandlungsprozeß über eine jugoslawische Verfassungsreform in Gang zu setzen.<sup>503</sup> Darüber hinaus sollten Missionen zur Beobachtung und Vermittlung entsendet werden und vor Ort ihre „guten Dienste“ anbieten.<sup>504</sup> Es gelang Genscher, die Entsendung der KSZE-Missionen durchzusetzen. Die Ausgestaltung ihres Mandats war jedoch weitgehend von der Kooperation der jugoslawischen Behörden abhängig. Belgrad lehnte die Vermittlung durch KSZE-Missionen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten ab.<sup>505</sup> Darüber hinaus scheiterte der deutsche KSZE-Ratspräsident mit seinem Vorhaben, den Krisenmechanismus über die Ebene des AHB hinaus auch auf die Tagesordnung des KSZE-Rats zu setzen. Wichtige europäische

---

<sup>499</sup> Die Zustimmung Belgrads war unbedingt erforderlich, denn der AHB konnte Beschlüsse innerhalb des Dringlichkeitsmechanismus nur nach dem Konsens-Prinzip fassen. Anderenfalls wäre der Mechanismus schon zu diesem Zeitpunkt gescheitert. Vgl. Peter Becker, Das Krisenmanagement von EG und KSZE, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 36 (1991) 8, S. 943-946, hier S. 945f.

<sup>500</sup> Vgl. Die Welt, 01.07.1991; sowie SZ, 02.07.1991. In der Folgezeit trat die KSZE im Jugoslawien-Konflikt immer weiter in den Hintergrund und überließ die Aufgabe zum Krisenmanagement anderen Institutionen und Organisationen wie EG, Vereinten Nationen und schließlich NATO. Mit ihrem bis dahin noch unerprobten und rudimentären Instrumentarium war die KSZE mit bereits eskalierten Konflikten wie den Jugoslawien-Kriegen in Slowenien, Kroatien und Bosnien technisch und organisatorisch überfordert. Dennoch war die KSZE weiterhin flankierend aktiv.

<sup>501</sup> Vgl. FAZ, 30.07.1991; sowie Generalanzeiger, 12.08.1991.

<sup>502</sup> Vgl. James E. Goodby, Peacekeeping in the New Europe, in: Washington Quarterly, 15 (1992) 2, S. 153-171, hier S. 158.

<sup>503</sup> Mit der Unterstützung von externen Experten sollte eine Verfassung ausgearbeitet werden, die allen Nationalitäten und Minderheiten im Vielvölkerstaat Jugoslawien die gleichen Rechte garantieren sollte.

<sup>504</sup> Vgl. „Die KSZE-Staaten planen eine ‚Mission guter Dienste‘“, Generalanzeiger, 03.07.1991.

<sup>505</sup> Vgl. Carsten Giersch, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos 1998, S. 91.

Partner wie Frankreich, Großbritannien und Spanien sowie die Sowjetunion wiesen ein Außenministertreffen mit dem Hinweis auf die eigene Separationsbewegungen zurück.<sup>506</sup>

### *Deutsche Anerkennungspolitik und die EG*

Nachdem zahlreiche von der EG ausgehandelte Waffenstillstände gebrochen wurden und die Belgrader Führung auf die europäischen Friedensinitiativen nicht einging,<sup>507</sup> begann der deutsche Außenminister, seine Partner zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens zu bewegen, um den Konflikt zu internationalisieren. Gleichzeitig setzte sich Deutschland weiterhin dafür ein, den internationalen Druck auf Belgrad zu erhöhen. Es wurden zwar Wirtschaftssanktionen angedroht und ein Waffenembargo gegen Jugoslawien verhängt; mit der Forderung nach weitreichenderen Sanktionen konnte sich Bonn jedoch in der EG nicht durchsetzen. Auf deutschen Druck einigten sich die EG-Staaten schließlich im Dezember 1991, Kroatien und Slowenien am 15. Januar 1992 als eigenständige souveräne Staaten gemeinsam anzuerkennen. Die Bundesregierung scherte jedoch aus dem europäischen Geleitzug aus und vollzog die Anerkennung vorzeitig zum 23. Dezember 1991.<sup>508</sup>

Damit hatte das Profil der deutschen Jugoslawien-Politik einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. In der Folge orientierte sich die Bundesregierung stärker an der Politik seiner Partner und vermied weitere unilaterale Vorstöße. Am 6. April 1992 erkannte die EG, Deutschland diesmal eingeschlossen, Bosnien-Herzegowina an. Unterdessen wurde die Hauptstadt Sarajewo von bosnischen Serben belagert. Damit hatte der Krieg in Bosnien-Herzegowina begonnen. Kurze Zeit später, am 27. April 1992 erklärte der deutsche Außenminister Genscher nach einer Unterredung mit dem portugiesischen EG-Ratsvorsitzenden Deus de Pinheiro, daß die Bundesrepublik Jugoslawien nicht als Nachfolgerin anerkannt werden würde. Für die Anerkennung sollten die gleichen Kriterien gelten wie für die anderen jugoslawischen Nachfolgestaaten Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Als Rußland, China und Griechenland die Bundesrepublik Jugoslawien feierlich anerkannten, boykottierten die anderen EG-Botschafter die Zeremonie.<sup>509</sup>

---

<sup>506</sup> Vgl. Ralf Roloff, *Auf dem Weg zur Neuordnung Europas*, a.a.O., S. 373.

<sup>507</sup> Belgrad reagierte weder auf die Androhung noch auf die Verhängung politischer und wirtschaftlicher Sanktionen, noch zeigten sich die Serben dazu bereit, ernsthafte Friedensverhandlungen zu führen.

<sup>508</sup> Vgl. dazu sehr ausführlich die Analyse von Knut Kirste, a.a.O., S. 368f.; sowie Carsten Giersch / Daniel Eisermann, *Die westliche Politik und der Kroatien-Krieg 1991-1992*, in: *Südosteuropa*, 43 (1994) 34, S. 107-125, hier S. 110ff.

<sup>509</sup> Die EG hatte am 16. Dezember 1991 – auf der Grundlage der Ausarbeitungen des Badinter-Komitees – Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion beschlossen. Die Staaten mußten danach unter anderem die Bestimmungen der VN-Charta, der KSZE-Schlußakte von Helsinki sowie der Charta von Paris garantieren. Vgl. Pia Eberhardt, *EU-Außenpolitik verzweifelt gesucht. Eine Zeitreise durch das Verhalten der Europäischen Union im Kosovo-Konflikt*, <http://www.politik-digital.de/text/europa/dossier/kosovo/eukosovo.shtml>, [geladen am 14.01.2000].

### *Die Rolle Deutschlands bei der Suspendierung Jugoslawiens*

Nachdem im Frühjahr 1992 auch in Bosnien der Krieg ausgebrochen war, schlug die Europäische Gemeinschaft Anfang Mai 1992 vor, Restjugoslawien von der Teilnahme und der Mitarbeit an der KSZE auszuschließen.<sup>510</sup> Deutschland gehörte dabei zu denjenigen Staaten, die den konsequenten Ausschluß Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros) aus allen internationalen Organisationen – auch aus der KSZE – forderten.<sup>511</sup> Am 20. Juli 1992 forderten die Außenminister der EG den Ausschluß Restjugoslawiens aus allen internationalen Gremien.<sup>512</sup>

### *Die internationale Konferenz zum ehemaligen Jugoslawien*

Parallel zu den Bemühungen der KSZE, durch ihre Missionen vor Ort präventiv auf das Konfliktpotential einzuwirken, wurde der Kosovo-Konflikt auch im Rahmen der internationalen Jugoslawien-Konferenz behandelt.<sup>513</sup> Im Herbst 1992 setzte der deutsche Diplomat Geert-Hinrich Ahrens, der die Arbeitsgruppe für Minderheiten- und Menschenrechte leitete, eine Sonderarbeitsgruppe für den Kosovo ein. Es gelang Ahrens, innerhalb dieser Sondergruppe bis August 1993 zwischen Belgrad und den Kosovo-Albaner zu vermitteln.<sup>514</sup> Die Verhandlungen wurden begünstigt durch die Haltung des gemäßigten serbischen Ministerpräsidenten, Panic, der seit dem 14. Juli 1992 Grund zu der Hoffnung auf eine Lösung des Kosovo-Konflikts gab. Auf einem Treffen mit dem Vertreter der Kosovo-Albaner, Rugova, im August 1992 in London hatte Panic die Wiederherstellung des Autonomiestatus von 1989 in Aussicht gestellt.<sup>515</sup> Tatsächlich kamen beide Parteien jedoch kaum über ein gemeinsames Statement zur Normalisierung des Bildungswesens hinaus. Das „window of opportunity“ stellte sich als ein kurzes Intermezzo heraus. Nachdem der serbische Präsident, Slobodan Milošević, Ende 1992 Panic aus dem Amt entfernen konnte, war das „Fenster“ wieder geschlossen. Anschließend boykottierte Milošević weitere Ver-

---

<sup>510</sup> Vgl. FAZ, 30.07.1992.

<sup>511</sup> Vgl. „Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien und Entscheidung der Bundesregierung über die Beteiligung der Bundeswehr an Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO“, abgegeben von Bundesaußenminister Klaus Kinkel am 22. Juli 1992 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin vom 23.07.1992, Nr. 83, S. 805-808, hier S. 805.

<sup>512</sup> Vgl. Pia Eberhardt, a.a.O., o.S.

<sup>513</sup> Auf der Londoner Friedenskonferenz am 26. und 27. August 1992 wurde beschlossen, die EG-Friedenskonferenz künftig in Genf als „*Internationale Konferenz zu Jugoslawien*“ von EG und Vereinten Nationen weiterzuführen. Sie sollte als erweiterte Friedenskonferenz über sämtliche Konflikte auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens verhandeln. Vgl. „Erklärungen zum Abschluß der internationalen Jugoslawien-Konferenz in London vom 26. und 27. August 1992“, in: Europa Archiv, 47 (1992) 19, S. D584-D590.

<sup>514</sup> Vgl. Geert-Hinrich Ahrens, Das Augenmaß auf dem Balkan nicht verlieren: Die Albaner im Kosovo und in Mazedonien, in: Das Parlament, 46 (12. April 1996) 16-17, S. 11.

<sup>515</sup> Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 37.

handlungen über das Kosovo im Rahmen der internationalen Jugoslawienkonferenz mit dem Hinweis auf die unerwünschte „Einmischung in serbische Angelegenheiten“.<sup>516</sup>

#### *Die deutsche KSZE-Politik im Kosovo-Konflikt*

Während Deutschland im *Jugoslawien-Konflikt* frühzeitig initiativ wurde und das KSZE-Instrumentarium zur Bewältigung der Krise zu nutzen versuchte, kann ein ähnlich deutlicher deutscher Einfluß auf die Konfliktprävention im *Kosovo* nicht festgestellt werden. Die Bundesregierung trug zwar innerhalb ihrer KSZE-Politik deutliche Anteile zum Krisenmanagement im *Jugoslawien-Konflikt* bei. Allerdings konzentrierte sich Bonn zur Umsetzung seiner Strategien und Instrumente zunehmend auf andere Institutionen und Instrumente wie EG, Vereinten Nationen und NATO, anstelle der KSZE. Dabei gelang es Bonn nicht immer, alle seine Forderungen, beispielsweise bei der Verhängung weitgehender Sanktionen oder dem frühen Einsatz einer gemeinsamen Friedenstruppe, bei seinen Partnern durchzusetzen.

Eine vergleichbare aktive KSZE-Konfliktverhütungspolitik für den *Kosovo-Konflikt* ist in dieser Phase nicht feststellbar. Deutschland setzte sich zwar für weitreichendere Maßnahmen zum Minderheitenschutz in ganz Jugoslawien ein, scheiterte dabei jedoch frühzeitig am Unwillen der Belgrader Führung sowie an der mangelnden Unterstützung durch seine Partner.

Zudem gelang es Außenminister Genscher erst nach der Beendigung der Konflikte, die Aufnahme Kroatiens und Slowenien sowie Albaniens in die KSZE zu erreichen. Die Aufnahme sollte einen Beitrag leisten, die Balkanregion politisch zu stabilisieren.

Die wesentlichen Beschlüsse des AHB zu präventiven Maßnahmen im *Kosovo* wurden jedoch von den USA forciert, welche die serbische Provinz frühzeitig als aufkeimenden Krisenherd betrachteten. Deutschland war zwar in allen KSZE-Gremien vertreten, die sich mit dem Kosovo-Konflikt befaßten, stimmte den Beschlüssen zu und setzte diese um.<sup>517</sup>

Insgesamt zeigte Bonn im Kosovo-Konflikt jedoch eine eher reaktive Haltung. Zum einen läßt sich dies durch die äußeren Folgen der vorgezogenen deutschen Anerkennung von Kroatien und Slowenien erklären. Die internationale Kritik am unilateralen Vorgehen<sup>518</sup> der Bundesregierung führte dazu, daß Deutschland in der Folge weniger proaktiv auftrat und

---

<sup>516</sup> Ebd.

<sup>517</sup> Beispielsweise organisierte Deutschland die sechsköpfige Fleiner-Gerster-Mission, die unter anderem auch das Kosovo besuchte. An ihr nahmen neben den Vertretern des deutschen Vorsitzes der KSZE je ein Vertreter der Jugoslawienkonferenz und der niederländischen EG-Präsidentschaft sowie der Direktor des KSZE-Büros für freie Wahlen teil. Vgl. Rob Zaagman, *The CSCE and the Yugoslav Crisis*, in: *Helsinki Monitor*, 3 (1992) 1, S. 43-52; hier S. 49.

<sup>518</sup> Die Kritik entzündete sich nicht an der Sache, sondern angesichts der Frage des Zeitpunkts der deutschen Anerkennung. Vgl. dazu aus Zivilmachtsperspektive Knut Kirste, a.a.O., S. 371f.

sich stärker an der Jugoslawien-Politik der USA orientierte. Dies zeigte sich insbesondere während des Bosnien-Konflikts.<sup>519</sup> Bei der Frage der Anerkennung Bosnien-Herzegowinas drängten Frankreich und die USA zur Anerkennung, Deutschland folgte im Geleitzug. Zudem bemühte sich Frankreich mit der Unterstützung Großbritanniens, die wichtigen Entscheidungen zur Krisenbewältigung in Bosnien von den europäischen Institutionen, in denen Deutschland ein starkes Gewicht hatte, in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verlagern.<sup>520</sup> Verstärkt wurde die deutsche Zurückhaltung auch dadurch, daß die Bundesrepublik, solange sie keine Truppen zur internationalen Streitmacht im Bosnien-Konflikt beitrug, sich zur Zurückhaltung verpflichtet sah.<sup>521</sup>

Zum anderen sah die Bundesregierung im Kosovo-Konflikt in diesem Zeitraum keine Möglichkeit der Internationalisierung. Diese wäre ihrer Auffassung nach vielmehr eine Aufmunterung für andere nationale Minderheiten in Mittel- und Osteuropa gewesen, sich ebenfalls als regionale Mehrheit aus einem Staatsverband lösen zu wollen. Darüber hinaus wollte Bonn das Paket nicht zu groß schnüren, das Belgrad zur Friedenslösung für Kroatien, Slowenien und schließlich auch Bosnien annehmen sollte. Nicht nur auf der deutschen Agenda lautete daher die Reihenfolge: Kroatien, Slowenien, Bosnien und dann Kosovo.<sup>522</sup>

Es bleibt daher für diese Phase der KSZE-Politik im Kosovo festzuhalten, daß Deutschland zwar bemüht war, auch den Kosovo-Konflikt im Rahmen des KSZE- und EG-Krisenmanagements zu behandeln.<sup>523</sup> Jedoch hat die Bundesregierung die Ziele ihrer Kosovo-Politik dem ihrer Ansicht nach „bedeutenderen“ Ziel nachgeordnet, zuerst die Krisen in Kroatien und Slowenien später auch in Bosnien beizulegen.

Das Scheitern der Verlängerung der Langzeitmission und die starren Haltungen in der Frage der KSZE-Teilnahme Restjugoslawiens, sowohl seitens der KSZE-Staaten als auch

---

<sup>519</sup> Vgl. Knut Kirste, a.a.O., S. 412f.

<sup>520</sup> Vgl. kritisch Johann Georg Reißmüller, Wir werden unsere Fehler nicht wiederholen. Heute im Kosovo, gestern in Bosnien, FAZ, 30.07.1998.

<sup>521</sup> Außenminister Kinkel sagte im Januar 1993: „Die Krisen sind schneller gewachsen als die Instrumente.“ Für militärische Eingriffe deutscher Soldaten gebe es zudem eine „verfassungsrechtliche Bremse“, er wünschte sich, daß nie ein deutscher Soldat mit antreten müsse. „Aber ich geniere mich, wenn ich als einziger in der EG und in der KSZE sagen muß: Ja, ich zahle, aber von uns ist keiner dabei.“ Nach Kinkels Auffassung könnte sich Deutschland nicht immer nur mit dem Scheckbuch für Frieden und Einhaltung der Menschenrechte sorgen. Wenn es in Europa brenne, könnten die Deutschen nicht nur die Feuerwehrleiter und die Schläuche bezahlen. „Wir werden auch mit löschen müssen!“ Vgl. „Es gibt keinen Grund, vor Deutschland Angst zu haben“, FAZ, 23.01.1993.

<sup>522</sup> Vgl. Sophia Clément, Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia (Challiot Paper, No. 30), December 1997, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union 1997, S. 42f.

<sup>523</sup> Vgl. dazu die vorangegangene Analyse der Rhetorik.



auf der Seite der Belgrader Führung, zeigten deutlich die Grenzen der auf Zusammenarbeit und Dialog ausgerichteten KSZE auf.<sup>524</sup>

### 3.5.2 Phase 2: „OSZE: out of area – out of business“ (1993-1997)

Nachdem die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) infolge anhaltender gewalttätiger Aggression im Bosnien-Konflikt am 8. Juli von der KSZE und am 22. September 1992 auch von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausgeschlossen wurde, waren die Einflußmöglichkeiten der KSZE auf die Führung in Belgrad an ihrem vorläufigen Ende.

Dagegen hatten die Teilnehmer der KSZE-Langzeitmission in ihren Berichte immer wieder die Notwendigkeit der KSZE-Präsenz im Kosovo unterstrichen; sie betonten dabei vor allem die präventive Wirkung gegen die Eskalationsgefahr sowie die Bedeutung der Vermittlung zwischen Serben und Albanern in der Provinz.<sup>525</sup> Nach ihrer Ausweisung übernahmen die Botschafter der KSZE-Staaten (insbesondere der Staaten der KSZE-Troika) provisorisch die Aufgaben der ausgewiesenen Langzeitmission. Die gesammelten Informationen wurden einer *Ad-hoc-Arbeitsgruppe* (working group on ethnic and national communities and minorities) des KVZ übermittelt und an die sogenannte „*Wiener Gruppe*“ (dem heutigen Ständigen Rat der OSZE) weitergeleitet. Seit 1993 war der amtierende Vorsitzende der KSZE/OSZE zugleich Leiter der „Langzeitmission für das Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina“.<sup>526</sup> Darüber hinaus beobachtete die Parlamentarische Versammlung der KSZE kontinuierlich die Situation im Kosovo.<sup>527</sup>

Diese stark eingeschränkten Aktivitäten konnten die Funktionen der dauerhaften vor-Ort-Mission nicht ersetzen. Daher wurde zwischen 1993 und 1996 auf allen Gipfeltreffen der KSZE/OSZE sowie bei anderen hochrangigen KSZE-Zusammenkünften die Wiederezulassung der Langzeitmission gefordert.<sup>528</sup>

---

<sup>524</sup> Vgl. Fee Rauert, Das Kosovo. Eine völkerrechtliche Studie, (Ethnos, Bd. 55), Wien: Braumüller, 1999, S. 105.

<sup>525</sup> In seinem letzten Bericht zeichnete der Missionsleiter, Tore Bøgh, ein düsteres Bild von der Situation im Kosovo und dem, was die KSZE bislang erreichen konnte, um den Konflikt zu entschärfen. Vgl. zu den Berichten der Langzeitmission Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 28f.

<sup>526</sup> Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 29.

<sup>527</sup> Die Parlamentarische Versammlung der KSZE entsandte jährlich Delegationen in das Gebiet. Vgl. „CSCE Parliamentary Assembly Delegation to Zagreb, Belgrade and Pristina 14-17 Juni 1994, Report to the Third Annual Session Vienna 5-8 June 1994“, <http://osceprag.cz/inst/parlamente/yugo94.htm>, [geladen am 18. Juli 1999].

<sup>528</sup> In der Lissaboner Gipfelerklärung erklärten die Staats- und Regierungschefs der OSZE: „Wir erwarten, daß die OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina ihre Arbeit ehestmöglich wieder aufnehmen kann. In Erfüllung ihres Mandats sollte eine derartige Mission unter anderem dazu beitragen, daß die Entwicklungen aktiv verfolgt werden und ein Dialog eingeleitet wird, damit die bestehenden Schwierigkeiten überwunden werden können. Wünschenswert wären auch andere Formen

### *Persönlicher Stellvertreter des amtierenden Vorsitzenden für das Kosovo*

Am 6. Februar 1997 ernannte die dänische OSZE-Ratspräsidentschaft den ehemaligen niederländischen Außenminister und Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoel, zum *Persönlichen Stellvertreter des amtierenden Vorsitzenden für das Kosovo*. Sein Aufgabe war es,

“to closely examine the situation in Kosovo to explore the possibilities for ways and means for reducing existing tensions as well as preventing potential tensions from building up.”<sup>529</sup>

Darüber hinaus sollte Van der Stoel auch Mittel und Wege zu einem konstruktiven Dialog zwischen serbischer Führung und den Kosovo-Albanern finden.<sup>530</sup>

Bei der Ausübung seiner Funktion war Van der Stoel allerdings mit zwei Handicaps konfrontiert: Zum einen verweigerte ihm die serbische Führung die Einreise ins Kosovo, da sie keine internationale Vermittlung wünschte. Zum anderen stieß er aufgrund seines gleichzeitig ausgeübten Amtes als Hochkommissar für nationale Minderheiten auch bei den Kosovo-Albanern auf Ablehnung, die sich nicht als Minderheit, sondern als eine „Mehrheit“ verstanden wissen wollten.<sup>531</sup>

Im Oktober 1997 konnte Van der Stoel trotzdem zu einem ersten Treffen mit Experten und Politikern der Kosovo-Albaner in Priština zusammenkommen und anschließend auf neutralem Boden, im österreichischen Dürnstein, Vertreter aus Belgrad treffen. Als Ergebnis dieser Gespräche stellte der Persönliche Stellvertreter für das Kosovo fest, daß weder Serbien noch die Staatengemeinschaft eine Sezession des Kosovos akzeptieren würden, noch eine friedliche Lösung auf der Basis des Status quo erreicht werden könnte.<sup>532</sup>

Auf dem 6. Treffen des OSZE-Ministerrats in Kopenhagen am 18. und 19. Dezember 1997 drückte Van der Stoel seine tiefe Besorgnis über die zunehmenden Spannungen im Kosovo aus und rief beide Parteien dazu auf, umgehend einen „konstruktiven Dialog“ zu beginnen.<sup>533</sup> Als kurze Zeit später die serbischen Polizeikräfte eine Demonstration albanischer

---

der Einbeziehung der OSZE. Dazu sollten auch Bemühungen gehören, die Demokratisierung voranzutreiben, unabhängige Medien zu fördern und freie und gerechte Wahlen sicherzustellen. Unter Hinweis auf unsere früheren Erklärungen fordern wir die Aufnahme eines substantiellen Dialogs zwischen den Bundesbehörden und den albanischen Vertretern des Kosovo, um alle Probleme in dieser Region einer Lösung zuzuführen.“ Lissaboner Dokument 1996, „Gipfelerklärung von Lissabon“, Ziffer 19, in: OSCE Documents 1973-1997, 1<sup>st</sup> ed., CD-ROM compiled and produced by the OSCE, 1998.

<sup>529</sup> Vgl. “Chairman-in-Office Appoints Personal representative for Kosovo”, in: OSCE Newsletter, 4 (February 1997) 2, S. 2.

<sup>530</sup> Ebd.

<sup>531</sup> Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 30.

<sup>532</sup> Vgl. dazu das Schreiben Van der Stoel an und zitiert in Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 30.

<sup>533</sup> Vgl. “Ministerial Council Meets in Copenhagen”, in: OSCE Newsletter, 4 (December 1997) 12, S. 2f.

Studenten in Priština blutig niederschlugen, gab Van der Stoel zum ersten Mal eine öffentliche Erklärung ab:

“The brutal way in which the police dispersed a peaceful student demonstration in Kosovo yesterday gives rise to deep concern. The police actions have led to a further escalation of tensions, which could have been avoided. These events demonstrate once more the urgent need to insure the implementation of the education agreement on which the two sides agreed on 1 September 1996.”<sup>534</sup>

Damit zeigte sich in dieser Phase, daß die OSZE trotz ihrer Bemühungen im Kosovo nicht präventiv auf die vorhergesehenen negativen Entwicklungen des Konflikts einwirken konnte. Dafür gab es zwei Gründe: Zum einen waren die Möglichkeiten der KSZE/OSZE durch die Suspendierung Restjugoslawiens und aufgrund der mangelnden Bereitschaft Belgrads, überhaupt Vermittlung in Anspruch zu nehmen, stark eingeschränkt. Zum anderen war die Staatengemeinschaft nicht bereit, die Friedensbemühungen zur Beendigung des Krieges in Bosnien durch einen weiteren Topos auf der Verhandlungsliste mit Belgrad zu konterkarieren.<sup>535</sup>

#### *Die deutsche KSZE/OSZE-Politik zum Kosovo-Konflikt 1993-1997*

So wie die KSZE – seit 1995 OSZE – in dieser Phase kaum in Erscheinung treten konnte, hatte auch die deutsche KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt ein nur schwach ausgeprägtes Profil.

Auf dem Budapester KSZE-Gipfel im Dezember 1994 hatte Bundeskanzler Kohl versucht, eine Einigung auf eine gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Jugoslawien-Konflikt, insbesondere in Bosnien, zu erzielen. Im Entwurf für die Deklaration zur Rolle der KSZE im ehemaligen Jugoslawien fand sich auch die Aufforderung, Belgrad solle die Unterdrückung sowie die Verletzung der Menschenrechte und grundlegender Freiheiten im Kosovo, im Sandžak und in der Vojvodina beenden und die im Juli 1993 des Landes verwiesenen KSZE-Beobachter dort wieder zulassen. Zudem wurde die sofortige Einstellung der Aggression in Bosnien-Herzegowina gefordert sowie die Fortdauer des Krieges und der „ethnischen Säuberungen“ scharf verurteilt.<sup>536</sup> Allerdings scheiterte das Vorhaben unter anderem am Widerstand der bosnischen und russischen Delegation.<sup>537</sup>

---

<sup>534</sup> Zitiert nach Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo*, a.a.O., S. 30.

<sup>535</sup> Vgl. Richard Caplan, *International diplomacy and the crisis in Kosovo*, in: *International Affairs*, 74 (1998) 4, S. 745-761, hier S. 750.

<sup>536</sup> Matthias Rüb, *Nachdem der Nebel sich gelichtet hat. Bosnien - Prüfstein für die neue KSZE*, FAZ, 08.12.1994.

<sup>537</sup> Darüber hinaus scheiterte in Budapest auch der deutsche Vorschlag, das Konsensprinzip der OSZE aufzuweichen. Die von Deutschland und den Niederlanden unterstützte Initiative, daß im Falle eines mit KSZE-Instrumenten nicht mehr zu lösenden Konfliktes auch gegen den Willen eines Teilnehmerstaates gemeinsam der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen angerufen werden kann, ließ sich, angeblich wegen

Im Dezember 1995, nach dem Abschluß der Friedensverhandlungen für Bosnien in Dayton, konnten sich die 53 OSZE-Außenminister auf ihrem Treffen in Budapest schließlich auf eine gemeinsame Erklärung zu Jugoslawien einigen. Die Außenminister beschlossen die bis dahin umfangreichste OSZE-Mission für Bosnien, welche die zivile Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton für Bosnien-Herzegowina überwachen sollte.<sup>538</sup> Der deutsche Außenminister Kinkel schrieb der Aufgabe der OSZE dabei eine „Schlüsselbedeutung für Frieden und Demokratie“ zu. Allerdings hielt Kinkel – wie seine europäischen Amtskollegen – weiter an den Bedingungen fest, Restjugoslawien erst dann wieder in die OSZE aufzunehmen, wenn die Langzeitmission wieder in das Kosovo und die anderen Gebiete zurückkehren könnte.<sup>539</sup>

Da die OSZE einerseits durch den Ausschluß Restjugoslawiens sich selbst aus dem Kosovo ausgeschlossen hatte und andererseits Deutschland feststellte, daß innerhalb der OSZE kein erforderlicher Konsens zu einer gemeinsamen Kosovo-Politik erzielbar war, verlagerte die Bundesregierung ihre Politik anschließend auf andere Organisationen und alternative Instrumente und Strategien.

### *Direkte Diplomatie*

Die Bundesregierung versuchte in dieser Phase durch direkte Kontakte mit den Konfliktparteien, den Kosovo-Konflikt zu behandeln.

Im September 1994 traf Bundesaußenminister Kinkel in New York den Belgrader Außenminister Milutinovic. Dieser gab Kinkel zu verstehen, daß Belgrad sich eine deutsche Beteiligung an den Bemühungen um eine Lösung des Balkan-Konflikts wünsche.<sup>540</sup> Dabei war das Interesse Belgrads zum einen auf die Rolle Bonns im „Meinungsbildungsprozeß“ gerichtet, zum anderen aber vor allem an der Lockerung der Sanktionen gegen sowie der Leistung von „Wiederaufbauhilfen“ für Restjugoslawien interessiert. Kinkel knüpfte ein

---

des Widerstands der armenischen Delegation, nicht durchsetzen. Prinzipiell wird bei allen Beschlüssen der KSZE oder OSZE weiterhin am Konsensprinzip festgehalten. Vgl. „Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit endet im Streit über den Krieg in Bosnien“, FAZ, 07.12.1994. Gleichwohl wurde festgehalten, daß die KSZE das wichtigste Instrument sei, um in Gesamteuropa Krisen zu lösen, Konflikte zu vermeiden und vor deren Entstehen zu warnen. Vgl. „Krieg in Bosnien“, FAZ, 07.12.1994.

<sup>538</sup> Die OSZE sollte in Bosnien die Durchführung fairer und freier Wahlen ermöglichen sowie die Einhaltung der Menschenrechte überwachen. Vgl. Marie-Janine Calic, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Bd. 3, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 143-156, hier S. 145f.; sowie Robert H. Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 163-176, hier S. 164.

<sup>539</sup> Vgl. „OSZE nimmt ‚beispiellose Herausforderung‘ in Bosnien an“, FAZ, 09.12.1995.

<sup>540</sup> Deutschland beteiligte sich an der am 26. April 1994 von Rußland, Frankreich und Großbritannien und den USA gebildeten *Internationalen Kontaktgruppe für Bosnien*. Diese Initiative ging auf den französischen Außenminister Juppé zurück. Vgl. „Neuer Anlauf für Bosnien-Gespräche in London“, NZZ, 28.04.1994.

Entgegenkommen unter anderem an die Bedingungen, daß Belgrad die Menschen- und Minderheitenrechte vor allem auch im Kosovo einhalten, Rüstungskontrollvereinbarungen zustimmen und demokratische Strukturen aufbauen müsse.<sup>541</sup>

Im Dezember 1995 traf Kinkel den Albaner-Führer Rugova zu einem Gespräch in Bonn und versicherte ihm, die internationale Aufmerksamkeit nun auf das Kosovo zu lenken. Kinkel sagte, daß er bedauerte, daß das Kosovo-Problem bei den Friedensverhandlungen in Dayton nicht behandelt werden konnte. Gleichzeitig machte Kinkel deutlich, daß die Staatengemeinschaft ein unabhängiges Kosovo nicht anerkennen würde, eine Lösung daher nur innerhalb der bestehenden Grenzen zu finden sei.<sup>542</sup>

### *Europäische Union*

Die EU-Staaten waren in dieser Phase des Kosovo-Konflikts vor allem bemüht, den Bosnien-Krieg zu beenden und erfolgreiche Friedensverhandlungen abzuschließen. Die Außenminister der EU versuchten in verschiedenen diplomatischen Initiativen, die Serben zu Verhandlungen über eine Friedenslösung in Bosnien-Herzegowina zu bewegen.<sup>543</sup> Zusätzlich verhängte die EU zahlreiche Sanktionen gegen Belgrad und machte die Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien von verschiedenen politischen Konditionen abhängig. Deutschland sprach sich für weitreichendere Sanktionen aus, als die EU insgesamt beschließen wollte. Zudem unterstützte Deutschland die Bosnien-Politik der EU beispielsweise durch die deutsch-französische Kinkel-Juppé-Initiative vom September 1993, nach der die gegen Belgrad verhängten Sanktionen gegen territoriale Zugeständnisse schrittweise gelockert werden sollten.<sup>544</sup> Allerdings verzichteten die Außenminister der EU darauf, die Kosovo-Frage sowie die Frage der ungarischen Minderheit in der Vojvodina und die Fragen der Staatsnachfolge des alten Jugoslawiens zur Bedingung für die Lockerung der Sanktionen zu machen.<sup>545</sup>

Nachdem sich diese Instrumente und Strategien vornehmlich auf den Bosnien-Konflikt bezogen,<sup>546</sup> verstärkte die EU seit Februar 1994 ihre diplomatischen Bemühungen zur Lösung des Kosovo-Konflikts. So forderten die EU-Außenminister den serbischen Präsidenten Milošević dazu auf, den Kosovo-Albanern die gleichen Rechte zu gewähren, die er für

---

<sup>541</sup> Vgl. „Appell Serbiens an Deutschland“, FAZ, 27.09.1995.

<sup>542</sup> Vgl. „Kinkel: Autonomie des Kosovo schützen“, FAZ, 13.12.1995.

<sup>543</sup> Vgl. Marie-Janine Calic, Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/99, 20. August 1999, S. 22-32, hier S. 25.

<sup>544</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Germany and the Yugoslav Crisis, in: Survival, 37 (Winter 1995-96) 4, S. 99-130, hier S. 107f.

<sup>545</sup> Vgl. „Skepsis über den europäischen Friedensplan“, FAZ, 23.11.1993.

<sup>546</sup> Vgl. „Bonn hält Erfolg der Bosnien-Initiative für möglich“, FAZ, 27.11.1993.

die „Krajina-Serben“ in Kroatien forderte. Im April 1995 forderten die EU-Außenminister Belgrad auf, dem Kosovo den Status eines autonomen Regimes zu geben. Im Juni 1995 verknüpften die EU-Regierungschefs die Reintegration Restjugoslawiens in die Staatengemeinschaft mit Fortschritten der Menschenrechtslage im Kosovo und der Vojvodina.<sup>547</sup> Zudem bat der deutsche Außenminister, Kinkel, im Juni 1995 den neuen Vermittler der Europäischen Union im Balkan-Konflikt, den früheren schwedischen Regierungschef Carl Bildt, sich auch um die Krisenherde im Kosovo, in Makedonien und im Sandžak zu bemühen.<sup>548</sup>

### *„Anerkennung“ gegen Flüchtlingsrückführung*

Im Januar 1996, nach dem Friedensschluß von Dayton,<sup>549</sup> stellten die EU-Außenminister Belgrad die völkerrechtliche Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien in Aussicht, falls dies zuvor Makedonien als eigenständigen Staat anerkannte. Zudem traten sie für die Normalisierung der Beziehungen zwischen der EU und Belgrad ein. Zu diesem Zeitpunkt forderte der deutsche Außenminister noch, daß Jugoslawien auch Zusicherungen über Menschen- und Minderheitenrechte vor allem für die Kosovo-Albaner geben solle.<sup>550</sup> Als am 8. April 1996 die „Bundesrepublik Jugoslawien“ (Serbien und Montenegro) und die frühere jugoslawische Teilrepublik Makedonien in Belgrad einen Vertrag zur Normalisierung ihrer Beziehungen unterzeichneten, zog der deutsche Außenminister zurück: Kinkel erklärte, daß Belgrad mit der Anerkennung Makedoniens alle Voraussetzungen erfüllt habe, um seinerseits von den EU-Staaten anerkannt zu werden.<sup>551</sup> Am 17. April 1996 beschloß die Bundesregierung, die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) als einen weiteren Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawiens anzuerkennen.<sup>552</sup> Im Gegensatz zu

---

<sup>547</sup> Vgl. Pia Eberhardt, EU-Außenpolitik verzweifelt gesucht. Eine Zeitreise durch das Verhalten der Europäischen Union im Kosovo-Konflikt, <http://www.politik-digital.de/text/europa/dossier/kosovo/eukosovo.shtml>, [geladen am 14.01.2000].

<sup>548</sup> Vgl. „Bildt trifft EU-Außenminister“, FAZ, 13.06.1995.

<sup>549</sup> Am 21. November 1995 unterzeichneten die Präsidenten Serbiens, Kroatiens und Bosniens nach dreiwöchigen Verhandlungen auf der amerikanischen Militärbasis von Dayton ein Friedensabkommen. Das Abkommen von Dayton sah die Bewahrung eines einheitlichen in seinen Grenzen international anerkannten Staates Bosnien-Herzegowina vor. Daraufhin wurden die gegen Serbien und Montenegro verhängten Wirtschaftssanktionen aufgehoben. Vgl. Pia Eberhardt, EU-Außenpolitik verzweifelt gesucht. Eine Zeitreise durch das Verhalten der Europäischen Union im Kosovo-Konflikt, <http://www.politik-digital.de/text/europa/dossier/kosovo/eukosovo.shtml>, [geladen am 14.01.2000].

<sup>550</sup> Vgl. „EU will Beziehungen zu Belgrad“, FAZ, 30.01.1996.

<sup>551</sup> „Vertrag zwischen Belgrad und Skopje“, FAZ, 09.04.1996.

<sup>552</sup> Zuvor hatten neben Frankreich auch andere europäischen Regierungen die Bundesrepublik Jugoslawien anerkannt. Die EU-Staaten bewerteten die Unterzeichnung des Bosnien-Abkommens durch die Belgrader Führung und die Zustimmung zur Tätigkeit der Menschenrechts-Arbeitsgruppe als Erfüllung eines Teils der Voraussetzungen. Vgl. „Deutschland erkennt Bundesrepublik Jugoslawien an“, FAZ, 18.04.1996.

den USA, die an der "outer wall of sanctions" festhielten,<sup>553</sup> knüpfte Bonn an die Anerkennung keine zusätzlichen politischen Bedingungen bezüglich des Kosovo-Konflikts.<sup>554</sup> Die deutsche Anerkennung stand dagegen in einem engen Zusammenhang mit der großen Zahl von Kosovo-Flüchtlingen in Deutschland. Die Bundesregierung verlangte, daß Belgrad seiner Verpflichtung nachkommt, die „Staatsangehörigen“ zurückzunehmen, die keine Aufenthaltserlaubnis mehr in Deutschland hatten. Damit stellte die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt ihr innenpolitisches Interesse, etwa ein Drittel der insgesamt 400.000 Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland wieder zurück in das Kosovo abschieben zu können, über das außenpolitische Interesse, Belgrad konkrete Zugeständnisse bei der Lösung des Kosovo-Konflikts abzurufen.<sup>555</sup>

Kurze Zeit nach der Anerkennung kamen Deutschland und die Bundesrepublik Jugoslawien bei Gesprächen in Belgrad überein, 120.000 in Deutschland abgelehnte Asylbewerber, größtenteils Kosovo-Albaner, wieder in ihre Heimat zurückzuführen. Außenminister Kinkel versprach gleichzeitig die Unterstützung Deutschlands bei der Wiedereingliederung des Landes in die politischen und wirtschaftlichen Bündnisse des Westens. Diese Unterstützung knüpfte er an Bedingungen wie die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte sowie die Gewährung der Pressefreiheit.<sup>556</sup>

In der Folgezeit versuchte Deutschland zusammen mit seinen EU-Partnern, den Kosovo-Konflikt stärker durch weitere positive Anreize für Belgrad als durch die Aufrechterhaltung von Sanktionen einer Lösung näher zu bringen.<sup>557</sup> Gleichzeitig begannen deutsche, französische, italienische und griechische Unternehmen damit, rege Handelsbeziehungen mit Belgrad aufzunehmen.<sup>558</sup>

---

<sup>553</sup> Die "outer wall of sanctions" bezogen sich auf die vollständige diplomatische Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien, der vollen Mitgliedschaft in den internationalen Organisationen wie VN und OSZE sowie in internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF). Vgl. Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo*, a.a.O., S. 9.

<sup>554</sup> Die USA hatten erklärt, eine Anerkennung erst dann auszusprechen, wenn Belgrad verbindlich zusagt, die Unterdrückung der albanischen Minderheiten zu unterlassen. Vgl. „Deutschland erkennt Bundesrepublik Jugoslawien an“, FAZ, 18.04.1996.

<sup>555</sup> Vgl. dazu kritisch Stefan Troebst, *In Dayton vergessen: Die deutsche Balkanpolitik schürt den Konflikt zwischen Serben und Albanern im Kosovo*, *Der Tagesspiegel*, 31.05.1996.

<sup>556</sup> Außerdem forderte er den serbischen Präsidenten Milošević dazu auf, Druck auf die Führung der bosnischen Serben auszuüben, damit diese nicht länger die Durchsetzung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina blockierten. Außerdem müsse Belgrad mutmaßliche Kriegsverbrecher an das Haager Tribunal ausliefern. Vgl. „Jugoslawien zur Rücknahme von 120000 Asylbewerbern bereit“, FAZ, 17.05.1996.

<sup>557</sup> Die VN-Sicherheitsrat Resolution 1022 (1995) vom 22. November 1995 hatte bereits wesentliche Sanktionen gegen Belgrad aufgehoben. Die Suspendierung der Sanktionen war die Belohnung für Belgrads Bemühen im Rahmen der Friedensverhandlungen für Bosnien-Herzegowina.

<sup>558</sup> Vgl. Richard Caplan, *International diplomacy and the crisis in Kosovo*, in: *International Affairs*, 74 (1998) 4, S. 745-761, hier S. 753.

### *Internationale Kontaktgruppe für Bosnien*

Nachdem Deutschland seit Mai 1996 seine Balkanpolitik innerhalb der Bosnien-Kontaktgruppe intensiviert und auch Italien hinzutrat, behandelte die Kontaktgruppe erstmals auch den Kosovo-Konflikt.<sup>559</sup> Nach ersten gewalttätigen Zusammenstößen zwischen serbischen Polizeikräften und der UÇK im Herbst 1997 forderte die Kontaktgruppe die Herstellung einer weitgehenden Autonomie Kosovos innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien.<sup>560</sup>

Nach den gewaltsamen Übergriffen der serbischen Polizei während der Studentendemonstrationen in Priština im Herbst 1997, gab die Kontaktgruppe am 24. September 1997 ihre erste öffentliche Erklärung zum Kosovo ab, in der sie ihre Besorgnis über die Zunahme der Spannungen äußerte und beide Konfliktparteien zum friedlichen Dialog aufriefen.<sup>561</sup> Kurze Zeit später kündigte der deutsche Außenminister Kinkel bei einem Gespräch mit Rugova in Hamburg seinen Besuch im Kosovo im Namen der Kontaktgruppe an.<sup>562</sup>

### *Versuche zur Wiedereinschaltung der OSZE*

Zudem versuchte die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich, Belgrad zur Akzeptanz einer internationalen Vermittlung im Kosovo-Konflikt zu bewegen. Der deutsche Außenminister Kinkel und der französische Außenminister Védrine richteten im November 1997 ein gemeinsames Schreiben an den serbischen Präsidenten Milošević. Darin forderten sie Belgrad auf, einen friedlichen Dialog mit Priština aufzunehmen, die Vermittlung einer für beide Verhandlungspartner akzeptablen „dritten Seite“ in Anspruch zu nehmen sowie dem Kosovo einen Sonderstatus einzuräumen. Darüber hinaus sagten sie die Unterstützung Deutschlands und Frankreichs für die Wiederaufnahme bei der OSZE zu, wenn Belgrad die Rückkehr der OSZE-Langzeitmission ins Kosovo, den Sandžak und die Vojvodina ermögliche. Sie kündigten weiterhin auch positive wirtschaftliche Auswirkungen an, falls sich Belgrad kooperativ zeige. Gleichzeitig zeigten sich Kinkel und Védrine bereit, Milošević in Belgrad zu Gesprächen über eine Lösung im Kosovo aufzusuchen.<sup>563</sup> Die Antwort aus Belgrad auf die „Kinkel-Védrine-Initiative“ war negativ: Am 26. November 1997 erklärte

---

<sup>559</sup> Aufgrund des damit erweiterten Aufgabengebietes wurde sie wenig später „Balkan-Kontaktgruppe“ genannt.

<sup>560</sup> Vgl. Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo*, a.a.O., S. 40f.

<sup>561</sup> Vgl. Matthias Rüb, *Studentenprotest auf dem Amselfeld. Demonstrationen der Kosovo-Albaner gegen die serbische Schulpolitik*, FAZ, 30.09.1997.

<sup>562</sup> Vgl. Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo*, a.a.O., S. 40f.

<sup>563</sup> Vgl. „Die Situation im Kosovo, Brief von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und Außenminister Hubert Védrine an den Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien Slobodan Milošević, Frankfurt an der Oder, 19. November 1997“, abgedruckt bei Stefan Troebst, *Conflict in Kosovo*, a.a.O., S. 60-61.



der serbische Außenminister Milutinovic: "Kosovo is an internal affair and nobody else's business."<sup>564</sup>

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Bundesregierung in dieser Phase von 1993 bis 1997 bemüht war, das einflußlose Instrumentarium der KSZE/OSZE zur Konfliktprävention durch Initiativen in anderen Gremien zu kompensieren. Dies war nicht zuletzt auch eine Reaktion auf die Konsequenzen des Ausschlusses Jugoslawiens aus der KSZE/OSZE, denn Belgrad weigerte sich beharrlich, die Bedingungen für die Wiederezulassung zu den internationalen Institutionen und Organisationen zu akzeptieren.

Mit ihrer Kosovo-Politik verfolgte die Bundesregierung in dieser Phase zwei widersprüchliche Ziele: Zum einen wollte Bonn aus Belgrad das Zugeständnis bekommen, daß die serbische Regierung die große Zahl der Kosovo-Flüchtlingen wieder zurücknimmt und repatriiert. Zum anderen war die Bundesregierung daran interessiert, die Menschenrechtssituation in dieser Region zu verbessern und hatte dies unter anderem zur Bedingung für die Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien gemacht. An diesen Konditionen hielt die Bundesregierung in dieser Form jedoch nicht fest. Dadurch verringerte sich abermals das zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Krisenvorbeugung im Kosovo. Die Schere zwischen den Einwirkungsmöglichkeiten der KSZE/OSZE und dem Einwirkungsbedarf klappte aufgrund der fortschreitenden Verschärfung des Konflikts immer weiter auseinander.

### **3.5.3 Phase 3: Rückkehr der OSZE zusammen mit anderen internationalen Institutionen (1998-1999)**

Seit Anfang 1998 trat die OSZE im Kosovo-Konflikt wieder verstärkt auf. Am 21. Januar 1998 äußerte die OSZE-Troika, bestehend aus den Außenministern Polens, Dänemarks und Norwegens, auf einem Treffen in Warschau ihre Besorgnis über die Zunahme der Spannungen im Kosovo.<sup>565</sup> Daraufhin entsandten die drei Troika-Staaten ihre Belgrader Botschafter im Rahmen einer Erkundungsmission am 2. und 3. Februar 1998 nach Priština. Im Kosovo angelangt wurde sie allerdings von den dortigen serbischen Behörden nicht empfangen.<sup>566</sup>

Am 19. Februar 1998 konnte Max van der Stoep, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, schließlich mit einem Visum aus Belgrad nach Priština reisen. Er traf

---

<sup>564</sup> „Belgrad lehnt Sonderstatus für Kosovo ab“, NZZ, 27.11.1997.

<sup>565</sup> „OSCE Ministerial Council Meets in Warsaw“, OSCE Press Release No. 6/98, <http://www.osce.org/inst/secret/presrel/pr06-98.htm>, [geladen am 08.08.1999].

<sup>566</sup> Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo, a.a.O., S. 31.

mit dem Vorsitzenden des Demokratischen Bundes Kosovo (LDK), Ibrahim Rugova, und Vertretern von Menschenrechtsorganisationen zusammen. Andere Parteien verweigerten allerdings Gespräche, da sie van der Stoel aufgrund seines Amtes nach wie vor als einen Anwalt der „Minderheiten“, nicht aber der albanischen „Mehrheit“ im Kosovo betrachteten.<sup>567</sup>

Am dritten März 1998 gab der amtierende Vorsitzende der OSZE, Bronislaw Geremek, eine Erklärung ab, in der er die gewaltsamen Zusammenstöße im Kosovo verurteilte. Er forderte beide Seiten dazu auf, von weiterer Gewalt abzusehen und den Dialog zu suchen.<sup>568</sup>

#### *OSZE-Bemühungen „mit vereinten Kräften“*

Kurze Zeit später, am 18. März 1998, ernannte die polnische OSZE-Präsidentschaft den früheren spanischen Ministerpräsidenten, Felipe Gonzáles, zum Persönlichen Vertreter des amtierenden Vorsitzenden für die Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich Kosovo. Gonzáles löste damit den erfolglosen und aufgrund seines Amtes als HKNM gehandikapten Max van der Stoel ab. Zudem wurde Gonzáles auch von der EU zu ihrem EU-Sonderbeauftragten ernannt und von der Kontaktgruppe mit einem Mandat als Vermittler im Kosovo-Konflikt ausgestattet.<sup>569</sup>

#### *Das Londoner Kontaktgruppentreffen*

Anfang März 1998 wurden aus Priština schwere Zusammenstöße zwischen serbischen Polizeieinheiten und Kosovo-Albanern gemeldet, bei denen mehrere Zivilisten getötet wurden.<sup>570</sup> Vor diesem Hintergrund trafen die Außenminister der Kontaktgruppe am 9. März 1998 in London zusammen. Sie verurteilten die serbische Gewaltanwendung gegen Zivilisten und Demonstranten und machten die serbischen Behörden für die Eskalation der Spannungen verantwortlich. In einer gemeinsamen Erklärung zum Kosovo forderte die Kontaktgruppe die Einschaltung zahlreicher internationaler Institutionen und Organe zur Konfliktprävention, Vermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Verbrechen. Insbesondere befürworteten die Außenminister die Entsendung einer Mission unter der Leitung von Felipe Gonzáles als Persönlichen Vertreter des amtierenden Vorsitzenden der OSZE. Außerdem unterstützten sie ausdrücklich die Rückkehr der OSZE-Langzeitmission für das Ko-

---

<sup>567</sup> Ebd.

<sup>568</sup> Vgl. „OSZE verstärkt Bemühungen um friedliche Lösung der Kosovo-Krise, in: OSZE Newsletter, 5 (März 1998) 3, S. 1-3, hier S. 1.

<sup>569</sup> Vgl. Jens Reuter, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg im Kosovo, a.a.O., S. 286.

<sup>570</sup> Vgl. „Viele Tote bei Zusammenstößen im Kosovo“, FAZ, 02.03.1998.

sovo, die Vojvodina und den Sandžak sowie die Entsendung von unterstützenden OSZE-Kurzzeitmissionen nach Albanien und Makedonien.<sup>571</sup> Gleichzeitig drohte die Kontaktgruppe ein Bündel von Sanktionen gegen Belgrad an, das ein Waffenembargo, eine „Liefersperre für Ausrüstung, die zur Unterdrückung eingesetzt werden kann“,<sup>572</sup> die Aussetzung von Finanzhilfen und Direktinvestitionen sowie die Aberkennung von Visa führender serbischer Verantwortlicher umfassen sollte.<sup>573</sup> Diese angedrohten Sanktionen sollten um die Einfrierung von serbischen Auslandsguthaben erweitert werden, wenn Präsident Milošević nicht

- die Sondereinheiten der Polizei aus dem Kosovo abzog,
- humanitärer Organisationen und internationaler Repräsentanten ins Kosovo einließ,
- öffentlich seine Verhandlungsbereitschaft mit den Kosovo-Albanern signalisierte (über einen Sonderstatus des Kosovos innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien unter Berücksichtigung der OSZE-Standards und -Prinzipien sowie der Charta der Vereinten Nationen), sowie
- konstruktiv mit der Kontaktgruppe kooperierte.

Diese Bedingungen werde die Kontaktgruppe bei ihrem nächsten Treffen am 25. März 1998 überprüfen, hieß es in der Londoner Erklärung.<sup>574</sup>

Belgrad antwortete darauf, daß die Wiedereinrichtung der Langzeitmission erst in Frage käme, wenn die Bundesrepublik Jugoslawien wieder gleichberechtigter Teilnehmer der OSZE sei.<sup>575</sup> Am 23. März 1998, zwei Tage vor Ablauf des „Ultimatums“, unterzeichneten Vertreter der serbischen Regierung und eine Delegation der Kosovo-Albaner in Priština ein Schulabkommen.<sup>576</sup>

---

<sup>571</sup> Am 10. März 1998 beschloß der Ständige Rat der OSZE die Verstärkung der OSZE-Präsenz in Albanien und die Aufstockung der „Spillover“-Überwachungsmission in Skopje, um die Grenzen zum Kosovo zu überwachen und ein Übergreifen des Konflikts zu verhindern. Vgl. „OSZE verstärkt Bemühungen um friedliche Lösung der Kosovo-Krise, in: OSZE Newsletter, 5 (März 1998) 3, S. 1-3, hier S. 2.

<sup>572</sup> “Refusal to supply equipment to the FRY which might be used for internal repression, or for terrorism.” “London Contact Group Meeting, 9 March 1998. Statement on Kosovo”, [http://secretary.state.gov/www/travels/980309\\_kosovo.htm](http://secretary.state.gov/www/travels/980309_kosovo.htm), [geladen am 18.11.1999].

<sup>573</sup> Vgl. “London Contact Group Meeting, 9 March 1998. Statement on Kosovo”, [http://secretary.state.gov/www/travels/980309\\_kosovo.htm](http://secretary.state.gov/www/travels/980309_kosovo.htm), [geladen am 18.11.1999].

<sup>574</sup> Ebd.

<sup>575</sup> Vgl. Jens Reuter, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg im Kosovo, a.a.O., S. 287.

<sup>576</sup> Es handelte sich dabei um eine Durchführungsvereinbarung, wonach die kosovo-albanischen Schüler und Studenten bis zum Juni 1998 in die öffentlichen Schul- und Universitätsgebäude zurückkehren sollten. Mit der Vereinbarung sollte ein Abkommen verwirklicht werden, das bereits im September 1996 geschlossen wurde. Seinerzeit hatten der Führer der Kosovo-Albaner, Rugova, und der damalige serbische Präsident Milošević jenes Abkommen zur Normalisierung des Schulwesens unterzeichnet, das bisher folgenlos geblieben war. Diese Verhandlungen von 1996 waren ebenso von der katholischen Laienorganisation Sant’Egidio vermittelt worden wie die Gespräche der gemischten serbisch-albanischen Kommission, die jetzt zur Unterzeichnung der Durchführungsvereinbarung führten. Vgl. „Schulabkommen unterzeichnet“, FAZ, 24.03.1998.

Als sich am 25. März 1998 die Außenminister der Kontaktgruppenstaaten in Bonn wie angekündigt trafen, bezeichneten sie das unterzeichnete Schulabkommen als ersten Schritt in die richtige Richtung. Sie forderten den serbischen Präsidenten Milošević wiederholt auf, mit Gonzáles zusammenzuarbeiten. Zudem boten die Außenminister Milošević Verhandlungen über die Mitarbeit der Bundesrepublik Jugoslawien in der OSZE an, sobald die Mission von Gonzáles begonnen habe. Zudem unterstrichen sie ihre Bereitschaft, die auf dem Londoner Kontaktgruppentreffen angedrohten Sanktionen umsetzen zu wollen. Nach vier Wochen wollte man die Lage erneut prüfen, hieß es in dieser Erklärung.<sup>577</sup>

Ende April 1998 lud Präsident Milošević die OSZE dazu ein, ein Referendum in Serbien zu überwachen. Darin sollte sich die Bevölkerung – nach einem großen Propagandaaufwand – gegen die Einschaltung internationaler Vermittler zur Beilegung der Kosovo-Krise aussprechen.<sup>578</sup> Die Staatengemeinschaft, insbesondere die EU-Staaten, nahm die Anfrage des jugoslawischen Außenminister bei der OSZE als Affront auf und reagierte mit der Umsetzung der angedrohten Sanktionen.<sup>579</sup> Am 27. April 1998 beschlossen die Außenminister der EU, über das fortbestehende Waffenembargo hinaus keine Exportkredite mehr für Warenlieferungen nach Belgrad zu gewähren. Außerdem sollte ein Ausfuhrverbot für Panzerfahrzeuge und Polizeiausrüstung, allradgetriebene Fahrzeuge, elektronische Ausrüstungen, Jagdmesser und ähnliche Gegenstände, die sowohl zivilen wie auch militärischen Zwecken dienen könnten, verhängt werden.<sup>580</sup>

#### *Verhandlungen zur Wiederaufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE*

Am 16. Juni empfing der russische Präsident Jelzin den jugoslawischen Präsidenten Milošević in Moskau zu einem mehrstündigen Gespräch. Obwohl sich beide Präsidenten anschließend in wichtigen Fragen zum Kosovo einig zeigten,<sup>581</sup> erklärt sich Milošević bereit, einigen Forderungen der internationalen Kontaktgruppe nachzukommen. Die Kernpunkte wie der Abzug der serbischen Spezialtruppen und Verhandlungen unter internationaler

---

<sup>577</sup> Vgl. „Ministertreffen der Kontaktgruppe am 25. März 1998 in Bonn. Erklärung zum Kosovo“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 4/April 1998, S. 47-49.

<sup>578</sup> Tatsächlich sprachen sich 95% gegen die internationale Vermittlung aus. Vgl. Jens Reuter, a.a.O., S. 287.

<sup>579</sup> „EU berät über Sanktionen gegen Serbien“, FAZ, 27.04.1998.

<sup>580</sup> „EU-Außenminister setzen Sanktionen gegen Belgrad in Kraft“, FAZ, 28.04.1998. Obwohl der Katalog der Sanktionen von Brüsseler Diplomaten als unzureichend und kaum wirksam bezeichnet wurde, hatte es die Außenministerien der Gemeinschaft große Mühe gekostet, sich auf diese gemeinsame Linie zu einigen. Vgl. FAZ, 27.04.1998.

<sup>581</sup> In einer gemeinsamen Erklärung bekräftigten sie den Grundsatz der territorialen Integrität und der Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien und verurteilten alle Formen des Terrorismus und Separatismus sowie das bewaffnete Vorgehen gegen Zivilisten.

Vermittlung würden jedoch nicht erfüllt.<sup>582</sup> Allerdings erklärte sich Belgrad bereit, mit der OSZE *gleichzeitige* Verhandlungen über die Zulassung der Missionen in Kosovo und die Wiederaufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die Organisation aufzunehmen.<sup>583</sup> Am 23. Juni 1998 sprach sich der amtierende OSZE-Vorsitzende Bronislaw Geremek für die Aufnahme sofortiger Verhandlungen mit Belgrad für eine OSZE-Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien aus. Geremek betrachtete dies als die letzte Möglichkeit, um die OSZE-Missionen in Kosovo zu ermöglichen. Er beauftragte seinen Persönlichen Vertreter für die Bundesrepublik Jugoslawien, Felipe Gozáles, die Voraussetzungen für die Aufnahme zu prüfen und zu beurteilen.<sup>584</sup> Am 24. Juni 1998 lud der jugoslawische Außenminister Živadin Jovanovic in einem Schreiben an Geremek OSZE-Vertreter zu Sondierungsgesprächen nach Belgrad ein.<sup>585</sup>

### *NATO-Druck*

Die westlichen Staaten reagierten auf den vorsichtigen Sinneswandel des serbischen Präsidenten mit Argwohn. Parallel zur Kontaktaufnahme zwischen der OSZE und Belgrad begannen die NATO-Staaten, Vorbereitungen für ein militärisches Eingreifen im Kosovo-Konflikt zu treffen. Am 22. Juni 1998 bekräftigte Nato-Generalsekretär Solana die Bereitschaft des Bündnisses, in der Kosovo-Krise aktiv zu werden, „um die internationalen Beschlüsse durchzusetzen“. Solana erklärte, daß das Mandat für eine NATO-Intervention im Kosovo nicht unbedingt von den Vereinten Nationen legitimiert werden müsse, sondern auch die OSZE ein „geeignetes Mandat“ übertragen könne. Allerdings machte er den Einsatz von der Entwicklung im Kosovo sowie von Fort- oder Rückschritten „auf der Verhandlungsebene“ abhängig. Die Diplomatie sei, nach Ansicht Solanas, „effizienter, wenn sie durch mögliche militärische Optionen der NATO Rückhalt hat“.<sup>586</sup>

Die NATO erhöhte in der folgenden Zeit ihren Druck auf die Belgrader Führung. Anfang September 1998 erklärte der NATO-Rat, daß die Planungen für mögliche Boden- und Luft-

---

<sup>582</sup> „Im Westen Mißtrauen gegenüber Belgrads Zusagen“, FAZ, 18.06.1998.

<sup>583</sup> Vgl. „Keine diplomatische Lösung für Kosovo in Sicht“, in: OSZE Newsletter, 5 (Juni 1996) 6, S. 2-3, hier S. 3.

<sup>584</sup> Vgl. SZ, 25.06.1998.

<sup>585</sup> Vgl. „Keine diplomatische Lösung für Kosovo in Sicht“, in: OSZE Newsletter, 5 (Juni 1996) 6, S. 2-3, hier S. 3.

<sup>586</sup> „Solana: Auch OSZE-Mandat für Eingreifen im Kosovo denkbar“, FAZ, 23.06.1998. Solana bezeichnete die „Vereinbarung“ zwischen Jelzin und Milošević als eines von vielen Versprechungen, die nicht gehalten worden sind. Zu den „lauten“ Überlegungen in den westlichen Hauptstädten über eine NATO-Intervention kam ein Hilferuf aus Albanien. Der albanische Ministerpräsident Nano verlangte mit dem Hinweis auf die Eskalation im Kosovo und die dramatische Flüchtlingssituation an der albanisch-jugoslawischen Grenze die Stationierung von Nato-Truppen im Norden seines Landes. Vgl. „Albanien steht vor einem Krieg mit den Serben“, FAZ, 24.06.1998.

einsätze im Kosovo abgeschlossen seien. Nach den Angaben sei die NATO in der Lage, binnen weniger Tage gezielte Luftangriffe gegen serbische Militärziele zu führen.<sup>587</sup>

Vor dem Hintergrund anhaltender Angriffe serbischer Armee- und Polizeiverbände gegen Dörfer der Albaner im Kosovo drohte die NATO am 24. September 1998 Luftschläge gegen Ziele in der Bundesrepublik Jugoslawien an.<sup>588</sup> Die militärische Drohung sollte der Durchsetzung der VN-Resolution 1199 vom 23. September 1998 dienen, die eine sofortige Einstellung der Feindseligkeiten, den Abzug der serbischen Sonderpolizei und Militäreinheiten sowie die Aufnahme konstruktiver Verhandlungsgespräche verlangt hatte.<sup>589</sup> Die NATO-Verteidigungsminister beschlossen dazu in der südportugiesischen Stadt Vilamoura die "Activation Warning" (Act Warn), die zu einer förmlichen und verbindlichen Mitteilung der Partnerländer darüber führt, welche Streitkräfte sie für den Kosovo-Einsatz zur Verfügung stellen.<sup>590</sup> Am 12. Oktober 1998 hatten die NATO-Staaten ihre Vorbereitungen für eine militärische Aktion gegen die Bundesrepublik Jugoslawien fast abgeschlossen.<sup>591</sup> Als einer der letzten NATO-Staaten stimmte auch Deutschland mit einem Kabinettsentschluß zu, die "Activation Order" (Act Ord) durch den NATO-Rat in Kraft zu setzen. Der Beschluß wurde sowohl von der noch amtierenden als auch der Ende September neu gewählten Bundesregierung getragen.<sup>592</sup>

#### *Das Holbrooke-Milošević-Abkommen*

Als am 13. Oktober der NATO-Rat den Generalsekretär autorisierte, jederzeit Luftschläge gegen die Bundesrepublik Jugoslawien auslösen zu können, lenkte der serbische Präsident ein. Es gelang dem amerikanischen Unterhändler, Richard Holbrooke, daraufhin, Milošević zu einem Abkommen – im Sinne der VN-Resolution 1199 – zu bewegen. Die Einigung sah unter anderem vor, daß 2.000 unbewaffnete Beobachter der OSZE im Kosovo stationiert werden sollten. An dieser Mission sollten Angehörige aller OSZE-Staaten teilnehmen. Sie sollten überprüfen, ob sich die serbischen Polizeikräfte und die jugoslawische Armee an den im Abkommen vereinbarten Abzug aus dem Kosovo halten. Zusätzlich sollten unbewaffnete NATO-Flugzeuge den serbischen Rückzug aus der Luft überwachen. Gleich-

---

<sup>587</sup> „Milosevic sagt Treffen mit dem belgischen Außenminister ab“, FAZ, 10.09.1998.

<sup>588</sup> „Erste Stufe der Mobilisierung von Luftstreitkräften“, FAZ, 25.09.1998.

<sup>589</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat-Resolution 1199 (1998) vom 23.09.1998, [http://www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/vn1199.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1199.htm), [geladen am 20.11.1999]. Dieser Resolution waren die VN-Sicherheitsrat-Resolution 1160 (1998) vom 31.03.1998 vorausgegangen, die eine politische Lösung für das Kosovo forderte. Vgl. VN-Sicherheitsrat-Resolution 1160 (1998) vom 23.09.1998, [http://www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/vn1160.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1160.htm), [geladen am 20.11.1999].

<sup>590</sup> Vgl. „Kinkel: Letztes Signal an Milošević“, FAZ, 26.09.1998.

<sup>591</sup> „Die Nato trifft letzte militärische Vorbereitungen“, FAZ, 12.10.1998.

<sup>592</sup> „Kabinett billigt Nato-Einsatz im Kosovo“, FAZ, 13.10.1998.

zeitig wurde vorgesehen, daß alle kosovoalbanischen Flüchtlinge wieder in ihre Dörfer zurückkehrten und humanitäre Organisationen Zugang zum Kosovo erhielten. Schließlich sollten Gespräche über eine politische Lösung zwischen Kosovo-Albanern und der serbischen Regierung begonnen werden.<sup>593</sup> Am 24. Oktober 1998 billigte der Sicherheitsrat in der Resolution 1203 die zuvor zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der OSZE sowie der NATO geschlossene Vereinbarung über die Durchführung der KVM.<sup>594</sup>

#### *Die Kosovo Verification Mission (KVM)*

Am 17. Oktober betraute der amtierende Vorsitzende der OSZE, Bronislaw Geremek, den amerikanischen Diplomaten und Balkan-Experten William Walker mit der Leitung der Kosovo-Verifizierungsmission.<sup>595</sup> Im wesentlichen sollte die KVM die Einhaltung der Resolutionen 1160 und 1199 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen verifizieren.<sup>596</sup> Daraus ergab sich für die in der Geschichte der KSZE/OSZE bislang größte Mission ein Katalog von Aufgaben: die Überwachung der Einhaltung der Waffenruhe, Beobachtung von Truppenbewegungen, Hilfestellung bei der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen, Wahlaufsicht, Hilfe beim Aufbau von zivilen Polizeikräften, sowie die Förderung der Menschenrechte und des Aufbaus demokratischer Strukturen.<sup>597</sup> Der Aufbau der vorgesehenen personellen Stärke in den Städten Priština (Hauptquartier), Pec, Prizren, Kosovska Mitrovica, Gnjilane und Brezovica ging jedoch nur schleppend voran.<sup>598</sup>

Unterdessen bemühten sich die US-amerikanischen Sonderversmittler Holbrooke und Hill, das Holbrook-Milošević-Abkommen in die Tat umzusetzen und einen Dialog zwischen Belgrad und Priština anzubahnen. Allerdings gelang es ihnen nicht, die Positionen der beiden Konfliktparteien anzunähern. Milošević zeigte sich weiterhin nicht bereit, den Kosovo-Albanern größere Zugeständnisse in Richtung einer Autonomielösung im Kosovo zu machen. Stattdessen forderte er die OSZE auf, eine Volkszählung in der serbischen Provinz durchzuführen. Denn nach Ansicht des serbischen Präsidenten stellten die Albaner nur eine

---

<sup>593</sup> Vgl. "The Holbrooke Agreement", <http://www.mod.uk/news/kosovo/agreement/index.htm>, [geladen am 25.06.1999].

<sup>594</sup> Vgl. VN-Sicherheitsrat-Resolution 1203 (1998) vom 24. Oktober 1998, [http://www.auswaertigesamt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/vn1203.htm](http://www.auswaertigesamt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1203.htm), [geladen am 20.11.1999].

<sup>595</sup> Vgl. „OSZE entsendet Kosovo-Verifizierungsmission“, in: OSZE Newsletter, 5 (Oktober 1998) 10, S. 1-3, hier S. 3.

<sup>596</sup> Vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE au Kosovo: vers un rôle de « shérif adjoint » de l'OTAN dans les Balkans?, in: La Revue Internationale et Stratégique 33(printemps 1999)2, S. 74-84.

<sup>597</sup> Vgl. „KVM voraussichtlich bis Mitte Januar komplett“, in: OSZE Newsletter, 5 (November 1998) 11, S. 1-3, hier S. 1.

<sup>598</sup> Ebd.

geringfügig überwiegende Mehrheit im Kosovo dar.<sup>599</sup> Zudem erklärte er in einem Interview mit der Washington Post, daß die Krise im Kosovo „nicht durch von außen aufge-drängte Übereinkünfte gelöst werden“ könne.<sup>600</sup>

Auch die Kosovo-Albaner, insbesondere die Kämpfer der UÇK, rückten nicht von ihrer Forderung eines freien Kosovos ab. Anfang Dezember 1998 legte der amerikanische Vermittler Hill zwei Entwürfe eines provisorischen Friedensvertrages für das Kosovo vor. Keiner der beiden Pläne konnte zu einem Durchbruch der Gespräche führen. Damit galten die Versuche, ein Interimsabkommen zwischen Kosovo-Albanern und serbischen Behörden als gescheitert.<sup>601</sup>

Als die Kosovo-Verifizierungsmission in den ersten Wochen ihrer Missionstätigkeit etwa 170 gewalttätige Zusammenstöße verzeichnete und es Ende Dezember 1998 zu weiteren schweren Kämpfen zwischen serbischen Sicherheitskräften und Anhängern der UÇK kam, war auch der informelle Waffenstillstand gebrochen.<sup>602</sup>

#### „Zuckerbrot und Peitsche“

Seit Mitte Januar 1999 verstärkte die Staatengemeinschaft auf Drängen der USA den militärischen Druck auf die Belgrader Führung und drohte mit einer kurz bevorstehenden NATO-Intervention im Kosovo.<sup>603</sup> Zum einen reagierte sie damit auf die Meldungen über ein Massaker in der Ortschaft Racak (Reçak), bei dem nach Angaben der OSZE die serbische „Sonderpolizei“ 45 Albaner liquidiert haben sollte, und den fortgesetzten serbischen Artilleriebeschuß auf die Ortschaft.<sup>604</sup> Zum anderen war die neuerliche Wiederholung der NATO-Drohung die Antwort auf die Ausweisung des Leiters der OSZE-KVM, William

---

<sup>599</sup> Dies war ein weiterer zynischer Versuch des serbischen Präsidenten, die OSZE im Sinne seiner Propaganda zu instrumentalisieren. Seit Februar 1998 sind nach Angaben des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) 500.000 Kosovo-Albaner geflohen. Vgl. „Tausende sind im Kosovo auf der Flucht“, FAZ, 19.03.1999.

<sup>600</sup> Vgl. „Holbrooke vermittelt wieder zwischen Serben und Albanern“, FAZ, 16.10.1998.

<sup>601</sup> Nach dem *ersten* Plan hätte das Kosovo weitgehende Selbstverwaltungsrechte und faktisch den Status einer dritten Teilrepublik der Bundesrepublik Jugoslawien – neben Serbien und Montenegro – erhalten. Die Führung der Albaner sowie der politische Arm der UÇK zeigten sich bereit, auf der Grundlage dieses Planes Verhandlungen mit Belgrad aufzunehmen. Die serbische Führung lehnte den Plan jedoch ab und legte statt dessen einen eigenen vor. Die Albaner wiesen den serbischen Plan als unseriösen Vorschlag zurück und boykottierten die Gespräche mit der serbischen Regierung. Der *zweite* Plan Hills hatte sich den serbischen Vorstellungen von einer engen Anbindung des Kosovo an die serbischen Institutionen angenähert. Der OSZE sollte nach Hills Vorstellungen eine Vermittler- und Schlichterrolle zukommen. Beide Konfliktparteien lehnten auch diesen zweiten Plan ab. Vgl. „Holbrooke vermittelt wieder zwischen Serben und Albanern“, FAZ, 16.10.1998.

<sup>602</sup> „Waffenstillstand im Kosovo faktisch zusammengebrochen“, FAZ, 28.12.1998.

<sup>603</sup> „Die Nato zeigt sich abermals zum Einsatz im Kosovo bereit“, FAZ, 20.01.1999.

<sup>604</sup> Vgl. „Nach dem Massaker von Reçak steht die OSZE-Mission im Kosovo hilflos da“, FAZ, 18.01.1999; sowie „Empörung über Massaker im Kosovo Nato-Rat zu Dringlichkeitssitzung einberufen“, FAZ, 18.01.1999.



Walker, sowie die Weigerung der serbischen Behörden, die Chefanklägerin des VN-Kriegsverbrechertribunals, Louise Arbour, einreisen zu lassen.<sup>605</sup>

Am 29. Januar 1999 trafen sich die Außenminister der sechs Staaten der Kontaktgruppe in London, um einen weiteren Versuch zur Beendigung des Kosovo-Konflikts zu unternehmen.<sup>606</sup> Sie forderten die serbische Regierung und die Kosovo-Albaner ultimativ dazu auf, den Konflikt innerhalb von drei Wochen in Verhandlungen beizulegen. Beide Parteien sollten sich am 6. Februar 1999 in Rambouillet bei Paris treffen und Friedensgespräche aufnehmen.<sup>607</sup> Gleichzeitig legte die Kontaktgruppe einen unverhandelbaren Prinzipienkatalog für die Gespräche fest. Diese Prinzipien waren im wesentlichen:

- Abschluß eines sofortigen Waffenstillstands;
- Beginn einer Kosovo-Konferenz;
- gleichzeitiger Interimsstatus für das Kosovo für die Dauer von drei Jahren;
- Wahrung der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien;
- Gewährleistung eines umfassenden Minderheitenschutzes.<sup>608</sup>

Darüber hinaus sollte dem Kosovo ein hoher Grad an Autonomie eingeräumt werden. Dieser sollte die Selbstverwaltung in allen wesentlichen Bereichen der Legislative, Exekutive und Jurisdiktion umfassen.<sup>609</sup>

#### *Die Friedensverhandlungen von Rambouillet und Paris*

Am 6. Februar begannen im Schloß von Rambouillet bei Paris die Verhandlungen über eine Lösung des Kosovo-Konflikts. Die Verhandlungen wurden formell vom gastgebenden französischen Außenminister Védrine und dem britische Außenminister Cook, in seiner Eigenschaft als amtierender Vorsitzender des EU-Ministerrats, geleitet. Die inhaltlichen Gespräche leiteten die Vermittler der Kontaktgruppe (Christopher Hill), EU (Wolfgang Petritsch) und Rußlands (Boris Majorski). Ihnen standen verschiedene Expertengruppen der Kontaktgruppenstaaten, der OSZE und EU sowie anderer Institutionen zur Seite.<sup>610</sup>

Das Ergebnis der zweiwöchigen Verhandlungen von Rambouillet war, daß am 23. Februar kein Verhandlungsergebnis vorlag. Beide Parteien beharrten auf ihren unvereinbaren

---

<sup>605</sup> „Die Nato zeigt sich abermals zum Einsatz im Kosovo bereit“, FAZ, 22.01.1999.

<sup>606</sup> „Die Nato macht den Kosovo-Konflikt immer mehr zu ihrer Angelegenheit“, FAZ, 30.01.1999.

<sup>607</sup> Vgl. „Contact Group Conclusions, London, 29 January 1998“, <http://www.ohr.int/docu/d990129.htm>, [geladen am 18.11.1999].

<sup>608</sup> Vgl. „Vorläufiges Abkommen für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo, Rambouillet, 23. Februar 1999 (Auszüge)“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44 (1999) 5, S. 611-629.

<sup>609</sup> Vgl. „Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, Contact Group Yugoslavia, 23 February 1999“, <http://www.balkanaction.org/pubs/kia299.html>, [geladen am 04.05.1999].

<sup>610</sup> Vgl. Marc Weller, The Rambouillet conference on Kosovo, in: International Affairs, 75 (1999) 2, S. 211-251, hier S. 227.

Standpunkten und waren nicht bereit, davon abzurücken oder das vorliegende Abkommen zu unterzeichnen.<sup>611</sup> Dennoch wurde eine Fortsetzung der Gespräche für Mitte März in Paris vereinbart. Unterdessen kam es im Kosovo erneut zu schweren blutigen Kämpfen.<sup>612</sup>

Der zusätzlichen Verhandlungsrunde vom 15. - 18. März in Paris lag erneut der Entwurf der Kontaktgruppe zugrunde. Am Schlußtag der Verhandlungen unterzeichneten zwar die Kosovo-Albaner das Abkommen unverändert, doch die Serben verweigerten weiterhin ihre Unterschrift und die Bereitschaft zu weiteren Gesprächen.<sup>613</sup>

Damit war die diplomatische Lösung des Kosovo-Konflikts endgültig gescheitert. Am 20. März zog sich die OSZE aus dem Kosovo zurück. Daraufhin weiteten sich die Kämpfe zwischen den serbischen Verbänden und den Kämpfern der UÇK zu einem offen geführten Krieg aus. Am 24. März 1999, nach einem weiteren gescheiterten Vermittlungsversuch des amerikanischen Unterhändlers Holbrooke, setzte die NATO ihre militärische Drohung in die Tat um und begann erstmals militärische Kampfhandlungen ohne ein legitimierendes Mandat des VN-Sicherheitsrats.<sup>614</sup>

#### *Deutsche OSZE-Politik im Kosovo*

In dieser Phase des Kosovo-Konflikts, von Anfang 1998 bis zum Scheitern der Friedensverhandlungen in Paris 1999, sah die Staatengemeinschaft noch einmal die Chance, die schwelende Krise mit Hilfe der OSZE noch vor dem Ausbruch eines Flächenbrandes friedlich zu beenden. Dabei zeigte die Bundesregierung deutliche Handlungsbereitschaft, die OSZE in ihren Bemühungen im Kosovo zu unterstützen.

Zum einen trug die Bundesregierung maßgeblich zur Wiedereinschaltung der OSZE bei. Der deutsche Außenminister Kinkel hatte sich sowohl innerhalb der Kontaktgruppe als auch in seinen gemeinsam mit dem französischen Außenminister Védérine vorgetragenen Initiativen für die Reaktivierung der OSZE im Kosovo-Konflikt eingesetzt. Dabei war die OSZE ein *Instrument* zur Bearbeitung des Konflikts, gleichzeitig aber auch *Gegenstand* einer politischen Konditionalität. Denn Kinkel verband in seinen Initiativen die Rückkehr Jugoslawiens in die OSZE nicht nur mit der vorherigen Rückkehr der OSZE nach Jugoslawien, sondern darüber hinaus auch mit der grundsätzlichen Forderung nach einer politi-

---

<sup>611</sup> Ebd., S. 232; sowie „Serben und Kosovo-Albaner lassen sich von dem Nato-Ultimatum nicht beeindrucken“, FAZ, 24.02.1999; sowie „Heikler Balanceakt Russlands gegenüber Belgrad“, in: NZZ, 24.02.1999.

<sup>612</sup> Vgl. „Blutiges Wochenende im Kosovo vor neuen Verhandlungen“, FAZ, 15.03.1999.

<sup>613</sup> Vgl. „Kosovo-Albaner unterzeichnen Friedensplan“, FAZ, 19.03.1999.

<sup>614</sup> Vgl. „Luftschläge der Nato gegen Jugoslawien“, 25.03.1999.

schen Verhandlungslösung für das Kosovo.<sup>615</sup> Zum anderen unterstützte Deutschland das Aufgebot der KVM mit großem personellen und finanziellen Einsatz.<sup>616</sup>

### *Flankierende Instrumente*

Über die OSZE-Politik hinaus war die Bundesregierung in dieser Phase des Kosovo-Konflikts stets bemüht, in den zentralen Entscheidungsgremien zum Kosovo-Konflikt vertreten zu sein und mitsprechen zu können.

Neben der EU und der NATO, in denen sich Deutschland weitgehend im Gleichschritt mit seinen europäischen Partnern bewegte, war die Balkan-Kontaktgruppe das zentrale diplomatische Gremium in dieser Phase. Durch seine Teilnahme an der Kontaktgruppe trug Bonn zu einer Arbeitsteilung unter den beteiligten Regierungen bei. Der Bundesregierung kam auf der einen Seite eine wichtige Funktion bei der Einbindung Rußlands in die westliche Politik zu. Dieses Ziel versuchte Bonn durch bilaterale Konsultationen mit Moskau im Vorfeld der Kontaktgruppentreffen zu erreichen.<sup>617</sup> Darüber hinaus war der deutsche Vorschlag, die OSZE stärker in die Konfliktbearbeitung einzubeziehen, für die russische Politik wesentlich verträglicher als das amerikanische Drängen auf die Erhöhung des Drohpotentials der NATO. Insofern konnte die Bundesregierung innerhalb der Kontaktgruppe vermittelnd wirken.

Dennoch war die Zustimmung des serbischen Präsidenten zur Einrichtung der OSZE-Verifizierungsmission im Kosovo primär ein Verhandlungserfolg des amerikanischen Unterhändlers Holbrooke. Auch die Umsetzung der – mit bisherigen Maßstäben der OSZE gemessen gigantischen – Kosovo-Verifizierungsmission besorgten im wesentlichen die USA.<sup>618</sup>

### *Deutschlands Beitrag zu den Friedensverhandlungen von Rambouillet*

Die Bundesregierung war an den Gesprächen in Rambouillet und Paris nicht direkt beteiligt. Bonn wurde vertreten durch den Österreicher Wolfgang Petritsch, der im Namen der EU vermittelte. Dennoch hatte die Bundesregierung einen erwähnenswerten Anteil am Zustandekommen der Friedenskonferenz. Nach Äußerungen deutscher Diplomaten kam

---

<sup>615</sup> Vgl. „Interview des Bundesministers des Auswärtigen mit dem Deutschlandfunk am 9. März 1998“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, März 1998, Nr. 3, S. 43-45.

<sup>616</sup> Deutschland trug zur KVM etwa 200 unbewaffnete Beobachter bei. Darüber hinaus waren im Februar 1999 190 Bundeswehrsoldaten Teil der etwa 1200 Mann starken „Extraction Force“, der Notfalltruppe, die in Mazedonien bereitstand, um den OSZE-Beobachtern im Notfall zu Hilfe kommen zu können. Allein für diese Missionen waren im Verteidigungshaushalt 499 Millionen DM eingesetzt. Vgl. Karl Feldmeyer, Wenn die Hardthöhe zahlungsunfähig wird. Der Kosovo-Einsatz ist aus dem Verteidigungsetat nicht zu bezahlen, FAZ, 11.02.1999.

<sup>617</sup> Vgl. „Kohl spricht mit Jelzin über das Kosovo“, FAZ, 09.06.1998.

die ursprüngliche Idee zur Konferenz von Rambouillet aus dem Auswärtigen Amt in Bonn.<sup>619</sup> Insgesamt wurde der Verhandlungsverlauf vor allem durch den amerikanischen Vermittler der Kontaktgruppe Holbrooke bestimmt, der in ständigem Telefonkontakt mit der amerikanischen Außenministerin Madelaine Albright stand. Frankreich und Großbritannien stimmten ihre Positionen vor den europäischen Kontaktgruppentreffen häufig bilateral untereinander ab. Auf diese Weise wurde die deutsche Idee einer OSZE-Friedenstruppe, die vor allem bei Italien Anklang fand, frühzeitig zugunsten der NATO entschieden.<sup>620</sup>

### *Einsatz militärischer Instrumente*

Die Bundesregierung unterstützte in dieser Phase neben diplomatischen Initiativen auch den Einsatz militärischer Instrumente. Militärische Drohungen sollten den Druck auf Belgrad erhöhen und die politischen Instrumente zum Tragen bringen. Im September 1998 erklärte die noch amtierende alte Bundesregierung, daß der Einsatz der Bundeswehr im Kosovo-Konflikt nicht mehr an ein legitimierendes Mandat des Sicherheitsrats gebunden sei.<sup>621</sup> Kurz nach der Bundestagswahl mußte Bonn diese Haltung unter Beweis stellen. Am 12. Oktober 1998 kam die Anfrage aus Washington, ob sich Deutschland an NATO-Einsätzen ohne VN-Mandat beteiligen werde. Der designierte Bundeskanzler Schröder und der Vize-Kanzler und Außenminister Joschka Fischer hatten diese Frage innerhalb weniger Minuten zu entscheiden.<sup>622</sup> Das neue Kabinett entschied sich in Übereinstimmung mit dem noch amtierenden *für* die Aktivierungsentscheidung der NATO und die Entsendung deutscher Kräfte im Rahmen der Kosovo-Krise ohne VN-Mandat. Am 16. Oktober 1999 stimmte der Bundestag diesem Kabinettsbeschluß zu: 500 Abgeordnete stimmten dafür, 62

---

<sup>618</sup> Vgl. Gunter Hofmann, Wie Deutschland in den Krieg geriet, Die Zeit, 12.05.1999.

<sup>619</sup> So Ludger Vollmer, parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt, in einem Gespräch mit dem Verfasser am 15. November 1999 in Trier. Der Journalist Gunter Hofmann, der Einsicht in die Akten des Auswärtigen Amtes hatte, schrieb im Mai 1999 in der Wochenzeitung „Die Zeit“, Briten und Franzosen haben untereinander abgesprochen, daß neben den Vermittlern der Kontaktgruppe, Rußlands und der EU, nur noch sie selbst an den Verhandlungen teilnehmen sollten. Vgl. Gunter Hofmann, Wie Deutschland in den Krieg geriet, Die Zeit, 12.05.1999.

<sup>620</sup> Vgl. Gunter Hofmann, Wie Deutschland in den Krieg geriet, Die Zeit, 12.05.1999.

<sup>621</sup> Vgl. „Kohl: UN-Mandat nicht nötig“, FAZ, 24.09.1998.

<sup>622</sup> Vgl. Gunter Hofmann, Wie Deutschland in den Krieg geriet, Die Zeit, 12.05.1999.

dagegen und 18 enthielten sich.<sup>623</sup> Trotz einiger skeptischer Einschätzungen kam die rot-grüne Bundesregierung über diese Entscheidung zu keinem Zeitpunkt ins Schwanken.<sup>624</sup>

### *Humanitäre Hilfen und Flüchtlingsaufnahme*

Deutschland war eines der Hauptziele der Kosovo-Flüchtlinge. Im Jahr 1998 kamen monatlich etwa 3000 Flüchtlinge aus dem Kosovo nach Deutschland;<sup>625</sup> Anfang 1999 lebten in Deutschland 180.000 Kosovo-Albaner. Im August 1998 boten Deutschland und Frankreich dem jugoslawischen Präsidenten Milošević Hilfe bei der Rückführung von Flüchtlingen in ihre Dörfer im Kosovo an. In einem Schreiben äußerten die Außenminister beider Länder, Kinkel und Védrine, angesichts des nahenden Winters zeichne sich „eine humanitäre Katastrophe“ ab. Zudem bestehe nach Ansicht der Bundesregierung die Sorge, daß die Menschen ihr Land verlassen und unter anderem nach Deutschland fliehen könnten. Kinkel und Védrine forderten Milošević auf, eine starke internationale Präsenz durch Vertreter der diplomatischen Beobachtermission, des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz anzustreben. Belgrad verweigerte dies beharrlich.<sup>626</sup> Im September 1998 stellte die Bundesregierung fünf Millionen Mark für Kosovo-Flüchtlinge in Albanien bereit. Damit sollten die Flüchtlinge in der Region versorgt und eine neue Flüchtlingswelle nach Deutschland vermieden werden. Der damalige Entwicklungsminister Spranger bezeichnete die deutsche Hilfe in der Region als wirksamer und kostengünstiger als die Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen in Deutschland.<sup>627</sup>

Ende März 1999 sagte die neue Bundesregierung weitere humanitäre Hilfen für die Flüchtlinge aus dem Kosovo zu. Dabei legte sie den Schwerpunkt auf Hilfen in den benachbarten Staaten, in denen die Flüchtlinge Schutz suchten. Das Entwicklungsministerium stellte für Nahrungshilfen und die Einrichtung provisorischer Unterkünfte fünfzehn Millionen Mark bereit.<sup>628</sup>

---

<sup>623</sup> Vgl. „Breite Mehrheit im Bundestag für Beteiligung der Bundeswehr an einem Nato-Einsatz“, FAZ, 17.10.1998. Genauso eindeutig war die Entscheidung des Bundestags über die Teilnahme an Nato-Luftüberwachungsoperationen über dem Kosovo vom 13. November 1998; vgl. „Bundestag beschließt deutsche Beteiligung im Kosovo“, FAZ, 14.11.1998; sowie über die Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Truppe zur Durchsetzung eines Kosovo-Friedensabkommens am 25. Februar 1999; vgl. „Bundestag stimmt Einsatz im Kosovo zu“, FAZ, 26.02.1999.

<sup>624</sup> Die SPD hatte starken Rückhalt aus der Partei und auch der Koalitionspartner, Bündnis90/Grüne trug zum größten Teil die Entscheidung für den Einsatz militärischer Mittel im Kosovo-Konflikt unter deutscher Beteiligung mit. Vgl. Hanns W. Maull, *Germany and the Use of Force, Still a Civilian Power?* (Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik; Nr. 2), Trier: Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen, November 1999, S. 21.

<sup>625</sup> Vgl. Oliver Hoischen, *Täglich außer dienstags. Das Landeverbot für die jugoslawische Fluggesellschaft ist noch lange nicht in Kraft*, FAZ, 27.08.1998.

<sup>626</sup> „Bonn und Paris bieten im Kosovo Hilfe an“, FAZ, 21.08.1998.

<sup>627</sup> „Fünf Millionen Mark für Flüchtlinge“, FAZ, 25.09.1998.

<sup>628</sup> „Bonn stellt 15 Millionen Mark bereit“, FAZ, 30.03.1999.

Auch in dieser Phase erscheint die deutsche Flüchtlingspolitik gegenüber der übrigen Kosovo-Politik widersprüchlich. Trotz der deutschen Unterstützung militärischer Mittel, die letztlich helfen sollten, eine „humanitäre Katastrophe“ im Kosovo abzuwenden, wurden weiterhin Kosovo-Flüchtlinge aus Deutschland in die Bundesrepublik Jugoslawien abgeschoben.<sup>629</sup> Obwohl internationale Menschenrechtsgruppen protestierten, hielt die Bundesregierung an dieser Abschiebe-Praxis bis April 1999 prinzipiell fest.<sup>630</sup>

### 3.6 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung

Zusammenfassend kann aufgrund der Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt eine ambivalente teilweise widersprüchliche Zivilmachtorientierung festgehalten werden. Die genauere Betrachtung und Abwägung der Analyseergebnisse ergibt insgesamt jedoch einen hohen Grad an Übereinstimmung mit dem Idealtypus der Zivilmacht. Die Zivilmachtorientierung läßt sich anhand der Verifizierung der eingangs aufgestellten Hypothesen sowohl für die *deklaratorische* als auch für die *operative* deutsche KSZE/OSZE-Politik belegen. Bei der Beurteilung der Zivilmachtorientierung ist es mitunter erforderlich, die einzelnen Phasen der deutschen Konfliktpräventionspolitik innerhalb der KSZE/OSZE zu unterscheiden. Folgende Kategorien des Zivilmachtkonzepts wurden in den Hypothesen der Kosovo-Fallstudie zur deutschen KSZE/OSZE-Politik überprüft:

#### 1.1 *initiator/promoter*

In der ersten Phase des Kosovo-Konflikts (1991-1992) hat Deutschland innerhalb der KSZE deutliches Engagement und die Übernahme von Verantwortung gezeigt. Von 1993-1997 war das Profil der deutschen KSZE/OSZE-Politik geringer, die Bundesregierung trat weniger als eigenständiger Akteur auf, verlagerte den Schwerpunkt auf andere internatio-

---

<sup>629</sup> Diese Politik fand innerhalb der Bundesregierung nicht ungeteilte Zustimmung. Außenminister Kinkel sagte am 9. März 1998 in einem Interview mit dem Deutschlandfunk: „Wir haben natürlich ein ganz besonderes Interesse daran, daß im Kosovo die Situation sich beruhigt und friedlich bleibt, wegen eines zu vermutenden weiteren Flüchtlingsstroms. Im Augenblick ist es so, daß die höchstrichterliche Rechtssprechung in der Bundesrepublik eine Abschiebung in den Kosovo zuläßt. Alle wissen, daß die Lage natürlich nicht ideal ist. Auf der anderen Seite muß ich sagen, daß ich mir, wenn ich zuständiger Innenminister wäre, im Augenblick jeden Einzelfall ganz genau ansehen würde, bevor ich abschiebe.“ „Interview des Bundesministers des Auswärtigen mit dem Deutschlandfunk am 9. März 1998“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, März 1998, Nr. 3, S. 43-45, hier S. 45.

<sup>630</sup> Vgl. „Kritik an der Rückführung von Kosovo-Albanern“, FAZ, 18.05.1996; sowie „Politiker fordern Abschiebestopp für Flüchtlinge aus dem Kosovo“, FAZ, 01.04.1999. Die Vertriebenen aus dem Kosovo, die in Deutschland untergebracht wurden, erhielten den rechtlichen Status von Bürgerkriegsflüchtlingen. Diese Möglichkeit war 1993 in das Ausländergesetz aufgenommen worden; sie wurde allerdings im April 1999 zum ersten Mal angewandt. Vgl. FAZ, 09.04.1999. Vgl. dazu sehr kritisch: Michael Stenger,

nale Institutionen und Organisationen und überließ die Führung anderen Akteuren. In der Phase von 1998-1999 zeigte die deutsche Politik wieder ein stärkeres Auftreten innerhalb der OSZE, um zur Lösung des Kosovo-Konflikts beizutragen.

#### *4.1 propagator of interdependent interests*

Deutschland betrachtete im gesamten Untersuchungszeitraum die Lösung des Konflikts als gemeinsames Interesse, das stark mit den Interessen seiner Partner verflochten war. Eine Einschränkung muß bei der Anerkennungspolitik gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien im Jahr 1996 gemacht werden. Hier stellte die Bundesregierung zeitweilig ihr nationales – in diesem Sinne innenpolitisches Interesse an der Flüchtlingsrückführung – kurzzeitig in den Vordergrund. Allerdings war diese individuelle Interessenverfolgung insgesamt nicht handlungsbestimmend für die Kosovopolitik, da sie zu keiner einseitigen deutschen Haltung in der Frage der Wiedezulassung der Bundesrepublik Jugoslawien zur OSZE führte. Deutschland war weitgehend bemüht, eine kooperative Lösung des Konflikts herbeizuführen.

#### *4.2 value based foreign policy*

Die deutsche KSZE/OSZE-Politik im Kosovo-Konflikt basierte durchgängig und eindeutig auf der Grundlage universeller Werte wie Menschenrechte und dem Völkerrecht. Dabei war eines der wichtigsten *Ziele* – aber auch *Mittel*, die Schaffung von Demokratie und Pluralismus. Darüber hinaus forderte Deutschland die Einhaltung der KSZE/OSZE-Prinzipien. Zudem unterstützte Deutschland bei der Suspendierung der Bundesrepublik Jugoslawien die Durchsetzung sowie den Schutz der gemeinsamen Wertegrundlage. Dabei nahm Deutschland den Verlust von Einflußmöglichkeiten auf den Kosovo-Konflikt in Kauf. Ob der Schutz der KSZE/OSZE-Prinzipien zur „Zivilisierung“ des Konflikts – im Sinne von Verregelung und Verrechtlichung – beigetragen hat, oder einer Lösung eher abträglich war, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht überprüft werden.

#### *4.3 promoter of good governance and the rule of law/intervener*

Insgesamt zeigte die deutsche Kosovo-Politik innerhalb der KSZE deutliche Bereitschaft zur „Einmischung in die inneren Belange“ der Bundesrepublik Jugoslawien. Die Mittel, die Deutschland zur Einmischung in den Kosovo-Konflikt wählte, basierten auf der Konditionalität politischer, wirtschaftlicher sowie militärischer Sanktionen. Positive Sanktio-

---

Tödliche Fehleinschätzung, in: Thomas Schmid (Hrsg.), Krieg im Kosovo, Hamburg, Rowohlt, 1999, S. 141-156.

nen (in diesem Sinne Anreize) und negative Sanktionen setzte Deutschland durchgehend kollektiv um.

### *5.1 collective actor*

Deutschland trat während des gesamten Untersuchungszeitraums im Kosovo-Konflikt als kollektiver Akteur in Erscheinung. Allerdings gibt es graduelle Abstufungen des kollektiven Auftretens. In der ersten Konfliktphase war Deutschland innerhalb der KSZE und EG bemüht, den Konflikt politisch zu lösen. In der zweiten Phase verlagerte Deutschland den Schwerpunkt auf andere Organisationen und Instrumente wie die Kontaktgruppe oder gemeinsam mit Frankreich vorgetragene Initiativen. Damit nahm der Teilnehmerkreis der beteiligten Staaten zwar ab, unilaterales Handeln – wie bei der vorzeitigen Anerkennung Kroatiens und Sloweniens – konnte jedoch nicht festgestellt werden.

### *5.3 promoter of bargaining, compromise and mediation; 5.4 regime/institution user*

Die Bundesregierung verfolgte während des gesamten Untersuchungszeitraums das Ziel, den Konflikt durch eine politische Lösung zu beenden. Diese Lösung wurde von der deutschen Politik stets durch Verhandlung, Kompromiß und Schlichtung angestrebt. Insbesondere in der ersten Phase des Konflikts benutzte Deutschland die KSZE zur Konfliktprävention im Kosovo. Nachdem die KSZE in der zweiten Phase von 1993-1997 keine direkte Einflußmöglichkeit mehr auf den Konflikt hatte, versuchte Deutschland vor allem in der dritten Phase, die KSZE bzw. OSZE wieder in die Konfliktbearbeitung einzuschalten.

### *6.3 promoter of multilateral, legitimate action/integrated instruments*

In der ersten Phase bemühte sich Deutschland, das Instrumentarium der KSZE auszuschöpfen, also verregelte und verrechtlichte Instrumente anzuwenden und diese mit Instrumenten anderer Institutionen zu verbinden. In der zweiten Phase trat die Bedeutung der KSZE/OSZE-Instrumente in der deutschen Kosovo-Politik in den Hintergrund. Die Bundesregierung benutzte in der zweiten Phase zwar weniger die (zu dieser Zeit wirkungslosen) Instrumente der KSZE, dafür jedoch andere multilaterale Institutionen und Instrumente. Die Legitimation dieser Instrumente und der Grundsatz des multilateralen, kollektiv legitimierten Einsatzes blieb jedoch unverändert vorhanden. In der dritten Phase versuchte die Bundesregierung zusammen mit Partnern, eine Mischung aus verschiedenen multilateralen Institutionen und Instrumenten einzusetzen. Problematischer erscheint dabei die deutsche Bereitschaft, militärische Mittel auch ohne legitimierendes Mandat des VN-Sicherheitsrates einzusetzen.



Die Analyse der deutschen KSZE/OSZE-Politik in der Fallstudie „Kosovo-Konflikt“ ergab eine überwiegende Übereinstimmung mit dem Idealtypus der Zivilmacht, allerdings mit Abstrichen wie die nachstehende Übersicht verdeutlicht.

### Ergebnisübersicht

	<i>Rhetorik</i>	<i>Verhalten</i>
<b>1. Gestaltungswille:</b>		
1.1 initiator/promoter	1: ++ 2: ? 3: ++	1: ++ 2: - 3: +
<b>4. Internationale Ziele – materiell-inhaltlich:</b>		
4.1 propagator of interdependent interests	1: ++ 2: + 3: ++	1: ++ 2: ? 3: ++
4.2 value based foreign policy	++	++
4.3 promoter of good governance and the rule of law/intervener	++	++
<b>5. Außenpolitischer Stil:</b>		
5.1 collective actor	1: ++ 2: + 3: +	1: ++ 2: + 3: +
5.3 promoter of bargaining, compromise and mediation	++	++
5.4 regime/institution user	1: ++ 2: + 3: ++	1: ++ 2: + 3: ++

<b>6. Außenpolitische Instrumente:</b>		
6.3 promoter of multilateral, legitimate action/integrated instruments	1: ++ 2: + 3: ?	1: ++ 2: + 3: ?

- ++ deutliche Übereinstimmung
- + Übereinstimmung
- ? ambivalent
- keine Übereinstimmung
- „Großmacht“

## 4. Abschließende Bewertung

### *Deutschland als Zivilmacht*

Eingangs wurde die Fragestellung formuliert, ob und wie weit Deutschland mit seiner KSZE/OSZE-Politik der neunziger Jahre dem Idealtypus einer Zivilmacht entspricht. Vor dem Hintergrund der Analyse der deutschen „Institutionalisierungspolitik“ in Kapitel 2 und der „Kosovo-Politik“ in Kapitel 3 kann zusammenfassend festgehalten werden, daß Deutschland dem Rollenkonzept einer idealtypischen Zivilmacht weitgehend gefolgt ist. Dieses Ergebnis ist hinsichtlich seines Erklärungswertes zu differenzieren und soll im folgenden reflektierend diskutiert werden.

### *„Nicht immer Zivilmacht“*

Neben deutlicher Zivilmächtorientierung stellte die Analyse der KSZE/OSZE-Politik auch Verhalten fest, das nicht mit dem einer idealtypischen Zivilmacht vereinbar ist.

Zum ersten wurde ein Abweichen vom Idealtypus der Zivilmacht bei der deutschen Haltung zur Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien Anfang 1996 identifiziert. Deutschland hatte die völkerrechtliche Anerkennung an die Bedingung geknüpft, daß die Menschenrechte und der Schutz von Minderheiten – insbesondere der Kosovo-Albaner – gewährleistet wurden. Darüber hinaus wurde das Junktim durch die verhängten politischen und wirtschaftlichen Sanktionen gestärkt. Als die Bundesregierung, ohne auf die Erfüllung der Bedingungen zu beharren, die Bundesrepublik Jugoslawien anerkannte und sich zudem bereit erklärte, diese zurück in die Staatengemeinschaft zu führen, brach sie mit ihrer bisherigen Politik. Der Wandel der Politik kann im wesentlichen auf das innenpolitische Interesse Deutschlands an der Rückführung der Kosovo-Flüchtlinge in die Bundesrepublik Jugoslawien erklärt werden. Damit verhielt sich die Bundesregierung jedoch nicht wie eine idealtypische Zivilmacht. Eine idealtypische Zivilmacht hätte die zur Verfügung stehenden Mittel konsequenter genutzt, um den Schutz der bedrohten kosovoalbanischen Minderheit einzuklagen. Mit der ausgesprochenen Anerkennung hatte die Bundesregierung ein politisches Druckmittel aus der Hand gegeben, das ihr zuvor noch geeignet schien, um die Situation in der serbischen Provinz Kosovo positiv zu beeinflussen. Da Deutschland als einer der letzten Staaten der EU die Anerkennung vollzog, ist zwar ausgeschlossen, daß es sich dabei um eine deutsche Initiative handelt. Dennoch war nicht erkennbar, daß sich die Bun-

desregierung bei ihren Partnern für das Festhalten an den Wirtschaftssanktionen und an dem politischen Anerkennungsankunft eingesetzt hatte. Die USA hielten beispielsweise an ihrer „Sanktionsmauer“ fest und versagten Belgrad die staatliche Anerkennung. Insofern kann das Rollenkonzept der Zivilmacht die deutsche Anerkennungspolitik nicht vollständig erklären.

#### *„Nicht ohne Zivilmacht“*

Des weiteren ist der Ausschluß der Bundesrepublik Jugoslawien aus der KSZE zu nennen. Deutschland hatte neben anderen Staaten gefordert und beschlossen, Restjugoslawien von der Teilnahme an der KSZE zu suspendieren. Dieses erscheint zwar plausibel vor dem Hintergrund, daß eine Zivilmacht die gemeinsamen Werte, auf der ihre Außenpolitik beruht, schützen muß. Denn wiederholte und gravierende Verstöße eines Teilnehmers gegen konstituierende Prinzipien stellen den Sinn und die Glaubwürdigkeit der KSZE in Frage. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, gegen den Regeln verletzenden und Prinzipien mißachtenden Staat vorzugehen. Doch beliebt es fraglich, ob die Entscheidung, einen Staat aus dem Teilnehmerkreis auszuschließen, zivilmachtkonform ist. Angesichts der angeprangernten Menschenrechtsverletzungen, des Mangels an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie dem fehlenden Minderheitenschutz hatte die Suspendierung fatale Konsequenzen. Die Folge des Ausschlusses war, daß sich die KSZE ihrer eigenen Instrumente beraubte, mit denen eine Konfliktprävention im Kosovo möglich gewesen wäre. Die Güterabwägung der Glaubwürdigkeit der KSZE zulasten der Konfliktprävention im Kosovo ist daher für eine idealtypische Zivilmacht problematisch. Dies fällt vor allem dann ins Gewicht, wenn sich anschließend zeigt, daß der *Akteur* „Zivilmacht“ ohne das *Mittel* „Zivilmacht“ im Kosovo-Konflikt wenig bewirken kann.

#### *„Noch Zivilmacht“*

Ebenfalls kritisch zu bewerten ist die Bereitschaft Deutschlands, militärische Mittel auch ohne legitimierendes Mandat des VN-Sicherheitsrats einzusetzen. Die Zustimmung zu den NATO-Luftangriffen und deren militärische Unterstützung stellte eine gravierende Zäsur in der bisherigen deutschen Außenpolitik dar. Bis Ende September 1998 hatte die Bundesregierung stets daran festgehalten, daß militärische Maßnahmen nur im Einklang mit Kapitel IV der VN-Charta möglich sind. Angesichts des inzwischen militarisierten Konflikts zwischen serbischen Spezialeinheiten und Kämpfern der UÇK sowie der zunehmenden Gewaltbereitschaft im Kosovo änderte Bonn seine Haltung. Die Tatsache, daß die militärischen Maßnahmen der NATO dosiert, zeitlich begrenzt und auf militärische Einrichtungen

beschränkt eingesetzt werden sollten, änderte nicht, daß es militärische Gewalt blieb, die auch Zivilisten treffen konnte. Der Einsatz sollte zwar anstelle des VN-Sicherheitsrates durch sämtliche NATO-Staaten legitimiert und kollektiv ausgeführt werden, dennoch ist die Zustimmung für eine idealtypische Zivilmacht problematisch. Der Spannungszustand zwischen zentralen Werten einer Zivilmacht zeigt das Dilemma. Auf der einen Seite steht das Ziel und Streben einer Zivilmacht, die internationalen Beziehungen durch die Einhegung und Eindämmung militärischer Gewalt zu zivilisieren. Dazu liegt das Monopol auf die Verhängung militärischer Maßnahmen zur Friedenserzwingung – idealtypisch „verregelt und verrechtlicht“ – beim VN-Sicherheitsrat. Die Umgehung eines möglichen Vetos eines oder mehrerer Sicherheitsratsmitglieder mit der Absicht der Effizienzsteigerung ist mit dem Idealtypus einer Zivilmacht – meiner Einschätzung nach – nicht vereinbar. In diesem Punkt liegt eine weitere Abschwächung der deutschen Zivilmachtorientierung vor. Eine abschließende Bewertung dieser Frage kann im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht geleistet werden. Allerdings sollte die Zivilmachtforschung weiter verfolgen, ob dieses Dilemma zu der Tendenz führt, eine Art „Mini-Multilateralismus“ für den Einsatz militärischer Machtmittel einzuführen. Dieses ließe sich kritisch in folgender These zuspitzen: Natürlich bleibt das Gewaltmonopol beim Sicherheitrat der Vereinten Nationen – aber wen kümmert das noch, wenn man es auch umgehen kann!

#### *„Trotz Zivilmacht“*

Die Ergebnisse beider Fallstudien zeigten zwar Übereinstimmungen mit dem Idealtypus. Dies gilt im hohen Maße für die deutsche Politik zur Institutionalisierung der KSZE, mit Einschränkungen für die KSZE/OSZE-Konfliktprävention im Kosovo.

Die Übereinstimmungen erklären jedoch nicht zwangsläufig, daß Deutschland tatsächlich eine Zivilmacht ist. Der hohe Grad an Übereinstimmung läßt lediglich mit großer Wahrscheinlichkeit annehmen, daß das Rollenkonzept der Zivilmacht eine der entscheidenden Variablen der deutschen KSZE/OSZE-Politik gewesen ist. Andere Faktoren, die hier nicht untersucht wurden, könnten das Verhalten möglicherweise auch erklären.

Trotzdem fanden sich bei der Analyse auch Hinweise, daß das Rollenkonzept die Politik wesentlich geprägt hat: Das Motiv, ein vereintes Deutschland in einer starken KSZE einzubinden, war bis zum Abschluß der „2+4-Gespräche“ eine starke Triebfeder der deutschen Institutionalisierungspolitik. Nach dem Vollzug der deutschen Einheit war das Selbsteinbindungsmotiv weggefallen. Das vereinte Deutschland war zwar auch in die KSZE eingebettet, doch aus der Sicht des Auslands wesentlich stärker in die Strukturen von EG und NATO eingebunden. Die Bundesregierung hielt dennoch ungebrochen an ihrem Ziel fest,

die KSZE durch ihre Institutionalisierung zu verstetigen und zu stärken. In diesem Fall liegt also die Vermutung nahe, daß keine anderen Motive für die ausgeprägte deutsche Institutionalisierungspolitik verantwortlich waren, sondern das Rollenkonzept. Demnach wollte Deutschland als Zivilmacht mit seiner Politik dem eigenen Rollenkonzept entsprechen.

Ein anderes Ergebnis ist, daß die deutsche Politik bei der Umsetzung ihrer Ziele nicht immer erfolgreich war. Häufig blieben die von den Teilnehmerstaaten beschlossenen Schritte zur Institutionalisierung hinter den deutschen Wünschen und Forderungen zurück. Dies könnte damit erklärt werden, daß der Bundesregierung die Partner fehlten, um ihre zivilmachtenorientierte Politik umzusetzen. Der deutsche Anteil am Ergebnis der Institutionalisierung der KSZE – trotz fehlender Partner – kann zwar die Bedeutung des Rollenkonzepts der Zivilmacht für die deutsche Politik erklären, jedoch nicht umgekehrt: Das Rollenkonzept der Zivilmacht kann die Politikergebnisse nicht eindeutig erklären.

Eine weitere Schlußfolgerung aus der Analyse ist, daß Deutschlands Institutionalisierungspolitik trotz fehlender Partner auch erfolgreich war. Das könnte damit erklärt werden, daß Deutschland zusammen mit anderen Staaten gleiche Interessen verfolgte. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, daß eine Zivilmacht aufgrund ihrer „guten“ Politik auch erfolgreich ist. Denn die Haltung anderer Staaten war insbesondere für Konsensentscheidungen von wesentlicher Bedeutung. Es kann daraus aber nicht gefolgert werden, daß die KSZE/OSZE ihren Entwicklungsstand und Institutionalisierungsgrad nur aufgrund zivilmachtenorientierter Politik erreicht hätte. Das würde nämlich bedeuten, daß die 34 Teilnehmerstaaten der KSZE, welche die Charta von Paris entwarfen, deshalb Zivilmächte gewesen wären. Es kann also lediglich festgehalten werden, daß die deutsche KSZE/OSZE-Politik einige wesentliche Ziele erreicht hat, andere jedoch nicht umsetzen konnte.

Über die Gründe des Erfolgs oder Mißerfolgs der deutschen Politik kann diese Arbeit keine eindeutigen Ergebnisse anbieten. Um zuverlässigere Aussagen zum genuin deutschen Einfluß auf die Institutionalisierung zu machen, wäre eine vergleichende Analyse der Politik anderer wichtiger Akteure erforderlich.

#### *„Wieviel Zivilmacht“*

Darüber hinaus können die Ergebnisse keinen präzisen Aufschluß darüber geben, wie stark der Einfluß bestimmter Aspekte des Rollenkonzepts auf die deutsche KSZE/OSZE-Politik in den neunziger Jahren war. Das Kategorienschema läßt zwar eine grobe Skalierung der Ausprägung einiger zentraler Zivilmachtenaspekte zu, die sich durch die Formulierung von

weiteren Gegenkategorien noch verfeinern ließe. Eine genauere Gewichtung einzelner Kategorien scheint jedoch kaum umsetzbar.

#### *„Mehr Zivilmacht“- Ein Ausblick*

Zum ersten bleibt anzumerken, daß die Institutionalisierung mit dem Budapester-Gipfel zwar im wesentlichen abgeschlossen war, der Institutionalisierungsprozeß damit aber kein Ende nahm. Mit weiteren Überprüfungstreffen in Lissabon 1996 und Istanbul 1999 schritt die Institutionalisierung fort, wenngleich nicht mit so großen Schritten wie von Paris 1990 nach Budapest 1994. Gerade auch vor dem Hintergrund des 1994 in Budapest erreichten Grads an Institutionalisierung sollte in weiteren Analysen untersucht werden, wie die deutsche OSZE-Politik sich entwickelte. Dabei ist es fraglich, ob Deutschland weiterhin als Promotor auftrat oder sein starkes Interesse an der OSZE aufgab. Ein möglicher Wandel der deutschen OSZE-Politik ist insbesondere für die künftige Zivilmachtforschung von Relevanz.

Zum zweiten sollte angemerkt werden, daß die Institutionalisierung der OSZE an sich noch keinen Wert darstellt. Erst wenn sich das Instrumentarium beweist, ist ihr Wert zu messen. Gerade dies ist ein grundsätzliches Problem der Konfliktprävention sowie der OSZE im allgemeinen. Zugespitzt ließe sich sagen: Dort wo die Vorbeugung funktioniert, sieht man es dadurch, daß man nichts sieht. Aber im Kosovo hat sie nicht funktioniert, dort hatte die Staatengemeinschaft das Versagen der Vorbeugung und die Folgen der Eskalation deutlich vor Augen. Insbesondere die Kosovo-Fallstudie hat gezeigt, daß die bestehenden Mittel zur Konfliktvorbeugung Mängel aufweisen und es an geeigneten Instrumenten zur Krisenbewältigung fehlt. Es wäre zu vermuten, daß eine Zivilmacht im Sinne außenpolitischer Lernprozesse versuchen wird, diese Mängel zu beseitigen. Wie verhält sich eine Zivilmacht tatsächlich, wenn sie nun wiederholt feststellen mußte, daß sie ein wichtiges Ziel ihrer Politik nicht erreichen konnte: die Beendigung eines Konflikts vor der eigenen Haustür, bevor er eskalierte und die europäische Sicherheitsarchitektur insgesamt erschütterte? Die Frage der Zivilmachtkonformität sollte in diesem Zusammenhang ebenfalls weiter verfolgt werden.

Zudem hat nicht zuletzt auch die OSZE im Kosovo-Konflikt die Erfahrung gemacht, daß ihr enge Grenzen gesetzt sind. Die Defizite ihrer Instrumente können aber nur ein Teil der Erklärung sein, weshalb die KSZE/OSZE den Kosovo-Konflikt weder vermeiden noch wirksam bewältigen konnte. Ein anderer Teil der Erklärung könnte sein, daß die KSZE/OSZE von Beginn an gar keine Chance zur Konfliktprävention im Kosovo hatte. Mögliche Gründe hierfür ließen sich zum Beispiel darin finden, daß sich die Führung in

Belgrad von Beginn an einer konstruktive Zusammenarbeit verweigerte. Ein weiterer Grund könnte sein, daß die Staatengemeinschaft zu unentschlossen war und mit der Verfolgung unterschiedlicher unvereinbarer Ziele und Interessen ihre Glaubwürdigkeit unterminierte. Auch hier könnte die Analyse weiterer Akteure im Kosovo-Konflikt unter Zivilmachtsperspektive weitere Aufschlüsse geben.



# Literaturverzeichnis

## A. Reden und Dokumente

- „Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens“, in: Bulletin vom 13.1.1989, Nr. 10, S. 97
- Ansprache von Bundeskanzler Dr. Kohl zur Eröffnung der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (KWZE) in Bonn am 19. März 1990, in: Bulletin vom 20.3.1990, Nr. 37, S. 285-288
- “Atrocities in Kosovo”, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 105<sup>th</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., September 17, 1998, Washington, D.C.: U.S. GPO 1998
- „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998
- Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993. Eine Dokumentation, 2. Aufl., Bonn/Köln: Moeker Merkur, 1993
- Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik, 1995
- Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß, 6. Aufl., Bonn/Remscheid: Ziegler, 1985
- „Beitrag der Bündnisse zur Bildung einer West-Ost-Stabilitätspartnerschaft“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, auf der „Open Skies“-Konferenz in Ottawa am 13. Februar 1990, in: Bulletin vom 15.2.1990, Nr. 25, S. 195-198
- „Beschuß über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“ des Dritten Treffens des KSZE-Rates in Stockholm am 14. und 15. Dezember 1992, in: Bulletin vom 8.1.1993, Nr. 2, S. 5-14
- “Bosnia – Former Yugoslavia: Ongoing Conflict and U.S. Policy”, CRS Issue Brief IB 91089, updated November 23, 1994, by Steven J. Woehrel and Julie Kim, Foreign Affairs and National Defense Division, Washington, D.C.: Congressional Research Service – Library of Congress, 1994
- „Budapester Dokument 1994“, in: Bulletin vom 23.12.1994, Nr. 120, S. 1097-1116
- „Bundeskanzler begrüßt Chance zur Lösung der Jugoslawienkrise“, Erklärung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Dieter Vogel am 8. Juli 1991, in: Bulletin vom 10.07.1991, Nr. 79, S. 644
- „Charta von Paris für ein neues Europa“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1409-1414

- „Contact Group Conclusions, London, 29 January 1998“, <http://www.ohr.int/docu/d990129.htm>, [geladen am 18.11.1999]
- „CSCE Parliamentary Assembly Delegation to Zagreb, Belgrade and Pristina 14-17 Juni 1994, Report to the Third Annual Session Vienna 5-8 June 1994“, <http://osceprag.cz/inst/parlamen/yugo94.htm>, [geladen am 18.07.1999]
- „Das Konzept der ‚Erweiterten Sicherheit‘ – Baustein einer Europäischen Sicherheitsarchitektur“, Namensartikel des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, in der Frankfurter Rundschau vom 16. Dezember 1993, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1995, S. 1007-1013
- Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, Mitteilungen für die Presse vom 21.1.1990, Nr. 1017/90
- „Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, in der Graf-Stauffenberg-Kaserne in Sigmaringen am 29. April 1994, in: Bulletin vom 5.5.1994, Nr. 40, S. 349-351
- „Deutsche Außenpolitik in einer neuen Weltlage“, Rede vom Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 24. August 1994 in Bonn, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik, 1995, S. 1081-1086
- „Die Bedeutung der Rüstungskontrolle als Strategie der Konfliktverhinderung“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, anläßlich des offiziellen Beginns der Vernichtung von Waffen im Rahmendes KSE-Vertrags in Rockensußra, Thüringen, am 3. August 1992, in: Bulletin vom 4.8.1992, Nr. 87, S. 829-830
- „Die deutsche Vereinigung als Beitrag zur europäischen Stabilität“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, vor der WEU-Versammlung in Luxemburg am 23. März 1990, in: Bulletin vom 27.3.1990, Nr. 40, S. 309-313
- „Ein geeintes Deutschland als Gewinn für Stabilität und Sicherheit in Europa“, Rede von Bundeskanzler Dr. Kohl zum Abschluß der Abrüstungskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn am 25. März 1990, in: Bulletin vom 29.5.1990, Nr. 68, S. 585-589
- „Eine gemeinsame Agenda für Budapest“, Vorlage von Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, und Außenminister Kooijmans (Niederlande) vor der KSZE in Wien am 17. Mai 1994 in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik, 1995, S. 1061-1064
- „Eine Vision für das ganze Europa“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, in Davos am 3.2.1991, in: Bulletin vom 6.2.1991, Nr. 14, S. 89-95
- Eingangserklärung des Bundesaußenministers, Hans-Dietrich Genscher, zur „Zwei-plus-Vier“-Konferenz am 5. Mai 1990 in Bonn, in: Bulletin vom 8.5.1990, Nr. 54, S. 422-423
- Erklärung der Außenminister von Deutschland, Frankreich und Polen in Bamberg vom 15. September 1994, in: Das Auswärtige Amt informiert. Mitteilungen für die Presse vom 15.9.1994, Nr. 1099/94

- „Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien und Entscheidung der Bundesregierung über die Beteiligung der Bundeswehr an Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO“, abgegeben von Bundesaußenminister Klaus Kinkel am 22. Juli 1992 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin vom 23.7.1992, Nr. 83, S. 805-808
- „Erklärung der Bundesregierung zur Lage und Entwicklung in der Sowjetunion und Jugoslawien“, abgegeben von Bundeskanzler Helmut Kohl am 4. September 1991 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin vom 5.9.1991, Nr. 94, S. 749-752
- Erklärung des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, auf dem Gipfeltreffen der KSZE in Paris am 20. November 1990, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1423-1424
- Erklärung des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, auf dem Gipfeltreffen der KSZE in Budapest am 5. Dezember 1994, in: Bulletin vom 23.12.1994, Nr. 120, S. 1115-1116
- Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, aus Anlaß des 15. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki vom 1. August 1990 in Bonn, in: Bulletin vom 14.8.1990, Nr. 98, S. 834-835
- Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl zur Sondertagung des Europäischen Rates in Dublin am 16. Mai 1990 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, in: Bulletin vom 22.5.1990, Nr. 64, S. 548-550
- „Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit“, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991, in: Bulletin vom 13.11.1991, Nr. 128, S. 1033-1037
- „Erklärungen zum Abschluß der internationalen Jugoslawien-Konferenz in London vom 26. und 27. August 1992“, in: Europa Archiv, 47 (1992) 19, S. D584-D590
- Eröffnungsansprache des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anläßlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 577-579
- Europäische Politische Zusammenarbeit, „Erklärung zu Jugoslawien vom 26. März 1991“, Brüssel/Luxemburg, in: Bulletin vom 13.4.1991, Nr. 36, S. 271
- Fastenrath, Ulrich (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, (Loseblattsammlung, fortlaufend: in der 4. Lieferung, Stand Januar 1995), Neuwied 1992
- “From Autonomie to Colonization: Human Rights in Kosovo 1989-1993”, (IHF Report; November 1993), Vienna: International Helsinki Federation for Human Rights 1993
- „Gemeinsame Erklärung der 22 Staaten“, in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1422-1423
- Gemeinsame Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, und des amerikanischen Außenministers, James Baker, in Washington am 2. Oktober 1991, in: Bulletin vom 10.10.1991, Nr. 109, S. 863-864
- „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Ministerpräsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien“, Mitteilung des Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär Dieter Vogel, in: Bulletin vom 2.12.1992, Nr. 129, S. 1182
- „Grundlagen für den Aufbau einer neuen Sicherheitsordnung in Europa“, Rede des Bundesministers der Verteidigung, Volker Rühle, anläßlich der Veranstaltung zum offiziellen Zerstörungsbeginn des KSE-vertragsbegrenzten Gerätes in Rockensußra, Thüringen, am 3. August 1992, in: Bulletin vom 7.8.1992, Nr. 88, S. 841-842

- „Helsinki Dokument 1992, Herausforderungen des Wandels“, in: Bulletin vom 23.7.1992, Nr. 82, S. 777-804
- „Herausforderungen für den Einigungsprozeß in Deutschland und Europa“, Erklärung des Bundeskanzlers vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 1. Juli 1991, in: Bulletin vom 2.7.1991, Nr. 75, S. 601-603
- Human Rights Watch, Yugoslavia (Serbia and Montenegro). Persecution Persists: Human Rights Violations in Kosovo (Human Rights Watch Report, Vol. 8, No. 18, December 1998), New York: Human Rights Watch, 1998
- Human Rights Watch/Helsinki, Open Wounds. Human Rights Abuses in Kosovo, New York: Human Rights Watch, 1993
- “Implementation of the Helsinki Accords. Human Rights in Kosovo, Sandzac and Vojvodina”, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 103<sup>rd</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., May 5, 1994, Washington, D.C.: U.S. GPO, 1994
- “Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, Contact Group Yugoslavia, 23 February 1999”, <http://www.balkanaction.org/pubs/kia299.html>, [geladen am 04.05.1999]
- „Interview des Bundesministers des Auswärtigen mit dem Deutschlandfunk am 9. März 1998“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, März 1998, Nr. 3, S. 43-45
- Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 4. Juni 1992 in Oslo, in: Europa Archiv, 47 (1992) 14, S. D466-D470
- Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 1. Dezember 1994 in Brüssel, in: Bulletin vom 9.12.1994, Nr. 114, S. 1037-1040
- Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantischen Rates in Kopenhagen, in: Bulletin vom 11.6.1991, Nr. 66, S. 525-529
- Kommuniqué der NATO-Ratstagung in London vom 6.7.1990, in: Bulletin vom 10.7.1990, Nr. 90, S. 777-779
- „Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990“, in: Bulletin vom 4.7.1990, Nr. 88, S.757-767
- „KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Dokument der Bonner Konferenz“, in: Bulletin vom 19.4.1990, Nr. 46, S. 357-362
- “London Contact Group Meeting, 9 March 1998. Statement on Kosovo”, [http://secretary.state.gov/www/travels/980309\\_kosovo.htm](http://secretary.state.gov/www/travels/980309_kosovo.htm), [geladen am 18.11.1999]
- „Ministertreffen der Kontaktgruppe am 25. März 1998 in Bonn. Erklärung zum Kosovo“, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, April 1998, Nr. 4, S. 47-49
- Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, in: Europa Archiv 48 (1993) 23, S. 663-672
- Organization for Security and Co-operation in Europe (Ed.), OSCE Handbook, 2<sup>nd</sup> ed., Vienna: Secretariat of the OSCE, Department of Chairman-in-Office Support, 1996
- OSCE Documents 1973-1997, 1<sup>st</sup> ed., CD-ROM compiled and produced by the OSCE, 1998
- „Perspektiven deutscher Außenpolitik in Europa“, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, vor dem Europainstitut der Akademie der Wissenschaften in Moskau am 6. Juli 1993, in: Bulletin vom 14.7.1993, Nr. 63, S. 666-670

- Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, in: Bulletin vom 4.2.1992, Nr. 12, S. 83-86
- Presseerklärung von Außenminister Genscher bei der abschließenden Pressekonferenz des Ersten Rattreffens der KSZE in Berlin am 20.06.1991, in: Auswärtiges Amt, Pressemitteilung, vom 20.6.1991, Nr. 1136/91
- “Pressekonferenz zum Kosovo”/“Kosovo-The Humanitarian Perspective”, Two Hearings before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 105<sup>th</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., March 18, and June 25, 1998, Washington, D.C.: U.S. GPO 1998
- „Pressekonferenz zum Kosovo, Sprecher: Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesaußenminister Joschka Fischer und Bundesminister der Verteidigung Rudolf Scharping, 30. März 1999“, in Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 04/1999, S. 16-17
- Pressereferat im Bundesministerium des Innern, Info-Dienst Deutsche Aussiedler. Zahlen, Daten, Fakten, September 1997, Nr. 91
- Rede des Bundesaußenministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27.09.1989 in New York, in: Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, Mitteilung für die Presse vom 27.9.1989, Nr. 1145/89
- Rede des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, anlässlich der Eröffnung der KSZE-Außenministerkonferenz in Berlin am 19. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.6.1991, Nr. 72, S. 577-581
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, zum Abschluß der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (KWZE) in Bonn am 11. April 1990, in: Bulletin vom 19.4.1990, Nr. 46, S. 364-367
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des zweiten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 5. Juni 1990 in Kopenhagen, in: Bulletin vom 8.6.1990, Nr. 72, S. 621-624
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des dritten Treffens der KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension am 10. September 1991 in Moskau, in: Bulletin vom 18.9.1991, Nr. 100, S. 797-799
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich des Zweiten KSZE-Außenministerrates in Prag am 30. und 31. Januar 1992, in: Bulletin vom 4.2.1992, Nr. 12, S. 81-83
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, in der Bundestagsdebatte zu Kosovo und EU-Sondergipfel, Bonn, 26. März 1999, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Nr. 04/1999, S. 14-16
- Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Kinkel, vor dem Deutschen Bundestag am 21. April 1993, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 151. Sitzung vom 21.4.1993, S. 12925-12930
- Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl vom 22. November 1990 zu den Ergebnissen des KSZE-Gipfels in Paris und zum bevorstehenden Europäischen Rat in Rom, in: Bulletin vom 23.11.1990, Nr. 136, S. 1405-1408
- Schreiben von Bundeskanzler, Helmut Kohl, an den Ministerpräsidenten von Jugoslawien, Ante Markovic, in: Bulletin vom 19.2.1991, Nr. 18, S. 127

- „Sicherheit miteinander, nicht mehr gegeneinander – Die KSZE: Der Rahmen für eine europäische Ordnung des Friedens und der Stabilität“, Beitrag des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel in der WELT vom 7. Oktober 1993, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Dokumente von 1949-1994; hrsg. aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln: Verl. Wiss. und Politik 1995, S. 962-964
- “Situation in Kosovo”, Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 103<sup>rd</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., October 5, 1994, Washington, D.C.: U.S. GPO, 1994
- „Stärkung der KSZE als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, in: Bulletin vom 20.5.1994, Nr. 46, S. 411-412
- “The Crisis in Kosovo”, Hearings before the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Relations, Senate, 105<sup>th</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., May 6, and June 24, 1998, Washington, D.C.: U.S. GPO, 1998
- “The Holbrooke Agreement”, <http://www.mod.uk/news/kosovo/agreement/index.htm>, [geladen am 25.06.1999]
- “The Prague Principles elaborated by Mr. Hans-Dietrich Genscher, Minister of Foreign Affairs of Germany and Mr. Jirí Dienstbier, Minister of Foreign Affairs of the Czech and Slovak Federal Republic, 11. April 1991”, in: NATO Office of Information and Press (Ed.), The Prague Conference on the Future of European Security, Bruxelles 1991, S. 177-178
- “U.S. Policy toward Bosnia and the Balkans”, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 103<sup>rd</sup> Congr., 2<sup>nd</sup> sess., May 11, 1994, Washington, D.C.: U.S. GPO, 1994
- „Unsere Verantwortung für die Freiheit“, Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kohl vor dem Deutschen Bundestag vom 31. Januar 1991, in: Bulletin vom 31.1.1991, Nr. 11, S. 61-76
- „Verpflichtende Erklärung der Bundesregierung vor der VKSE“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor dem Plenum der VKSE in Wien am 30.8.1990, in: Bulletin vom 07.09.1990, Nr. 106, S. 1129-1131
- „Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa“, in: Bulletin vom 28.11.1990, Nr. 138, S. 1425-1472
- VN-Sicherheitsrat-Resolution 1199 (1998) vom 23.09.1998, [http://www.auswaertigesamt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/vn1199.htm](http://www.auswaertigesamt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1199.htm), [geladen am 20.11.1999]
- VN-Sicherheitsrat-Resolution 1160 (1998) vom 23.09.1998, [http://www.auswaertigesamt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/vn1160.htm](http://www.auswaertigesamt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1160.htm), [geladen am 20.11.1999]
- VN-Sicherheitsrat-Resolution 1203 (1998) vom 24. Oktober 1998, [http://www.auswaertigesamt.de/6\\_archiv/inf-kos/hintergr/vn1203.htm](http://www.auswaertigesamt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/vn1203.htm), [geladen am 20.11.1999]
- „Vorläufiges Abkommen für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo, Rambouillet, 23. Februar 1999 (Auszüge)“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44 (1999) 5, S. 611-629

- Vortrag des Bundesministers des Auswärtigen, Hans Dietrich Genscher, vor der Mitgliederversammlung der DGAP in Bonn am 28. Juni 1990, in: Europa-Archiv, 45 (1990) 15, S. 473-478
- „Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“, in: Bulletin vom 6.12.1990, Nr. 142, S. 1493-1504
- „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“, Rede des Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, vor dem Deutschen Bundestag vom 28.11.1989, in: Bulletin vom 29.11.1989, Nr. 134, S. 1141-1148
- „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Dritten Treffens des Rates der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, in: Bulletin vom 18.12.1992, Nr. 138, S. 1257-1264
- „Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen“ des Vierten Treffens des Rates der KSZE am 30. November und 1. Dezember 1993 in Rom, in: Bulletin vom 15.12.1993, Nr. 112, S. 1233-1244
- Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Berliner Treffens des Rates der KSZE am 19. und 20. Juni 1991, in: Bulletin vom 22.06.1991, Nr. 72, S. 581-584
- Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Prager Treffens des Rates der KSZE am 30. und 31. Januar 1992, in: Bulletin vom 04.02.1992, Nr. 12, S. 86-88
- „Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa“ in: Bulletin vom 24.11.1990, Nr. 137, S. 1416-1421

## **B. Monographien und Sammelbände**

- Bauwens, Werner/Luc Reyckers (Eds.), *The Art of Conflict Prevention*, (Brassey's Atlantic Commentaries; No. 7), 1<sup>st</sup> ed., London, New York: Brassey's, 1994
- Beqaj, Behlull, *Ethnicity in Post-Communism: The Albanians in the Post-Communist transformation of Yugoslavia*, Institute of Social Sciences, Belgrade, 1996
- Bloed, Arie (Ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1993
- Bothe, Michael/Ronzitti, Natalino/Rosas, Allan (Eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/London/Boston: Kluwer Law, 1997
- Bredow, Wilfried von, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zählung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992
- Bredow, Wilfried von/Jäger, Thomas, *Die neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen*, Opladen: Leske + Budrich, 1993
- Brenner, Michael (ed), *Multilateralism and Western Strategy*, New York/London: St. Martin's Press, 1995
- Brunner, Georg/Hans Lemberg (Hrsg.), *Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa (Südosteuropa-Studie; Bd. 52)*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1994
- Carnovale, Marco (Ed.), *European Security and International Institutions after the Cold War*, New York: St. Martins Press, 1994

- Duffield, John S., *World Power Forsaken. Political Culture, International Institutions, and German Security Policy After Unification*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1998
- Duke, Simon, *The New European Disorder*, New York: St. Martins Press, 1994
- Ehrhart, Hans-Georg /David G. Haglund (Eds.), *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues (Demokratie, Sicherheit, Frieden, hrsg. v. Dieter S. Lutz, IFSH; Bd. 93)*, Baden-Baden: Nomos, 1995
- Freedman, Lawrence (ed), *Military Intervention in European Conflicts*, Oxford: Blackwell Publishers, 1994
- Genscher, Hans-Dietrich, *Unterwegs zur deutschen Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit*, Berlin: Siedler, 1991
- Giersch, Carsten, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1998
- Haftendorn, Helga, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden: Nomos, 1986
- Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1997
- Hanns Seidel Stiftung (Hrsg.), *Die Balkankrise. Hintergründe, Verlaufsformen, Perspektiven*, Politische Studien, Sonderheft 3/1995, 46. Jg., Dezember 1995
- Heraclides, Alexis, *Helsinki II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organisation*, London/New York: Pinter Publishers, 1993
- Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden: Nomos, 1992
- Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Baden-Baden: Nomos, 1995
- Katzenstein, Peter J. (Ed.), *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1997
- Kiessler, Richard/Elbe, Frank, *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*, Baden-Baden: Nomos, 1993
- Kirste, Knut, *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte*, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 359), Frankfurt/M.: Lang, 1998
- Kohl, Christine von/Libal, Wolfgang, *Kosovo: Gordischer Knoten des Balkan*, Wien/Zürich: Europaverlag, 1992
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1989
- Laqueur, Walter, *Europa auf dem Weg zur Weltmacht: 1945-1992*, München: Kindler, 1992
- Larrabee, F. Stephen (Ed.), *The Volatile Powder Keg. Balkan Security after the Cold War (RAND Study)*, Washington, D.C.: American University Press, 1994
- Lehne, Stefan, *The CSCE in the 1990s: Common European house or Potemkin Village?*, (Laxenburg Papers; 9), Wien: Braumüller, 1991



- Leue, Michael, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihre Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, Frankfurt/M. u.a.: Lang, 1999
- Lucas, Michael (Ed.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, (Democracy, Security, Peace; Vol. 83), Baden-Baden: Nomos, 1993
- Lüthy, Cornelia, Verfahren zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten im Rahmen der OSZE, (Diss.) (Schweizer Studien zum Internationalen Recht; Bd. 103; hrsg. v. d. Schweizer Vereinigung für Internationales Recht), Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag AG, 1998
- Lutz, Dieter S./Adam Daniel Rotfeld, Security for Europe. Two Views, (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik; Heft 87), Hamburg: IFSH, 1994
- Malcolm, Noel, Kosovo. A Short History, London/Basingstoke: Macmillan, 1998
- Markovits, Andrei S./Reich, Simon, Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht, Berlin: Alexander Fest, 1998
- Mastny, Vojtech, The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991. Analysis and Documentation, London: Pinter Publishers, 1992
- Meier, Viktor, Wie Jugoslawien verspielt wurde, (Beck'sche Reihe; 1141), München: Beck, 1995
- Mønnesland, Svein, Land ohne Wiederkehr. Ex-Jugoslawien: Die Wurzeln des Krieges, Klagenfurt: Wieser, 1997
- Murray, Douglas J./Viotti, Paul R. (Eds.), The Defense policy of nations. A comparative study, 3<sup>rd</sup> ed., Baltimore, MY: Johns Hopkins University Press, 1994
- Nötzold, Jürgen, Europas Zukunft: Nationalstaatliches Handeln, übernationale Integration und die Interessen Deutschlands, in: Zunker, Albrecht (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Baden-Baden: Nomos, 1993
- Oschlies, Wolf, Kosovo `98 (I). Ursachen und Kulmination eines alt-neuen Balkan-Konflikts, Berichte des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 20, Köln: BiOST, 1998
- Oschlies, Wolf, Kosovo `98 (II). Breitenwirkung und (mögliche) Lösungen des Konflikts, Berichte des Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 21, Köln: BiOST, 1998
- Philippi, Nina, Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschlands, (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft; Bd. 318), Frankfurt/M.: Peter Lang, 1997
- Plate, Bernhard von (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden, 1994
- Rauert, Fee, Das Kosovo. Eine völkerrechtliche Studie, (Ethnos, Bd. 55), Wien: Braumüller, 1999
- Reiter, Erich (Hrsg.), Europas Sicherheitspolitik im globalen Rahmen, (Rechts- und Sozialwissenschaftliche Reihe; Bd. 17), Frankfurt/M. u.a.: Peter Lang, 1997
- Reiter, Erich (Hrsg.), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung, (Schriftenreihe zur Sicherheitspolitik; Nr. 3), Graz u.a.: Styria, 1998

- Riepe, Claudia, Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE, (Diss.), Hamburg: Universität Hamburg, 1997
- Roloff, Ralf, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas. Die Regierungen Kohl/Genscher und die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland von 1986-1992, (Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik; Bd. 1), Vierow bei Greifswald: SH-Verlag, 1995
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation (HSFK-Report 7/1986), Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 1986
- Rosas, Allan/Helgesen, Jan (Eds.), Human Rights in a Changing East-West Perspective, London: Pinter, 1990
- Rotfeld, Adam Daniel/Stützle Walther, Germany and Europe in transition, Oxford: Oxford University Press, 1991
- Schlotter, Peter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, (Studien der HSFK; 32), Frankfurt/M.: Campus, 1999
- Schlotter, Peter/Ropers, Norbert/Meyer, Berthold, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie (Analysen: Politik – Gesellschaft – Wirtschaft, hrsg. v. Göttrik Wewer; Bd. 44), Opladen: Leske + Budrich, 1994
- Schmid, Thomas (Hrsg.), Krieg im Kosovo, Hamburg, Rowohlt, 1999
- Schoch, Bruno (Red.), Deutschlands Einheit und Europas Zukunft (Friedensanalysen; 26), 1. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1992
- Seewann, Gerhard (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, (Südosteuropa-Schriften; Bd. 16), München: R. Oldenbourg, 1995
- Senghaas, Dieter (Hrsg.), Frieden machen, Edition Suhrkamp 2000, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997
- Sonntag, Ansgar, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Versuch einer Gesamtdarstellung, Diss., München, 1994
- Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992
- Stahl, Bernhard, Warum gibt es die EU und die ASEAN? Faktoren weltpolitischer Institutionalisierung in vergleichender Analyse, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1998
- Tudyka, Kurt P., Das OSZE Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok, Opladen: Leske + Budrich, 1997
- Veremis, Thanos/Kofos, Evangelos (Eds.), Kosovo: Avoiding another Balkan War, Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)/University of Athens, 1998
- Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.), Frieden als Zivilisierungsprojekt. Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung: 25 Jahre AFK, (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung; Bd. XXI), 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1995
- Wagenlehner, Günther (Hrsg.), Konflikte, Konfliktlösung und Friedenssicherung in Südosteuropa, (Südosteuropa Aktuell; 17), München: Südosteuropa-Gesellschaft, 1994

- Wenig, Marcus, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, (Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124), Berlin: Duncker & Humblot, 1996
- Williams, Andrew J. (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth, 1994
- Wolff, Hartmut (Hrsg.), Südosteuropa und die europäische Integration (Südosteuropa aktuell; Heft 18), München: Südosteuropa-Gesellschaft, 1994
- Zunker, Albrecht (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Baden-Baden: Nomos, 1993

### **C. Arbeitspapiere, Zeitschriftenaufsätze und Aufsätze aus Sammelbänden**

- Ahrens, Geert-Hinrich, Das Augenmaß auf dem Balkan nicht verlieren: Die Albaner im Kosovo und in Mazedonien, in: Das Parlament, 46 (12. April 1996) 16-17, S. 11
- Anstis, Christopher, KSZE II: Von Paris über Berlin und Prag zurück nach Helsinki, in: NATO-Brief 2/1992, S. 18-23
- Arnold, Hans, Der Pariser KSZE-Gipfel – Ende oder Anfang?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 36 (1991) 1, S. 7-10
- Bauwens, Werner/Colson, Bruno/de Haar, Wim/de Foyter, Koen/Paye, Olivier/Vertongen, Nico, Die KSZE und die sich verändernde Rolle der NATO und der Europäischen Union, in: NATO-Brief, 3/1994, S. 21-25
- Becker, Peter, Das Krisenmanagement von EG und KSZE, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 36 (1991) 8, S. 943-946
- Bedarff, Hildegard/Deutsch, Klaus-Günter, Die KSZE und die gesamteuropäischen Wirtschaftsbeziehungen, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 279-308
- Bloed, Arie, Two Decades of the CSCE Process: From Confrontation to Co-operation, in: Arie Bloed (Ed.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1993, S. 1-118
- Bruns, Wilhelm, Auf dem Wege zu einer neuen europäischen Sicherheitsordnung? Nach dem KSZE-Gipfel von Paris, (Studie der Abteilung Außenpolitikforschung im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung; Nr. 43), Bonn, 1990
- Bruns, Wilhelm, Zur Rolle Deutschlands in der internationalen Politik (Studie der Abteilung Außenpolitikforschung im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung; Nr. 45), Bonn, 1991
- Bukowski, Charles, Yugoslavia and the Conference on Security and Cooperation in Europe, in: Coexistence, 28 (1991)3, S. 371-389
- Calic, Marie-Janine, Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/99, 20. August 1999, S. 22-32
- Caplan, Richard, International diplomacy and the crisis in Kosovo, in: International Affairs, 74 (1998) 4, S. 745-761

- Clément, Sophia, Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia (Challiot Paper, No. 30), December 1997, Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, 1997
- Duffield, John S., German Security Policy after Unification: Sources of Continuity and Restraint, in: Contemporary Security Policy 15(December 1994)3, pp. 170-198
- Eberhardt, Pia, EU-Außenpolitik verzweifelt gesucht. Eine Zeitreise durch das Verhalten der Europäischen Union im Kosovo-Konflikt, <http://www.politik-digital.de/text/europa/dossier/kosovo/eukosovo.shtml>, [geladen am 14.01.2000]
- Ehrhart, Hans-Georg, Germany and the Peacekeeping Challenge, in: Ehrhart, Hans-Georg /David G. Haglund (Eds.), The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues (Demokratie, Sicherheit, Frieden, hrsg. v. Dieter S. Lutz, IFSH; Bd. 93), Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 267-283
- Ghebali, Victor-Yves, Die KSZE nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa, in: NATO-Brief 2/1991, S. 8-11
- Ghebali, Victor-Yves, L'OSCE au Kosovo: vers un rôle de « shérif adjoint » de l'OTAN dans les Balkans?, in: La Revue Internationale et Stratégique 33(printemps 1999)2, S. 74-84
- Ghebali, Victor-Yves, The CSCE after the Rome Council Meeting. An Institution Still in the Making, in: Helsinki Monitor, 5 (1994) 1, S. 75-81
- Giersch, Carsten/Eisermann, Daniel, Die westliche Politik und der Kroatien-Krieg 1991-1992, in: Südosteuropa, 43 (1994) 3-4, S. 107-125
- Gießmann, Hans-Joachim, Europäische Sicherheit am Scheideweg – Chancen und Perspektiven der OSZE (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik; Heft 97), Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 1996
- Goodby, James E., Peacekeeping in the New Europe, in: Washington Quarterly, 15 (1992) 2, S. 153-171
- Gutjahr, Lothar, Changing German Perspectives, in: European Security, 3 (Winter 1994) 4 S. 639-663
- Haftendorn, Helga, Der Beitrag regionaler Ansätze zur internationalen Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Baden-Baden: Nomos 1995, S. 447-463
- Hansani, Enver, The 'Outer Wall' of Sanctions and the Kosovo Issue, in: Perceptions 3 (Sept.-Nov. 1998) 3, S. 89-104
- Heraclides, Alexis, Konfliktlösung am Beispiel der Kosovo-Frage, in: Internationale Politik 50 (1995) 12, S. 33-58
- Hofmann, Gunther, Wie Deutschland in den Krieg geriet, in: Die Zeit, 12.5.1999
- International Crisis Group, Kosovo Spring Report (March 24, 1998), <http://www.intl-crisis-group.org/projects/kosovo/reports/kosrep2a.htm> [geladen am 17.05.1999]
- Isakovic, Zlatko, International Position of Macedonia and Balkan Security (Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) Working Papers; No. 9), Copenhagen: COPRI, 1997

- Jaberg, Sabine, Nichtmilitärische Konfliktbearbeitung. Möglichkeiten, Grenzen, Ansätze und Anforderungen in und für Europa (Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 16/1994), Hamburg: IFSH, 1994
- Kaiser, Karl/Maull, Hanns W., Die Zukunft der deutschen Außenpolitik, (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 72), Bonn: Europa Union Verlag, 1993
- Kardos, Gábor, Facing a New Reality: The Humanitarian Dimension of the CSCE, in: Williams, Andrew J. (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth 1994, S. 145-157
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W., Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3 (1996) 2, S. 283-312
- Krasner, Stephen D., Structural Causes and regime consequence: regimes as intervening variables, in: International Organization 36 (1992) 2, S. 185-205
- Kristof, Erich, Die Bedeutung der KSZE für den deutschen Einigungsprozeß, in: Deutschland Archiv, 24(1991)1, S. 11-14
- Krohn, Axel, NATO- und WEU-Peacekeeping, in: Ehrhart, Hans-Georg/Haglund, David G. (Eds.), The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues (Demokratie, Sicherheit, Frieden, hrsg. v. Dieter S. Lutz, IFSH; Bd. 93), Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 91-105
- Kubiczek, Wolfgang, Das Pariser Treffen der KSZE – Beginn einer neuen Ära?, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 335-366
- Kühne, Winrich, Fragmenting States and the Need For Enlarged Peacekeeping - a German view, in: Ehrhart, Hans-Georg /David G. Haglund (Eds.), The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues (Demokratie, Sicherheit, Frieden, hrsg. v. Dieter S. Lutz, IFSH; Bd. 93), Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 31-50
- Libal, Michael, Germany and Yugoslavia 1991-1992. The Issues, Draft, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, MA, 1996
- Libal, Michael, Grundfragen der Jugoslawienkrise aus deutscher Sicht, in: Günther Wagenlehner (Hrsg.), Konflikte, Konfliktlösungen und Friedenssicherung in Europa, Institut für Südosteuropa-Kunde, München 1994, S. 234-238
- Lucas, Michael R., Minority Rights and Conflict Management: Developments in the Conference for Security and Cooperation in Europe and their Interinstitutional Context, in: Seewann, Gerhard (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, (Südosteuropa-Schriften; Bd. 16), München: Oldenbourg, 1995, S. 243-281
- Maull, Hanns W. (1994): Japan und Deutschland: Die neuen Großmächte?, in: Europa Archiv, 49 (1994) 21, S. 603-610
- Maull, Hanns W., Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, 69(1990)5, S. 91-106
- Maull, Hanns W., Germany and the Use of Force, Still a Civilian Power? (Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik; Nr. 2), Trier: Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen, November 1999

- Mauß, Hanns W., Germany and the Yugoslav Crisis, in: *Survival*, 37 (Winter 1995-96) 4, S. 99-130
- Mauß, Hanns W., Großmacht Deutschland? Anmerkungen und Thesen, in: Kaiser, Karl/Mauß, Hanns W., *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik*, (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 72), Bonn: Europa Union Verlag, 1993, S. 53-72
- Mauß, Hanns W., Zivilmacht Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.), *Frieden machen*, Edition Suhrkamp 2000, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1997, S. 63-76
- Mauß, Hanns W., Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz, in: Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden: Nomos 1992, S. 771-786
- Mauß, Hanns. W., Quo vadis, Germania? Außenpolitik in einer Welt des Wandels, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 42 (1997) 10, S. 1245-1256
- Meier, Oliver, Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft? Die sicherheitspolitische Integration in der KSZE, in: Staack, Michael (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit 1992, S. 54-90
- Meyer-Landrut, Nikolaus, Die Entstehung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Herstellung der deutschen Einheit, (Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik; 69), Bonn, 1992
- Mietzsch, Oliver, Die KSZE als regionale Institution zur Konfliktverhütung und Streitbeilegung, in: Staack, Michael (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten*, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 91-117
- Nerlich, Uwe, Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, in: *Europa Archiv* 48 (1993) 23, S. 663-672
- Nerlich, Uwe, Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland, in: Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 787-796
- Niemtzow, Elisa, The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions, in: *Helsinki Monitor*, 7 (1996) 3, S: 41-51
- Peters, Ingo, Conference for Security and Cooperation in Europe and Peacekeeping: An Institution and its Instrument as "Victims" of Conflicting State Interests, in: Ehrhart, Hans-Georg/David G Haglund (Eds.), *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues* (Demokratie, Sicherheit, Frieden, hrsg. v. Dieter S. Lutz, IFSH; Bd. 93), Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 107-123
- Peters, Ingo, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas*, Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 155-185

- Peters, Ingo, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 57-100
- Placzek, Norbert, Der Kosovo-Konflikt. Genese und Perspektive, (Arbeitspapier Universität Hamburg-IPW/Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung; Nr. 2/1996), Hamburg: Universität Hamburg, 1996
- Plate, Bernard von, Die KSZE vor neuen Weichenstellungen, in: Zunker, Albrecht (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos? Baden-Baden, 1993, S. 54-68
- Remacle, Eric, The Yugoslav Crisis and a Test Case for the CSCE's Role in Conflict Prevention and Crisis Management, in: Lucas, Michael (Ed.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, (Democracy, Security, Peace; Vol. 83), Baden-Baden: Nomos, 1993
- Reuter, Jens, Die internationale Gemeinschaft und der Krieg in Kosovo, in: Südosteuropa, 47 (1998) 7-8, S. 281-297
- Robinson, Michael, Managing Milošević's Serbia (RIIA Discussion Paper; No. 54), London: The Royal Institute of International Affairs, 1995
- Rohde-Liebenau, Sylvia, Menschenrechte und internationale Sicherheit – Das Beispiel Europa, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit 1992, S. 247-278
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 1989, S. 315-342
- Schlotter, Peter, Die Einhegung einer neuen Großmacht? Deutschland und die zukünftige Architektur Europas, in: Bruno Schoch (Red.), Deutschlands Einheit und Europas Zukunft (Friedensanalysen; 26), 1. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1992, S. 280-300
- Schütze, Walter, Die besondere Rolle Deutschlands im Bereich der Friedenserhaltung und Konfliktbeherrschung, in: Ehrhart, Hans-Georg /David G. Haglund (Eds.), The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues (Demokratie, Sicherheit, Frieden, hrsg. v. Dieter S. Lutz, IFSH; Bd. 93), Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 137-148
- Schwarz, Jürgen, Zur Rolle von WEU und KSZE in den europäischen Strukturierungsprozessen, in: Zeitschrift für Politik, 41(1994)1, S. 1-21
- Seidelmann, Reimund, NATO, WEU oder KSZE? Zur Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur in den neunziger Jahren, in: Deubner, Christian, Die europäische Gemeinschaft in einem neuen Europa. Herausforderungen und Strategien, Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 203-229
- Sharp, Jane M. O., Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia (FRY), (Série transatlantique des Notes de l'ifri; n° 9), Paris: institut français des relations international, 1998
- Sharp, Jane M. O., Testfall Kosovo. Die westliche Politik auf dem Prüfstand, <http://www.dgap.org/IP/ip9806/sharp9806.org.htm>, [geladen am 18.7.1999]

- „Sicherheit und Demokratie in Ostmittel- und Südosteuropa. Politische Entwicklungen und Lösungsperspektiven ethnischer Konflikte (Referate des Wiener Symposions vom 27. bis 30. Oktober 1992)“, (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 3/1993), Wien, 1993
- Staack, Michael, Deutschland in Gesamteuropa. Die KSZE und die Bundesrepublik Deutschland, in: Staack, Michael (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, (Forschungsberichte internationale Politik; 15), Münster/Hamburg: Lit, 1992, S. 118-176
- Stenger, Michael, Tödliche Fehleinschätzung, in: Schmid, Thomas (Hrsg.), Krieg im Kosovo, Hamburg, Rowohlt, 1999, S. 141-156
- Surroi, Veton, Mehrheit und Minderheit in Kosovo. Albaner contra Serben, in: Internationale Politik, 52 (1997) 10, S. 49-52
- Troebst, Stefan, Conflict in Kosovo: Failure of Prevention?, An Analytical Documentation, 1991-1998, (ECMI Working Paper; No. 1), Flensburg: European Centre for Minority Issues, 1998
- Troebst, Stefan, Präventive Friedenssicherung durch internationale Beobachtermissionen? Das Beispiel der KSZE-Spillover-Monitormission in Makedonien 1992-1993, in: Seewann, Gerhard (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, (Südosteuropa-Schriften; Bd. 16), München: Oldenbourg, 1995, S. 282-331
- Valki, Lázló, Security Problems and the New Europe: A Central European Viewpoint, in: Andrew J. Williams (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth, 1994, S. 108-120
- Veremis, Thanos, Möglicher Krisenherd: Kosovo. Die Zeitbombe tickt, in: Politische Studien, Sonderheft 3/95, 46 (Dezember 1995), S. 87-100
- Veremis, Thanos, The Kosovo Puzzle, in: Veremis, Thanos/Kofos, Evangelos (Eds.), Kosovo: Avoiding another Balkan War, Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)/University of Athens, 1998, S. 17-42
- Vetschera, Heinz, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "interlocking institutions"-Konzepts, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 95-154
- Vetschera, Heinz, European Conflict Prevention: The Role of the CSCE, in: Bauwens, Werner /Luc Reyckler (Eds.), The Art of Conflict Prevention, (Brassey's Atlantic Commentaries; No. 7), 1<sup>st</sup> ed., London, New York: Brassey's, 1994, S. 72-112
- Weller, Marc, The Rambouillet conference on Kosovo, in: International Affairs, 75 (1999) 2, S. 211-251
- Widmer, Paul, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa Archiv, 48 (1993) 9, S. 265-276
- Zaagman, Rob, The CSCE and the Yugoslav Crisis, in: Helsinki Monitor, 3(1992)1, S. 43-52



Zagorski, Andrei, Strengthening New Institutions and Structures of the CSCE: Challenges and Opportunities for a Pan-European Framework, in: Andrew J. Williams (Ed.), Reorganizing Europe. European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture, Aldershot: Dartmouth 1994, S. 91-107

#### **D. Jahrbuchartikel**

Calic, Marie-Janine, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Bd. 3, Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 143-156.

Frowick, Robert H., Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, 1996, S. 163-176

Kamp, Karl-Heinz, Ansätze für neue sicherheitspolitische Strukturen in Europa, in: Die internationale Politik 1991-1992: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd. 20, München: Oldenbourg, 1994, S. 110-120

Meier, Christian, Die Weiterentwicklung der KSZE, in: Die internationale Politik 1989-1990: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 19, München: Oldenbourg, 1992, S. 137-148

Reuter, Jens, Kosovo 1998, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Bd. 4, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 203-214

Roloff, Ralf, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen – Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 375-383

Schneider, Heinrich, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 411-426

Schönfeld, Roland, Das südöstliche Europa nach dem Ende der sowjetischen Hegemonie, in: Die internationale Politik 1989-1990: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd. 19, München: Oldenbourg, 1992, S. 72-85

Schönfeld, Roland, Der fortdauernde Konflikt auf dem Balkan, in: Die internationale Politik 1993-1994: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd.21, München: Oldenbourg, 1996, S. 53-68

Schönfeld, Roland, Der kriegerische Zerfall Jugoslawiens, in: Die internationale Politik 1991-1992: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd.20, München: Oldenbourg 1994, S. 64-82

Schönfeld, Roland, Die Kriegsentscheidung im ehemaligen Jugoslawien, in: Die internationale Politik 1995-1996: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Bd.22, München: Oldenbourg, 1998, S. 162-176

Wallner, Jörg, Das Open-Skies Regime, in: IFSH (Hrsg.), OSZE Handbuch, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, 1995, S. 321-330