

2.2.4. Politikfeld Sicherheit – Frankreich in den Jugoslawienkriegen bis Dayton (1991-95)

2.2.4.1. Vom Ausbruch des Krieges bis zur Anerkennung Bosnien-Herzegowinas

Die Krise in Jugoslawien im Frühling 1991 traf die westlichen Staaten unvorbereitet. Sie waren mit anderen Themen wie den Maastrichter Vertragsverhandlungen sowie den Umwälzungen in der Sowjetunion und im übrigen Osteuropa beschäftigt und hatten die Zuspitzung der innerjugoslawischen Situation nicht zur Kenntnis genommen (Brenner 1992: 2f.). Die KSZE reagierte schnell, aber aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips erschien die EG geeigneter, sich des Konflikts anzunehmen (Giersch 1998: 91). Die EG-Staaten agierten zunächst in Form der Troika der EPZ, in der die Außenminister der jeweils letzten, aktuellen und zukünftigen Ratspräsidentschaft, oft begleitet von einem Kommissionsbeamten, zusammen kamen. Diese erste Phase bis zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens wurde von der EG-Diplomatie beherrscht und entsprach insofern dem geäußerten Selbstanspruch der Europäer von 'der Stunde Europas'. Schnell wurde ein Waffenembargo und ebenso ein Einfrieren der Finanzhilfe beschlossen, die man erst kurz zuvor Jugoslawien gewährt hatte. Die von der EG ausgearbeitete Brioni-Erklärung vom 7.7.1991 zielte auf das Ende der Kriegshandlungen in Slowenien, auf die Einwilligung der Konfliktparteien in die Entsendung einer Beobachtermission sowie auf ein Aussetzen der Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens für drei Monate. Die Konferenz von Den Haag am 6. August 1991 machte indes überdeutlich, dass völlig gegensätzliche Meinungen über Konfliktursache und Lösungsstrategie innerhalb der EG vorherrschten (Scherff 1998: 304). Die Franzosen plädierten bereits zu diesem Zeitpunkt für eine stärkere Einbeziehung der Vereinten Nationen (Eyal 1993: 34). Frankreich gelang es, das europäische Waffenembargo vom Juli auch im Sicherheitsrat der UNO vorzubringen, wo es am 25.9.1991 beschlossen wurde (Resolution 713).¹

Noch im Sommer 1991 hatte Frankreich mit Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta die Entsendung einer '*force d'interposition*' vorgeschlagen, die unter Leitung der WEU stehen sollte (Nuttall 2000: 211-213). Dies wurde vor allem von der niederländischen Ratspräsidentschaft, aber auch von Italien und Belgien unterstützt, während sich Deutschland zusammen mit anderen Mitgliedstaaten skeptisch zeigte und Großbritannien den Vorstoß kategorisch ablehnte. Die EG schloss sich daher dem Vorschlag nicht an.²

¹Dieses Waffenembargo für Jugoslawien und ihre Nachfolgestaaten war lange in Kraft und hat heftige Debatten ausgelöst, da es doch Kroatien und Bosnien des ihnen zustehende Völkerrechts der Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta beraubte.

²Das Motiv für diesen Vorschlag bleibt unklar, zumal ein Eingreifen der WEU faktisch kaum möglich gewesen wäre: Weder verfügte die WEU über die operativen oder logistischen Möglichkeiten, noch erschien sie aufgrund der zunehmenden Feindseligkeiten angemessen (Eyal 1993: 40f., anderer Meinung: Giersch 1998: 131). Nuttall (2000: 213) vermutet, die Initiative wäre dem Wunsch entsprungen, die Verteidigungsdimension in die Maastrichter Vertragsverhandlungen einzubringen und dass genau dies die britische Ablehnung erklärte.

Die EG folgte im ersten Halbjahr 1991 ansonsten den französischen Vorstellungen: So wurde im März 1991 die zukünftige Annäherung der Region an die EG vom Erhalt des Einheitsstaates abhängig gemacht (Giersch 1998: 124). Im April weigerte sich die Troika, mit den Präsidenten der jugoslawischen Republiken das Gespräch zu suchen. Die EG hielt zudem noch am Präsidenten Gesamtjugoslawiens, Marcović, fest: Zu einer Konferenz am 18.10.1991 lud die EG das jugoslawische Staatspräsidium ein, das faktisch längst entmachtet war. Als die Kroaten begannen, sich militärisch zu wehren, wurde dies von der EG scharf verurteilt. Die Gemeinschaft hielt an der Vision eines Einheitsstaates fest und sah sich selbst in der Rolle eines neutralen Mediators, der sich für eine Verhandlungslösung anbieten wollte. Auf Drängen Großbritanniens und Frankreichs reagierte die Gemeinschaft auf die Ablehnung des Carrington-Plans durch Serbien mit Handelssanktionen gegen ganz Jugoslawien (8.11.1991). Erst einen Monat später hob sie diese für die neuen Republiken wieder auf und verließ damit erstmals den Boden der Neutralität (Scherff 1998: 305).

Erst im September 1991 hatte Mitterrand zugegeben, sich unabhängige Staaten in Jugoslawien überhaupt vorstellen zu können (Schwirz 1995: 18). Zu dieser Zeit sah Paris die secessionistischen Politiken Sloweniens und Kroatiens als bestimmend für das Auseinanderbrechen Jugoslawiens und die eskalierenden Konflikte an (Michels 1996: 75 u. 83ff.). Die EG teilte diese Einschätzung zumindest bis September 1991, als die Außenminister es vermieden, Serbien die Schuld an der Eskalation zu geben (Eyal 1993: 37). Der Schlüssel zu einer Lösung dieses 'Minoritätenkonflikts' aus französischer Sicht lag in Verhandlungen der „*sécessionnistes*“ mit der „*autorité centrale*“. Als dies offensichtlich bereits im Sommer 1991 unrealistisch erschien und Deutschland immer mehr auf eine Anerkennung drang, bestand die französische Diplomatie auf einer legalistischen Herangehensweise, die eine Unabhängigkeit von der Erfüllung statischer Kriterien abhängig gemacht sehen wollte. Institutionelles Ergebnis des französischen Bildes über den Konflikt als Minoritätenproblem auf europäischer Ebene war die Badinter-Kommission, die auf Vorschlag von Außenminister Dumas Ende August 1991 ihre Arbeit aufgenommen hatte.

Frankreich versuchte, bilateral zusammen mit Deutschland vorzugehen. So betonten beide bereits zu dieser Zeit gemeinsam, dass der Konflikt die Notwendigkeit einer Vertiefung der außen- und sicherheitspolitischen Dimension der EG offen lege (Eyal 1993: 28). Sie demonstrierten zugleich in dieser Phase, dass man auch in schwierigen Zeiten an der gemeinsamen Kooperation festhalten sollte. Wie sich wenig später herausstellen sollte, war man in der Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens zutiefst zerstritten, zeigte gleichwohl beim Treffen von Mitterrand und Kohl in Bad Wiessee im Juli 1991 Einmütigkeit. Gleiches galt für das Treffen Dumas/Genscher in Paris Ende November 1991, als beide vorgaben, dass keinerlei abweichende Sichtweisen über den Jugoslawienkonflikt existierten – wie Eyal bemerkt „*a nice diplomatic lie*“ (Eyal 1993: 45). Trotz offensichtlicher Differenzen über die Anerkennungsfrage erarbeiteten beide gemeinsam im Rahmen der Badinter-Kommission allgemeine Richtlinien für die Anerkennung von Staaten (15.12.91). Als Deutschland

diese vereinbarte Linie verließ, verweigerte sich Frankreich dem deutschen Drängen auf Anerkennung Kroatiens und Sloweniens und drohte Deutschland zusammen mit Großbritannien sogar mit einem UN-Sicherheitsratsbeschluss (Brenner 1992: 19). Paris verzichtete jedoch auf eine gänzliche Desavouierung der bilateralen Beziehungen und der EPZ und folgte Deutschland im Januar 1992 widerstrebend zusammen mit den anderen EG-Staaten.

2.2.4.2. Von der Anerkennung Bosnien-Herzegowinas bis zum Friedensschluss von

Dayton

Nach der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens erklärte sich auch Bosnien-Herzegowina unabhängig (3.3.1992), worauf sich die Aktionen der jugoslawischen Volksarmee, die die Milizen der bosnischen Serben unterstützten, dorthin verlagerten. Einen Monat später erkannten die EG-Staaten Bosnien-Herzegowina an. In der Folge führten EG/EU und die UNO die Verhandlungsdiplomatie fort. Die diversen Waffenstillstands- und Friedensabkommen, von denen der bedeutendste der Vance-Owen-Plan vom 28.10.92 gewesen war, scheiterten sämtlich. Parallel dazu wurden die Sanktionen gegen Jugoslawien sukzessive verschärft, bis hin zu der Einrichtung von Flugverbotszonen und Ultimaten zum Rückzug schwerer Waffen aus den Gebieten um das belagerte Sarajewo. Nach Massakern an der Zivilbevölkerung, insbesondere nach der Einnahme der deklarierten UN-Schutzonen in Srebrenica, schaltete sich zusehends die NATO in den Konflikt ein und bombardierte serbische Stellungen. Auf der diplomatischen Ebene wurde die EU/UN seit 1994 immer mehr von den Initiativen der Kontaktgruppe, bestehend aus Vertretern der USA, Russlands, Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens, abgelöst. Im Frühjahr und Sommer 1995 gelangen den Kroaten und bosnischen Muslimen große militärische Erfolge gegen die von Milošević nicht mehr unterstützten bosnischen Serben. Im November schließlich einigten sich die drei Konfliktparteien auf einen Friedensplan in Dayton (USA).

In dieser Phase ist das französische Verhalten durch das Agieren in vielen multilateralen Kontexten gekennzeichnet. Dabei wurde zunächst an erprobten Institutionen festgehalten, zunehmend aber kamen alternative oder ad hoc-Kooperationen zum Einsatz. Vereinzelt griff Paris gar zu unilateralen Aktionen: Vom EG-Gipfel in Lissabon flog Mitterrand in einer Überraschungsaktion, also ohne die Partner zu konsultieren, in das belagerte Sarajewo (28.6.1992), was bereits eine symbolische Wende der französischen Politik zugunsten der Bosniaken demonstrierte. Weitere Beispiele für unilaterales Vorgehen lieferten Dumas' Gespräche in Genf mit den Präsidenten der Republiken Ex-Jugoslawiens im Juni 1993 oder seine Ankündigung, serbische Gefangenenlager zur Not auch gewaltsam zu befreien (Koslowski 1995: 100f.).

Auch in den Bosnienkriegen zögerte Frankreich, von einer neutralen Position abzugehen. Erst im Sommer 1992 kam von französischer Seite das Eingeständnis, dass in Bosnien eine eindeutige Aggression seitens der Serben vorlag (Giersch 1998: 112). Die EG folgte Frankreich darin: Noch in der Erklärung von Birmingham vom Oktober 1992 wurden lediglich

allgemein die Grausamkeiten des Krieges beklagt. Erst im Dezember rang sich der Europäische Rat in Edinburgh unter dem Eindruck von Berichten über Massenvergewaltigungen an bosnischen Frauen zu einer eindeutigen Benennung der Aggressoren durch (Giersch 1998: 149).

Frankreich hielt zu Beginn an der WEU als bevorzugter Institution fest, dessen Rat am 11.7.1992 beschloss, das Waffenembargo gegen alle Nachfolgestaaten mit zu überwachen. Im Zeitablauf wandte es sich zunehmend anderen Institutionen zu, ohne allerdings zunächst den Rahmen des gemeinsamen europäischen Handelns zu verlassen. Ergebnis dessen waren Mischlösungen zwischen EU und UNO. Parallel zu europäischen Institutionen sprach Frankreich mehr und mehr von den Vereinten Nationen und insistierte dabei auf die tragende Rolle des Sicherheitsrates (Jessel 1994: 38). Im Rahmen der UNO hatte Frankreich bereits im September 1991 versucht, den ursprünglich für die WEU gedachten Vorschlag, eine Eingreiftruppe zu entsenden, zu lancieren.

Frankreich zeigte sich sehr aktiv und unterstützte die UN-Mission in der Region mit dem größten Kontingent von über 6000 Mann für die UNPROFOR. Der Vorschlag, Sicherheitszonen um belagerte bosnische Städte einzurichten, ging gleichfalls auf französische Initiative zurück (Kosowski 1995: 93). Ebenso verhält es sich mit der *'double key'*-Lösung, die vorsah, dass jedweder Bombenangriff der NATO mit den UN-Kommandeuren am Boden abgestimmt sein müsse. Frankreich setzte auch nach dem Bekanntwerden von *'ethnischen Säuberungen'* weiter auf Verhandlungsdiplomatie und schlug im Sommer eine diesmal erweiterte internationale Friedenskonferenz vor, die im August 1992 in London unter UN- und EG-Vorsitz stattfand. Offenbar wurde hierbei der Versuch unternommen, die Legitimitätsbasis für Konfliktlösungen zu erhöhen – es nahmen außer den Konfliktparteien und den Organisatoren auch Vertreter der G7, der Blockfreien-Bewegung, der KSZE sowie der Konferenz islamischer Staaten teil – und den Konflikt weiter zu internationalisieren (Giersch 1998: 147).

Die Verhandlungsposition und die Glaubwürdigkeit der westlichen Mächte degenerierte jedoch durch die UNO-Mission weiter. Die Schutztruppen wurden vielerorts zu Geiseln der serbischen Kampftruppen, und die Furcht um sie ließ Großbritannien und Frankreich vor weiteren militärischen Maßnahmen zurückschrecken. Sie drohten den Rückzug ihrer Truppen für den Fall an, dass sich die Parteien nicht einigten (Hoffmann 1996: 101). Die französische pro-aktive Politik mit dem größten UN-Kontingent am Boden hatte sich insofern in eine Sackgasse gebracht.

Zugleich weigerten sich London und Paris, in der EG 1992/93 gemeinsame Regelungen für die Aufnahme von Flüchtlingen zu erarbeiten. Vielmehr sollte die UNO-Mission dazu führen, Stabilität vor Ort zu schaffen und so verhindern, dass es zur Massenflucht kommen würde.

Im weiteren Verlauf scheute sich Frankreich nicht, auch den EG- oder UN-Rahmen zugunsten von ad hoc-Kooperationen zu verlassen: So kam es im Mai 1993 zu einem gemeinsamen Aktionsplan für Bosnien zusammen mit Großbritannien, Spanien, den USA und Russland, nachdem sich Frankreich nur kurz zuvor noch empört über die mangelnde amerikanische Unterstützung für den Vance-Owen-Friedensplan gezeigt hatte (Giersch

1998: 160). Frankreich hatte gegen ein *'directoire'* der großen Mächte nichts einzuwenden, auch wenn dies zulasten der EU gehen würde (Remacle und Delcourt 1998: 231), zumal es diese Institutionalisierungsform auch in anderen Kontexten stets unterstützt hat (Europäischer Rat, G7, EuroGroup). Im Laufe des Jahres 1994 ging die Initiative von der EU endgültig auf die Kontaktgruppe über (Hoffmann 1996: 101).

Frankreich hatte sich zu Beginn der 90er Jahre der NATO gegenüber skeptisch gegeben. Weder das neue strategische Konzept noch die Osterweiterung oder der Nordatlantische Kooperationsrat hatten den Zuspruch Frankreichs gefunden. Zudem sah es lange Zeit jegliche Einlassung der Amerikaner im Jugoslawienkonflikt als störend an. Die GASP wurde in dieser Phase vor allem noch dann eingesetzt, wenn es galt, alternative Vorschläge zu den USA vorzubringen: Im November 1993 rief eine deutsch-französische Initiative, die zum offiziellen GASP-Vorschlag avancierte, die Verärgerung der USA hervor. Sie sah vor, die Sanktionen gegen Serbien gegen territoriale Zugeständnisse aufzuheben (Kintis 1997: 158). Umgekehrt reagierte Paris mit Unverständnis auf die amerikanische Ablehnung des Vance-Owen-Plans. Als die USA humanitär intervenierten und Lebensmittel per Fallschirm über den belagerten bosnischen Enklaven abwarfen, protestierten Großbritannien und Frankreich (Kintis 1997: 155). Frankreich stand weiterhin zu einem Waffenembargo für alle Kriegsparteien: Zusammen mit Großbritannien widersetzte es sich selbst nach dem Beschuss Sarajewos im Februar 1994 dem amerikanischen Drängen nach einer Aufhebung des Waffenembargos gegen die bosnischen Muslime (Hoffmann 1996: 101). Als die USA schließlich das Waffenembargo einseitig aufhoben (11.11.94), reagierten Frankreich und die EU ungehalten. Auch in der Frage selektiver Bombenangriffe standen Großbritannien und Frankreich lange Zeit gegen die USA. Nach dem Fall von Goražde drohten die Unstimmigkeiten zwischen den westlichen Staaten zu eskalieren (Lucarelli 1997: 51f.).

Erst Ereignisse wie die Ermordung des bosnischen Vize-Präsidenten in einem Wagen französischer UN-Soldaten veranlassten die UNO zum Umdenken, so dass sich der Sicherheitsrat im März 1993 an die Atlantische Allianz wandte. Nach dem Beschuss des Marktes in Sarajewo im Februar 1994 forderten die Außenminister ein Treffen des NATO-Rates. Frankreich und die Beneluxstaaten wollten die Belagerung Sarajewos gewaltsam beenden, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Frankreich drang auf ein Ultimatum und warb im NATO-Rat für selektive Luftangriffe. In diesem Zusammenhang kam es gar zu einem gemeinsamen französisch-amerikanischen Vorschlag (Kintis 1997: 159). Die französische Haltung zu militärischen Mitteln ist in dieser Phase schwankend: Im Sommer 1993 wurden amerikanische Luftschläge abgelehnt, im Januar 1994 von französischen Politikern von den Amerikanern gefordert (Tardy 1999: 67). Im Ganzen ist gleichwohl eine behutsame Annäherung an amerikanische Positionen festzustellen.³ Die Annäherung an die NATO wurde auch im Einverständnis demonstriert, eine *Rapid Reaction Force* bereit zu stellen.

³Gemeinhin wird der Wechsel im Elysée von Mitterrand zu Chirac als mitbestimmend für die französische Kursänderung in der Bosnienkrise angesehen. Chirac beklagte erstmals „das kollektive Scheitern der westlichen Bosnien-Politik“. Günther Nonnenmacher: „Chirac desavouiert Mitterrand. Die französische Wende in der Bosnien-Politik wird vom Thema "Mururoa" überlagert“, FAZ v. 5.09.1995, S.14.

Die französische Rhetorik wurde in Bezug auf die militärische Verstärkung der Schutzzonen immer schärfer, und Chirac forderte nach dem Fall von Srebrenica gar, die Stadt wieder zu erobern (Kintis 1997: 162). Schließlich wurden im Juli 1995 schwerbewaffnete Einheiten des RRF zum Schutz Sarajewos stationiert.

In den Verhandlungen von Dayton wurde ein Friedensvertrag ausgehandelt. Frankreich bestand darauf, dass er in Paris unterzeichnet werden sollte, was aber nichts daran zu ändern vermochte, dass der amerikanische Verhandlungsort in die Geschichtsbücher eingehen sollte (Treacher 2003: 77).

2.2.4.3. Zusammenfassung: Frankreich in den Jugoslawienkriegen

Frankreich hat sich in den Jugoslawienkonflikten von Beginn an sehr engagiert und eine pro-aktive Politik betrieben.⁴ Dabei kam die gesamte Palette außenpolitischer Instrumente zum Einsatz: symbolische Aktionen, rhetorische Appelle, Warnungen, Drohungen, Sanktionen, die Entsendung von UN-Schutztruppen und schließlich sogar militärische Luftschläge. Hierbei begann die französische Politik mit eher deklatorischen Maßnahmen, sah sich aber zusehends gezwungen, immer weitgehendere und verbindlichere Mittel einzusetzen. Frankreich bevorzugte dabei eindeutig Lösungen ‚vor Ort‘; in diesem Zusammenhang engagierte sich Paris u.a. mit dem größten Truppenkontingent in der UNPROFOR, es verweigerte aber weitgehend die Aufnahme von Flüchtlingen.

Was die Art der Kooperation angeht, ist das Fazit für die französische Jugoslawienpolitik eindeutig: Jugoslawienpolitik war primär Institutionenpolitik.⁵ Nur selten griffen französische Entscheidungsträger zu symbolträchtigen Einzelaktionen. Selbst das Unterlaufen von gemeinsam gefassten institutionellen Beschlüssen erfolgte zusammen mit anderen Staaten, also multilateral. Der deutsch-französische Bilateralismus wurde formal und symbolisch aufrecht erhalten, blieb aber substanzlos und konnte keinen Einfluss auf den Konfliktverlauf nehmen. Frankreich hielt nicht dogmatisch an einzelnen Institutionen fest, vielmehr wurden sie in der Reihenfolge ihrer Präferenz ‚durchprobiert‘.

So standen zunächst die europäischen Institutionen – WEU, aber auch die EU/GASP – als gewünschte Foren der Problemlösung vorne an. Da die Partner jedoch in der Frage der Anerkennung zerstritten waren, konnte die EPZ zu Beginn des Konflikts kaum effektiven Einfluss ausüben. Als die Konflikte eskalierten, waren die Europäer zwar einiger, aber die GASP erschien nun nicht mehr die geeignete Institution, die Probleme zu lösen. Frankreich versuchte indes, die Vorkommnisse in Jugoslawien zu nutzen, um seine Vorstellungen der institutionellen Stärkung der WEU in den parallel stattfindenden Vertragsverhandlungen zur Politischen Union zur

⁴So auch die Selbsteinschätzung, vgl. Cot 1999: 18.

⁵Das heißt auch, dass Frankreich Institutionenpolitik wichtiger war als eine effektive Konfliktlösung. Hinzu kommt, dass Frankreich sich nicht gescheut hat, auf formative Ereignisse mit rhetorischen Appellen und Forderungen, von denen es wusste, dass sie völlig unrealistisch waren. Genannt seien an dieser Stelle die Eingreiftruppe der WEU und die Aufrufe zur Entsetzung Srebrenicas sowie zur Befreiung von Gefangenenlagern. So muss sich die französische Außenpolitik den Vorwurf gefallen lassen, dass sie mit ihrer populistischen Politik zur Diskreditierung der Institutionen im Jugoslawienkonflikt beigetragen hat.

Geltung zu bringen – allerdings mit begrenztem Erfolg.⁶ Gleichwohl blieb Frankreich ein ‚promoter‘ einer gemeinsamen Politik und plädierte für einen Ausbau der EPZ zur GASP zu einem zweiten Pfeiler der EU, wodurch die intergouvernementale Entscheidungsfindung prinzipiell beibehalten wurde.

Zusammenfassend bestätigt auch die französische Politik in den Jugoslawienkriegen den generellen Eindruck eines ‚most erratic approach‘ (Gow 1997: 158)⁷: Variabler Mitteleinsatz, changierende Institutionenpolitik mit selektiver Stärkung der gemeinsamen Politik, ohne auf multilaterale, bilaterale oder unilaterale Initiativen zu verzichten.

⁶Nuttall bilanziert: „*The Yugoslav crisis did not have a significant impact on the ICG negotiations on a common foreign and security policy, but the negotiations certainly had an impact on the Community’s policy towards Yugoslavia.*“ (Nuttall 2000: 211).

⁷Gow bezieht dies im konkreten Fall allerdings eher inhaltlich auf Frankreichs Position gegenüber Belgrad: Vom Hüter serbischer Interessen 1991 wurde Frankreich aus seiner Sicht zum lautesten Förderer von Luftschlägen gegen Stellungen der bosnischen Serben 1994.