

# Politische Vierteljahresschrift

Zeitschrift der deutschen Vereinigung  
für Politische Wissenschaft

43. Jahrgang – 2002  
Heft 1

## Sonderdruck

Durch den Buchhandel nicht zu beziehen.  
© Westdeutscher Verlag GmbH, Wiesbaden 2002



Westdeutscher Verlag

- Tanter, Raymond*, 1999: *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation*, New York.
- Tarrow, Sidney*, 1991: Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 43 (4), 647–670.
- Thurrow, Lester*, 1992: *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, New York.
- Wehling, Fred*, 1999: Russian Nuclear and Missile Reports to Iran, in: *The Nonproliferation Review* 6, 134–143.
- Weidenfeld, Werner* (Hrsg.), 1996: *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin.
- Weiss, Linda*, 1999: Globalization and National Governance: Antionmy of Interdependence, in: *Review of International Studies* 25, Special Issue, 59–88.
- Weller, Christoph*, 2000: Collective Identities in World Society, in: *Albert, Mathias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus-Dieter* (Hrsg.), *Civilizing World Politics. Society and the Community Beyond the State*, Lanham u.a., 45–68.
- Wild, Michael*, 2000: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg. Versuch einer Systematisierung, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 53 (15), 622–631.
- Wolf, Klaus Dieter*, 2000: The New Raison D'Etat: International Cooperation Against Societies?, in: *Albert, Mathias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus Dieter* (Hrsg.), *Civilizing World Politics. Society and the Community Beyond the State*, Lanham u.a., 119–132.
- Zolo, Danilo*, 1996: *Die demokratische Fürsteherrschaft. Für eine realistische Theorie der Politik*, Göttingen.
- Zürn, Michael*, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.

## Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen\*

Hanns W. Maull / Bernhard Stahl

*Beim Ausbruch der Feindseligkeiten 1991 in Slowenien und Kroatien waren die Differenzen zwischen der deutschen und französischen Außenpolitik für jedermann offensichtlich. Doch im Verlaufe der Kriege im ehemaligen Jugoslawien näherten sich die Positionen mehr und mehr an, und in der Kosovo-Krise waren kaum noch Unterschiede zu erkennen. Allerdings schien es den beiden Staaten nicht primär um die Konfliktlösung zu gehen, sondern vor allem darum, zu verhindern, dass die gewaltsamen Konflikte auf dem Balkan den europäischen Integrationsprozess und die deutsch-französischen Beziehungen beschädigen. Im ersten Teil des Artikel werden die Außenpolitiken Frankreichs und Deutschlands in drei Phasen der Jugoslawienkriege kursorisch beschrieben: Erstens in Bezug auf die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, zweitens im Bosnien-Krieg und drittens in der Kosovokrise 1998/99. Anschließend werden die beiden Außenpolitiken mit Hilfe von zwei heuristischen Kriterien (Verhalten gegenüber Institutionen und Konfliktwahrnehmung) vergleichend analysiert. Die aufgedeckten, bemerkenswerten Differenzen zwischen den beiden Staaten führen im nächsten Teil zu einer Hypothesengenerierung über mögliche theoretische Erklärungsansätze: Für Frankreich erscheint uns vor allem der Identitätsansatz gut geeignet, um zu verstehen, warum Frankreich sich in der Außenpolitik überwiegend vom eigenen Selbstanspruch leiten ließ. Im Gegensatz dazu bietet sich zur Erklärung des deutschen Verhaltens eher die Rollentheorie an, berücksichtigt sie doch explizit die für Deutschland so wichtigen Fremderwartungen. Der Artikel schließt mit einem Ausblick auf die europäische Integration im Allgemeinen und die deutsch-französischen Beziehungen im Besonderen.*

### Einführung

Am 24. März 1989 stimmte das Parlament des Kosovo unter massivem serbischen Druck einer Verfassungsänderung zu, die die Autonomierechte der Region außer Kraft setzte. Damit spitzte sich die Krise der „Föderativen Republik Jugoslawien“, wie das ti-toistische Staatsgebilde offiziell hieß, gefährlich zu. Die ethno-nationalistischen Gegensätze, die insbesondere von der serbischen Nomenklatura geschürt worden waren, eskalierten zu einem Zerfallskrieg, in dem das ehemalige Jugoslawien sich in fünf neue Staaten auflöste. Dieser gewalttätige Auflösungsprozess fand mit dem Sturz des serbi-

\* Eine frühere, kürzere Version dieses Artikels erscheint in: Meimeth, M./Schild, J. (Hrsg.), Die Zukunft des Nationalstaats in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven, Leske + Budrich 2002. Wir möchten an dieser Stelle Jörg Nadoll und Sebastian Harnisch für ihre Kommentare zum Text und Britta Joerßen für Formatierungsarbeiten Dank sagen.

schen Staatspräsidenten Slobodan Milosevic am 5. Oktober 2000 und der dadurch ermöglichten Einleitung von Demokratisierungsprozessen in Serbien ein vorläufiges Ende. Unklar bleibt freilich noch die staatliche Zukunft des Kosovo und Montenegros.

Ziel dieses Beitrages ist es, in diesem Zusammenhang das Agieren Frankreichs und Deutschlands in den Krisen in Slowenien und Kroatien (1991), Bosnien-Herzegowina (1992–1995) und Kosovo (1998–1999) zu beschreiben, systematisch zu vergleichen sowie eine Erklärung anzubieten. Um den großen Zeitrahmen der drei Konflikte handhabbar zu machen, erfolgt im ersten Teil des Beitrags eine summarische Beschreibung des Verhaltens der beiden Staaten. Einschätzungen, Wertungen und Akzentuierungen seitens der Autoren werden dabei durch Verweis auf einschlägige Primär- und Sekundärquellen belegt. Als Akteur haben wir uns, dem Sparsamkeitsgebot folgend, primär auf die Regierungen konzentriert. Der Fokus der vergleichenden Verhaltens- und Perzeptionsanalyse liegt zum einen auf der jeweiligen Wahrnehmung der Konflikte und zum zweiten auf den Interaktionsmustern in bilateralen und multilateralen Kontexten. In einem zweiten Abschnitt werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Jugoslawien-Politik der beiden Staaten in Bezug auf diese beiden heuristischen Kriterien herausgestellt. Anschließend wird im Sinne einer Hypothesengenerierung versucht, das Verhalten der beiden Staaten mit Hilfe des Rückgriffs auf rollen- und identitätstheoretische Erklärungen zu plausibilisieren.<sup>1</sup> Unsere These ist, dass für Deutschland im Konflikt eher Fremderwartungen wichtig waren, Frankreich dagegen eher der eigenen Selbstwahrnehmung gemäß agierte. Dies führte in der Bearbeitung der Konflikte zu Problemen, hat jedoch gleichwohl zur Weiterentwicklung der europäischen Integration beigetragen.

Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die Leistungsfähigkeit bzw. die Defizite der deutsch-französischen Zusammenarbeit im wichtigen Bereich der gemeinsamen europäischen Außenpolitik.

### 1. Frankreich, Deutschland und das ehemalige Jugoslawien

Die Bemühungen der Staatengemeinschaft um die Eindämmung und Bewältigung der Konflikte im Gefolge der Auflösung des ehemaligen Jugoslawiens konzentrierten sich bis 1999 im Wesentlichen auf Bosnien-Herzegowina und Kosovo sowie Mazedonien; erst nach dem Kosovo-Krieg 1999 wurde mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa ein umfassendes Konzept zur Befriedung der gesamten Region entwickelt. Bis dahin lassen sich bei der Konfliktbearbeitung drei Phasen unterscheiden, die im Folgenden untersucht werden sollen.

– Die *erste Phase* reichte von 1990 bis 1992 und umfasste die Auflösung des alten Jugoslawiens (seine Nachfolge traten Serbien und Montenegro als „Bundesrepublik Jugoslawien“ an) sowie die gewaltsame Eskalation der Gegensätze zwischen den Eth-

<sup>1</sup> Den Hintergrund dieser Hypothesengenerierung bilden theoretische wie empirische Arbeiten, die im Rahmen des ‚Zivilmächtsprojekts‘ sowie des von der DFG und der ASKO Europa-Stiftung geförderten Projekts zur ‚Vergleichenden europäischen Außenpolitikforschung‘ in Trier entstanden sind. Vgl. Maull (1992, 1996, 2000), Kirste/Maull (1996) sowie Boekle/Nadoll/Stahl (2000).

- nien und den Nachfolgestaaten; sie endet mit der internationalen Anerkennung der ehemaligen Teilrepubliken Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina (die Anerkennung Mazedoniens verzögerte sich auf Grund griechischer Vorbehalte).
- Die *zweite Phase* umfasst die internationalen Bemühungen um eine Befriedung Bosniens und endet mit der Konferenz von Dayton 1995.
  - Im Mittelpunkt der *dritten Phase* steht die Eskalation der Spannungen im Kosovo; sie beginnt 1998 und endet mit der Kapitulation Belgrads und der Vereinbarung eines internationalen Protektorats für das Kosovo.

Jede dieser Phasen der internationalen Bemühungen um Konflikteindämmung wird von einem herausragenden Ereignis bestimmt. In der ersten Phase ist dies die internationale Anerkennung der Nachfolgestaaten, in der zweiten die militärische Intervention der Staatengemeinschaft, die in der Erzwingung des Abkommens von Dayton kulminiert, und in der dritten Phase schließlich ist es die NATO-Intervention zur Durchsetzung eines internationalen Protektorates im Kosovo.

### 1.1 Die erste Phase: Von der Staatskrise zur vollzogenen Auflösung Jugoslawiens

Vor dem Aufbrechen der gewaltsamen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien seit Frühjahr 1991 hatte die Diplomatie Deutschlands wie Frankreichs die Vorgänge dort vernachlässigt: Paris wie Bonn waren mit dem Vollzug und der internationalen Einbettung der deutschen Vereinigung sowie der Kuwait-Krise vollauf ausgelastet. Es war daher nicht überraschend, dass die Ereignisse in Jugoslawien nicht die Aufmerksamkeit fanden, die ihnen zustand.

#### 1.1.1 Wahrnehmung des Konflikts

Die deutsche Außenpolitik sah in den eskalierenden Spannungen in Jugoslawien schon früh eine massive Gefährdung der europäischen Sicherheit und Stabilität, die aus der Sicht Bonns entschlossene Gegenmaßnahmen erforderlich machte. Bonn identifizierte dabei vor allem den serbischen Präsidenten Milosevic und seine Politik der schrittweisen, gewaltsamen Realisierung Großserbiens als den Kern des Problems (Woodward 1995: 186), tendierte aber dazu, die gefährlichen Implikationen der ethno-nationalistischen Umdeutung der Politik in Kroatien und anderen Teilen Jugoslawiens zu unterschätzen. Aus der Sicht der deutschen Regierung waren die Konflikte in Slowenien und Kroatien also in erster Linie Aggressionskriege, weniger ethnisch motivierte Bürgerkriege (Libal 1994: 234). Die Wahrnehmung Frankreichs, aber auch die der meisten anderen Partnerstaaten war eine andere.

Frankreich fühlte sich – im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten – von der Krise ebenfalls unmittelbar betroffen und herausgefordert (Koslowski 1996: 364). Wie Bonn sah auch Paris den Konflikt als innerstaatliches Problem in einer historisch belasteten europäischen Region, den es schnell einzuhegen galt, damit nicht die gesamte Region destabilisiert würde. Dabei wollte Paris jedoch am Einheitsstaat<sup>2</sup> Jugo-

<sup>2</sup> Der Begriff ‚Einheitsstaat‘ wird in diesem Artikel nicht im Sinne eines zentralistischen Staatsgebildes, sondern lediglich in Abgrenzung zum Modell mehrerer unabhängiger Staaten auf dem Boden der ehemaligen Föderation Jugoslawien verstanden.

slawien festhalten und ignorierte damit die innerjugoslawische Entwicklung bis 1991 (Meier 1995: 381). Französische Entscheidungsträger schlossen dabei offenbar von eigenen zentralistisch-republikanischen Traditionen auf die Wünschbarkeit des Erhalts des jugoslawischen Gesamtstaates (Stark 1992: 340). Hinzu trat bei Frankreich (und Großbritannien) ein „sentimentales Motiv“ zu Gunsten der Serben, das auf Frankreichs Sympathien für die nationale Erhebung Serbiens im 19. Jahrhundert (Jessel 1994: 2) und die Waffenbrüderschaft im Ersten Weltkrieg („Front von Saloniki“) zurückgeht. Erst im September 1991 konnte sich Staatspräsident Mitterrand unabhängige Nachfolgestaaten im ehemaligen Jugoslawien überhaupt vorstellen (Schwiz 1995: 18). Konsequenterweise verweigerte sich Frankreich deshalb lange dem deutschen Drängen auf Anerkennung Kroatiens und Sloweniens und unternahm zusammen mit Großbritannien sogar noch in letzter Minute (im Dezember 1991) einen Vorstoß im UN-Sicherheitsrat, um die Anerkennung zu unterbinden, was jedoch scheiterte (Brenner 1992: 597). Nach erfolgter Anerkennung Sloweniens und Kroatiens (23.12.1991) mutierte Deutschland für viele Beobachter zum ‚Sündenbock‘, das die Eskalation des Krieges mit zu verantworten habe (z.B. Wynaendts 1993: 187) – angesichts des Gemetzels von Vukovar, das bereits am 18.11.1991 gefallen war, eine schwer nachzuvollziehende Schlussfolgerung.

Die in Deutschland dominierende Unterscheidung zwischen Aggressor und Opfern trat in französischer Wahrnehmung zu Gunsten der Diagnose Mitterrands vom ‚Stammeskrieg‘ – ‚*guerre de tribus*‘ (Stark 1992: 340) – in den Hintergrund. War Bonn der Auffassung, dass die Ursachen des Konfliktes in Strategien des Machterhalts der alten kommunistischen Nomenklatura in Belgrad zu suchen waren, sah Paris die secessionistischen Politiken Sloweniens und Kroatiens als bestimmend an (Michels 1996: 75 u. 83ff.).<sup>3</sup> Das Problem der Minderheiten, vor allem das der serbischen in Kroatien, erschien deshalb als prioritär (Canivez 1997: 176). Daneben spielten auch historische Reminiszenzen an die beiden Weltkriege in der Wahrnehmung Frankreichs eine Rolle (Mermet 1995: 55): Frankreich beargwöhnte den deutschen ‚Drang nach Osten‘, den damit zusammenhängenden Einflussgewinn und den möglichen Verlust des Gleichgewichts in Europa (Canivez 1997: 183). Deutschland galt in Frankreich als ‚Schutzmacht Kroatiens‘ (Stark 1995: 164). Als Gründe für die Vermutung einer deutsch-kroatischen Freundschaft wurden die geographische Nähe, der deutsche Tourismus an der dalmatinischen Küste sowie die nicht unbedeutende Zahl kroatischer Gastarbeiter in Deutschland angeführt (Michels 1996: 98). Zudem fand sich nicht selten implizit eine historische Gleichsetzung von deutschen und österreichischen Interessen als ‚*germanique*‘. Die französischen Eliten fürchteten, dass sich „Deutschlands Einflusszonen“ nach Südosteuropa erweitern könnten (Meier 1995: 389).

Die wechselseitigen Missverständnisse und Perzeptionen über vorgebliche Parteinahme zu Gunsten einer Konfliktpartei sollten in der Folge die Erfolgchancen für vorgeschlagene Friedenslösungen insbesondere der EU in nicht unerheblichem Maße beeinträchtigen (Steinberg 1993: 61).

<sup>3</sup> Mitunter wurden gar – wie vom Sozialistenchef Rocard noch 1993 – Kroatien und Slowenien als ‚klerikale‘ Staaten, die jugoslawische Föderation hingegen als ‚säkular‘ gekennzeichnet (Jessel 1994: 18).

## 1.1.2 Interaktionen und Institutionenpolitik

Zwar hatte sich insbesondere die Bundesrepublik zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes aus strategischen und innenpolitischen Gründen (in der Bundesrepublik lebten und arbeiteten etwa 700.000 Jugoslawen) für die Unabhängigkeit und die wirtschaftliche Stabilität Jugoslawiens insbesondere durch Wirtschaftshilfe stark engagiert (Teltschik 1991), doch überließ sie wie Paris in der sich zuspitzenden Staatskrise Jugoslawiens seit 1989 der Europäischen Gemeinschaft das diplomatische Feld. Die EG stellte sich dieser Herausforderung, die zunächst die Troika der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in Angriff nahm.<sup>4</sup> Bis zur internationalen Anerkennung Kroatiens und Sloweniens wurde das Krisenmanagement der Staatengemeinschaft von der EG-Diplomatie beherrscht, die sich zunächst um ein Ende der Kampfhandlungen bemühte. Um die Konfliktparteien unter Druck zu setzen, wurden sehr schnell ein Waffenembargo und das Einfrieren der EG-Finanzhilfe beschlossen, die man Jugoslawien erst kurz zuvor gewährt hatte. Die Konferenz von Den Haag am 6. August 1991 machte indes deutlich, dass nicht nur im ehemaligen Jugoslawien, sondern auch innerhalb der EG völlig gegensätzliche Meinungen über Konfliktursachen und mögliche Lösungsstrategien bestanden (Scherff 1998: 304). Frankreich etwa plädierte bereits zu diesem Zeitpunkt für eine stärkere Einbeziehung der Vereinten Nationen, während Deutschland darauf drängte, das Unabhängigkeitsstreben der Teilrepubliken anzuerkennen.

Diese für die Bundesrepublik neue Linie hatte sich in der deutschen Diplomatie im Sommer 1991 unter dem Eindruck der wachsenden Spannungen und Gewaltbereitschaft sowie der immer deutlicher erkennbaren ethno-nationalistischen Expansionspolitik Serbiens herausgeschält. In Deutschland führte dies innenpolitisch zu zunehmendem Druck seitens der Medien, aber auch der CSU, der CDU und der (oppositionellen) SPD auf die Koalitionsregierung (Axt 1995: 225ff.). Insbesondere traf dies Außenminister Genscher und die FDP, die sich in der Jugoslawien-Frage nun einer „großen Koalition“ aus gewichtigen Stimmen der CDU/CSU und SPD gegenüber sahen, und in der Folge beschlossen, ihre Jugoslawienpolitik insbesondere zu Gunsten Sloweniens und Kroatiens zu modifizieren und diese Staaten durch völkerrechtliche Anerkennung aus dem jugoslawischen Staatsverbund herauszulösen. Außenpolitisch war es vor allem die Sorge vor einer Ausbreitung der Gewalt, einer weiteren Destabilisierung der gesamten Region und dadurch auch der Gefährdung der europäischen Sicherheit insgesamt, die Bonns Diplomatie in die Offensive trieb (Maull 1996: 118f.). Durch frühzeitige und dezidierte Forderungen nach Sanktionen und nach Internationalisierung des Konfliktes durch Anerkennung der Teilrepubliken geriet die deutsche Diplomatie allerdings in Gegensatz zu wichtigen Verbündeten (insbesondere natürlich Frankreich, aber auch Großbritannien und den USA), zu dem Ratsvorsitz der EG, der Regierung der

<sup>4</sup> In der Troika fanden sich die Außenminister der jeweils letzten, der aktuellen und der zukünftigen Ratspräsidentschaft zusammen, oft begleitet von einem Kommissionsbeamten. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass zu diesem Zeitpunkt juristisch die EPZ nicht zur EG gehörte, sondern ein Abstimmungsgremium außerhalb der Gemeinschaftsorgane darstellte. Da im Dezember 1991 bereits eine Einigung über die Gründung der Europäischen Union erzielt wurde, in der EG und EPZ zusammen geführt wurden, erscheint es legitim, die EPZ schon zu dieser Zeit als außenpolitischen Arm der EG zu begreifen.

Niederlande, zum UN-Sicherheitsrat und zum UN-Generalsekretär. Sie reagierte darauf mit energischen Bemühungen, die Verbündeten umzustimmen, um die Positionen der EG und der UN zu verändern (Crawford 1996: 497f.). Dies gelang schließlich auch, weil die deutsche Position den Gegebenheiten vor Ort am ehesten entsprach. Unerfreulich und unnötig war dann allerdings, dass Bonn – nachdem sich die Außenminister der Gemeinschaft in der Nacht vom 16. zum 17. Dezember 1991 (vorbehaltlich der Ergebnisse und Empfehlungen der Badinter-Kommission) auf die gemeinsame Anerkennung Sloweniens und Kroatiens verständigt hatten – aus der gemeinsamen Front ausbrach, indem es die Anerkennung im Alleingang vorzeitig vollzog und damit den Eindruck unilateralen Handelns heraufbeschwor.

In Frankreich reagierte die Öffentlichkeit ebenfalls auf die Eskalation und die wachsende Brutalität der Kampfhandlungen in Kroatien. Allerdings waren in Frankreich auch pro-serbische Einschätzungen verbreitet, und der innenpolitische Druck auf die französische Diplomatie war daher weniger eindeutig. Frankreich schlug noch im Sommer 1991 mit Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta die Entsendung einer *force d'interposition* vor, die unter Leitung der Westeuropäischen Union (WEU) stehen sollte. Dies wurde von Italien, Belgien und der Bundesrepublik unterstützt, die jedoch eine eigene Beteiligung an einer solchen Streitkraft kategorisch ausschlossen. Großbritannien lehnte den französischen Vorschlag dagegen rundweg ab. Paris ging es bei diesem wenig realistischen Vorstoß<sup>5</sup> wohl vor allem darum, die europäische Verteidigungsidentität – gerade während der laufenden Verhandlungen zu den Maastrichter Verträgen – zu stärken und zu diesem Zweck ihre ‚sicherheitspolitische Lieblingsinstitution‘, die WEU, ins Spiel zu bringen (Hoffmann 1996: 115).

Festzuhalten bleibt in der Bilanzierung dieser ersten Phase, dass es Frankreich zunächst gelang, der EG-Politik ihren Stempel aufzudrücken. Die EG reagierte – auf Drängen Großbritanniens und Frankreichs – auf die Ablehnung des Carrington-Plans durch Serbien mit Handelsanktionen gegen ganz Jugoslawien (8.11.1991). Erst einen Monat später hob sie diese für die neuen Republiken wieder auf und verließ damit den Boden der Neutralität (Scherff 1998: 305). Frankreich erreichte auch, dass das europäische Waffenembargo vom Juli im Sicherheitsrat der UN am 25.9.1991 übernommen wurde (Resolution 713). Dieses Waffenembargo beraubte Kroatien und Bosnien des ihnen zustehenden Rechts der Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta.

Im Herbst 1991 wendete sich dann das Blatt. Als Deutschlands Drängen auf eine Anerkennung der Teilrepubliken angesichts der Entwicklungen vor Ort immer deutlicher Resonanz fand, verschrieb sich die französische Diplomatie einer legalistischen Herangehensweise, die eine Unabhängigkeit von der Erfüllung verfassungsrechtlicher und politischer Kriterien abhängig gemacht sehen wollte. Ausfluss dieser Bemühungen war die Badinter-Kommission der EG, die auf Vorschlag von Außenminister Dumas Ende August 1991 ihre Arbeit aufgenommen hatte. Dass die Badinter-Kommission nicht mehr als ein legalistisches Feigenblatt war, zeigte sich daran, dass nicht nur Bonn, sondern auch Paris die Vorgaben der Kommission nicht einhielten. Im Endeffekt konnte sich die deutsche Linie also in der EG praktisch vollständig durchsetzen.

<sup>5</sup> Weder verfügte sie über die operativen und logistischen Möglichkeiten für eine solche Mission (Eyal 1993: 40f.), noch erschien eine derartige Aktion vor dem Hintergrund der zunehmenden Feindseligkeiten angemessen (anderer Meinung: Giersch 1998: 131).



Allerdings erwies sich dieser Erfolg der deutschen Diplomatie als Pyrrhus-Sieg. Denn die Bundesrepublik sah sich selbst nicht in der Lage, aus ihrer Politik der Anerkennung und der Internationalisierung des Konfliktes selbst die erforderlichen, allerdings auch sehr riskanten Konsequenzen zu ziehen: Wollte die Staatengemeinschaft die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens nicht nur formal anerkennen, sondern auch faktisch ihre Existenz sichern, so musste sie entweder militärisch intervenieren (oder dies doch mindestens glaubwürdig androhen) oder die Nachfolgestaaten aufrüsten. Bonns Diplomatie war also zwar realistischer und besser konzipiert als die der Verbündeten, aber sie war nicht konsequent: Die Risiken und Kosten ihrer Umsetzung sollten primär andere tragen. Die Bundesrepublik musste ihren Erfolg in der Anerkennungsfrage in anderen Politikbereichen (insbesondere in den Verhandlungen um das Maastrichter Vertragswerk) mit Zugeständnissen honorieren und riskierte zudem eine ernsthafte Belastung der Beziehungen zu seinen wichtigsten Verbündeten. Die Gegenreaktionen auf diese Politik führten in den folgenden Monaten zu einer empfindlichen Schwächung der deutschen Diplomatie.

Immerhin stellte auch diese Politik im Kern keine grundsätzliche Abkehr von den traditionellen Orientierungen der deutschen Diplomatie dar: Es ging Bonn nicht um die Ausschaltung der EG, der KSZE und der WEU, sondern im Gegenteil um ihre Ermächtigung; und es ging nicht um den Bruch mit Frankreich, sondern um die Bekräftigung des „Tandems“ – allerdings nicht um jeden Preis, sondern mit dem Ziel einer problemgerechten gemeinsamen Politik. Im Ergebnis entstand freilich eher das Gegenteil: Die deutschen Rücksichtnahmen auf den Primat der Europäischen Integration und der deutsch-französischen Partnerschaft führten dazu, dass die Jugoslawien-Politik in den Sog der Vertiefungsbestrebungen von Maastricht geriet und deshalb immer mehr zur Europa-Politik degenerierte. Dazu trug freilich auch die ausgeprägte, innenpolitisch motivierte Risiko-Aversion bei, die Bonn mit seinen wichtigsten Partnern teilte: Die Voraussetzungen für eine entschlossene Jugoslawien-Politik fehlten auch in Bonn.

Frankreich und Deutschland demonstrierten in dieser Phase, dass beide auch in schwierigen Zeiten an einer gemeinsamen Linie festzuhalten suchten (Jagow 1993: 86f.). Wie sich bald herausstellte, war man in der Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens inhaltlich zutiefst zerstritten, demonstrierte gleichwohl bei jeder Gelegenheit Einmütigkeit. Dies galt für den Gipfel von Bad Wiessee im Juli 1991 zwischen Mitterrand und Kohl, insbesondere jedoch 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 erarbeiteten beide gemeinsame allgemeine Richtlinien für die Anerkennung von Staaten (15.12.1991). Selbst als Deutschland in der Anerkennung vorpreschte, verzichtete Frankreich auf eine gänzliche Desavouierung der bilateralen Beziehungen und der EPZ und folgte zusammen mit den anderen Staaten im Januar 1992.

## 1.2 Die zweite Phase: Der Bosnienkrieg

Nach der Anerkennung Kroatiens und Sloweniens erklärte sich in der Folge auch Bosnien-Herzegowina unabhängig (3.3.1992). Wenig später begann der Krieg zwischen den von der jugoslawischen Volksarmee unterstützten bosnischen Serben und den bosnischen Muslimen. Einen Monat später erkannten die EG-Staaten Bosnien-Herzegowina an – die Initiative für die Anerkennung war diesmal allerdings aus den USA gekommen, während die Europäer gezögert hatten. Vor dem Hintergrund rasch eskalierender, durch massivste Menschenrechtsverletzungen gekennzeichneter Kämpfe versuchten die EG/EU und die UNO, zum einen die Not der Bevölkerung durch humanitäre Hilfe und die Einrichtung von Schutzzonen zu lindern. Hierzu wurden unter dem Oberbefehl der UN und mit Hilfe der NATO eine umfangreiche UN-Friedensmission aufgestellt (UNPROFOR), an der sich v.a. Frankreich und Großbritannien beteiligten. Zum anderen bemühte sich die Staatengemeinschaft – vertreten nunmehr durch die EG und die UN – um eine Beendigung der Kämpfe und eine Befriedung Bosniens. Diverse Waffenstillstands- und Friedenspläne, von denen der bedeutendste der Vance- Owen-Plan vom 28.10.1992 war, scheiterten jedoch sämtlich. Parallel dazu wurden die Sanktionen gegen Jugoslawien bis hin zu der Einrichtung von Flugverbotszonen sukzessive verschärft. Nach Massakern an der Zivilbevölkerung insbesondere nach der Einnahme deklarerter UN-Schutzzonen in Gorazde und Srebrenica griff die NATO zusehends selbst in den Konflikt ein und bombardierte serbische Stellungen.

Auf der diplomatischen Ebene wurde das Verhandlungsteam von EU und UN seit 1994 immer mehr von den Initiativen der Kontaktgruppe, bestehend aus Vertretern der USA, Russlands, Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens (sowie später Italiens) abgelöst. Im Sommer 1995 ergriffen dann die USA die Initiative und initiierten eine diplomatisch-militärische Doppeloffensive gegen die bosnischen Serben. Mit Hilfe massiver Luft- und Bodenunterstützung der NATO gelangen den Kroaten und bosnischen Muslimen große militärische Erfolge gegen die von Milosevic im Stich gelassenen bosnischen Serben. Im November schließlich einigten sich die drei Konfliktparteien auf einen Friedensplan in Dayton (USA).

### 1.2.1 Wahrnehmung des Konflikts

Die Konfliktwahrnehmung und die Definition der deutschen Interessen und Ziele unterschied sich in dieser Phase nur graduell von derjenigen in der ersten Phase des Konfliktes. Nach wie vor interpretierte Bonn den Konflikt primär als serbischen Aggressionskrieg. Die ethno-nationalistische Dimension in anderen Teilrepubliken (Kroatien) wurde zwar gesehen, aber hintangestellt. Als unrealistischer Selbstbetrug allerdings erwies sich die stets von neuem bekräftigte Hoffnung auf eine politische Lösung der Konflikte ohne Zwangsmaßnahmen: Hier arbeitete die deutsche Politik den Plänen und Zielen Milosevics faktisch in die Hände. Zudem verwässerte die deutsche Diplomatie der Chimäre einer politischen Lösung zuliebe ihre ursprüngliche Ablehnung der ethno-nationalistischen Logik: Die Politik der territorialen Aufteilung und des Aufbaus ethnisch homogener Staatsgebilde durch Umsiedlung, Genozid und Massenvertreibung

wurde nun zunehmend stillschweigend toleriert, es ging nunmehr in erster Linie um die prozentuale Aufteilung Bosniens.

Bei den Zielsetzungen Bonns rückten die Beendigung der Gewalt in Bosnien und eine politische Lösung, die die Rückkehr der Flüchtlinge aus Deutschland erlauben würde (die Bundesrepublik trug – neben den Anrainerstaaten selbst – die Hauptlast der Flüchtlingswellen), die Gefahren für die gesamteuropäische Sicherheit und Stabilität in den Mittelpunkt. Daneben war Bonn zusehends besorgt um die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der europäischen und internationalen Organisationen, die sich um die Beilegung des Konfliktes bemühten. Weiter gewann – gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der ersten Phase – der Schulterchluss mit den wichtigsten Verbündeten, Frankreich und den USA, an Bedeutung. Und schließlich ging es der deutschen Politik darum, die Not der Menschen in Bosnien durch humanitäre Hilfe zu lindern.

Das französische Bild des Konfliktes änderte sich vor dem Hintergrund des sich wandelnden Tenors der gesellschaftlichen Debatte, wenn auch nur langsam.<sup>6</sup> Trotzdem zögerten die französischen Verantwortlichen, von ihrer neutralen Position abzugehen, obwohl unter den Eliten wie auch in der Bevölkerung seit Ende 1992 fast Einmütigkeit über die Notwendigkeit einer militärischen Intervention herrschte (Howorth 1994: 120). Erst der Wechsel im Amt des Staatspräsidenten brachte dann eine gewisse Neuinterpretation des Konflikts. Chirac beklagte erstmals offen „das kollektive Scheitern der westlichen Bosnien-Politik“.<sup>7</sup> Die Regierung musste zugeben, dass sie allein nichts auszurichten imstande war. Frankreich war nunmehr bereit, einen NATO-Einsatz mitzutragen und mitzugestalten.

Auch Frankreichs Orientierung an der Idee des Einheitsstaates schwächte sich unter dem Eindruck der Ereignisse ab. War es zunächst das Ziel Frankreichs, Bosnien-Herzegowina als Einheit zu erhalten (eine Position, die auch auf der Linie der gemeinsamen EG-Diplomatie, wenn nicht aller westlicher Staaten lag)<sup>8</sup>, so zeigte sich Außenminister

<sup>6</sup> Zunächst blieb die französische Öffentlichkeit vom Konflikt in Jugoslawien weitgehend unbeeindruckt (Koslowski 1996: 361). Schon mit dem Beschuss Dubrovniks Ende 1991 setzte graduell eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung in Frankreich ein; mit der Eskalation in Bosnien im Laufe der Jahre 1992/93 verschob sich die öffentliche Stimmung – wie übrigens in allen EG-Mitgliedstaaten – zu Gunsten einer Intervention (Kintis 1997: 156). Die immer intensivere Fernsehberichterstattung, der fast permanente Wahlkampf zwischen Maastricht-Referendum 1992 und Präsidentschaftswahl 1995 sowie die steigende Anzahl von Opfern unter den französischen UNPROFOR-Blauhelmsoldaten sensibilisierten die französische Öffentlichkeit seit 1993 weiter (Koslowski 1995: 96). Hinzu kamen die Berichte der französischen Befehlshaber in Bosnien, allen voran von General Morillon (Gow 1997: 163). Zahlreiche Intellektuelle in Frankreich bezichtigten Mitterrand der ‚Serbophilie‘ (Stark 1995: 164), ein Vorwurf, der durch die pro-serbischen Analysen des Mitterrand-Beraters Régis Debray im Kosovo-Konflikt eine gewisse nachträgliche Bestätigung erfahren hat (Froehly 1999: 28).

<sup>7</sup> Nonnenmacher, Günther: „Chirac desavouiert Mitterrand. Die französische Wende in der Bosnien-Politik wird vom Thema ‚Mururoa‘ überlagert“ (FAZ vom 5.09.1995: 14). Auffällig ist auch, dass Chirac andere Bilder und historische Bezüge verwendete als Mitterrand: Die serbischen Greuelthaten verglich er im Sommer 1995 mit denen der Nazis und die aktuelle westliche Politik mit der der Westmächte 1938 (Hoffmann 1996: 117).

<sup>8</sup> So enthält die Londoner Erklärung zu Bosnien vom August 1992 explizit das Prinzip einer ‚Unverletzlichkeit der Grenzen‘ sowie die ‚Nichtanerkennung aller durch Gewaltanwendung erzielten Vorteile‘.

Juppé später durchaus bereit, eine Konföderation zwischen dem serbisch besetzten Teil Bosniens und Rest-Jugoslawien zu akzeptieren. Damit wären die Grenzen des bosnischen Staates neu zu ziehen, wenn dadurch ein Ende der Kampfhandlungen erreicht werden könnte (Gow 1997: 160). Auch die EU und die UNO waren jetzt faktisch bereit, die Einheit des Staates dem Frieden zu opfern (Owen/Stoltenberg-Plan), obwohl deklaratorisch noch an ihr festgehalten wurde (Schwirz 1995: 26).<sup>9</sup> Diese Abkehr von der prinzipiellen moralischen Position, keine durch Krieg und Vertreibung erlangte Gebietsgewinne zu sanktionieren, war durch die Geschehnisse vor Ort praktisch erzwungen: Solange die Staatengemeinschaft nicht bereit war, die gewaltsam geschaffenen, territorialen und ethnischen *faits accomplis* der Serben gleichfalls gewaltsam rückgängig zu machen oder die Kroaten und Bosniaken zu bewaffnen und zur Gegenoffensive zu ermutigen, konnte kaum erwartet werden, dass sich diese Tatsachen auf dem Verhandlungswege revidieren ließen.

#### 1.2.2 Interaktionen und Institutionenpolitik

In dieser zweiten Phase des Konfliktes stellten sich für die deutsche Außenpolitik zwei neue Probleme. Zum einen war die Bundesrepublik durch das massive Drängen auf Anerkennung der beiden Nachfolgerepubliken Kroatien und Slowenien und das Ausschließen Bonns aus der gemeinsamen Sanktionspolitik (Bonn verhängte einseitig ein Flugverbot gegen Restjugoslawien) diplomatisch in die Defensive geraten und musste nun Vertrauen zurückgewinnen. Zum anderen spielten in dieser Phase militärische Instrumente des Krisenmanagements eine Schlüsselrolle – in Form der humanitären Intervention der UNPROFOR und danach der militärischen Schläge gegen die bosnischen Serben. Bonns Mitwirkungsmöglichkeiten an diesen Militäreinsätzen wurden jedoch durch die in dieser Phase zunächst noch ungeklärte Verfassungslage und die selbstauferlegte Zurückhaltung<sup>10</sup> beim Einsatz der Bundeswehr stark eingeschränkt. Dies bedeutete jedoch zwangsläufig auch einen Verlust an politischem Einfluss, der im Ausschluss Bonns von multilateralen *ad hoc*-Kooperationen der Partner – wie in der Washingtoner Initiative – offenbar wurde. Die deutsche Politik zeigte sich darüber ungehalten (Owen 1995: 256) und war auch deswegen nicht abgeneigt, mit der Kontaktgruppe eine institutionelle Form zu finden, in der der eigene Einfluss gesichert war.

Hatte die deutsche Jugoslawienpolitik in der ersten Phase ein klares Konzept verfolgt, so fehlte dieses nun erkennbar: Bonn war ratlos. Es setzte daher vor allem auf multilaterale Vermittlungsbemühungen zunächst der Internationalen Konferenz zum ehemaligen Jugoslawien, die gemeinsam von dem EG- und dem UN-Vermittler (zunächst David Owen und Cyrus Vance) geleitet wurde, dann der Kontaktgruppe, daneben auf humanitäre Hilfeleistung und eine Verschärfung der Sanktionen gegen Serbien (Thumann 1994: 16ff.). Zudem suchte Bonn zunächst den Schulterchluss mit Paris

<sup>9</sup> Als diese Pläne nicht auf amerikanische Gegenliebe stießen und sich die militärische Situation wiederum zu Gunsten der Bosniaken änderte, wurde das Bild des Einheitsstaates wieder stärker (Remacle/Decourt 1998: 239).

<sup>10</sup> Die inoffiziell als „Kohl-Doktrin“ bezeichnete Position besagt, dass der Einsatz deutscher Soldaten in UN-Missionen dort nicht denkbar sei, wo deutsche Soldaten während des Zweiten Weltkrieges als Aggressoren und Besatzer aufgetreten waren.

im Rahmen gemeinsamer deutsch-französischer Initiativen, orientierte sich dann aber insbesondere mit seinem Engagement für eine Aufhebung des Waffenembargos gegen Bosnien eher an Washington (Lucarelli 1997: 48).

In den für das internationale Krisenmanagement in dieser Phase maßgeblichen Institutionen, nämlich in der Kontaktgruppe, im UN-Sicherheitsrat und in der NATO war das deutsche Gewicht aus den genannten Gründen begrenzt. Innerhalb der Kontaktgruppe bestand Bonns Rolle vor allem darin, diplomatischen Druck auf Kroatien auszuüben, um dessen Zustimmung zu etwaigen politischen Lösungsmodellen zu sichern und es zur Verbesserung seines Verhältnisses zur bosnisch-moslemischen Regierung zu bewegen. Umgekehrt setzte sich die Bundesrepublik immer wieder für kroatische Interessen ein und förderte die Republik wirtschaftlich und diplomatisch.<sup>11</sup>

Daneben bemühte sich Bonn um einen Ausgleich zwischen den französischen und den amerikanischen Positionen. Die USA liebäugelten in dieser Phase – zunächst allerdings eher unentschlossen – mit einer Politik des „*lift and strike*“, also der Aufhebung des Waffenembargos gegen Kroatien und Bosnien und selektiver Luftschläge gegen Serbien bzw. die bosnischen Serben. Paris dagegen 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 dieses Waffenembargos gegen die bosnischen Muslime (Hoffmann 1996: 101). Die beiden kontrastierenden Sichtweisen möglicher Lösungsstrategien des Konfliktes – Konflikteinhegung durch neutrale Vermittlung versus offene Parteinahme zu Gunsten der Angegriffenen und Erzwingung eines Friedens – standen sich nun in der Kontaktgruppe mit Großbritannien und Frankreich auf der einen und den USA und Deutschland auf der anderen Seite offen gegenüber (Remacle/Decourt 1998: 233) und blockierten damit die westliche Politik.

Deutschland unterstützte die amerikanische Position, äußerte zugleich aber auch Verständnis für die Sorgen Frankreichs und Großbritanniens um das Wohl ihrer UN-PROFOR-Soldaten, die serbische Repressalien befürchten mussten und deshalb zunächst Fortschritte in Richtung einer Friedenserzwingung blockierten: Die Bonner Diplomatie konnte sich zu keiner klaren Stellungnahme durchringen. Erst die Initiativen der USA im Frühjahr und Sommer 1995 brachen diese verfahrenere Situation auf. Im Rahmen der amerikanischen Doppelstrategie einer militärischen Veränderung der Kräfteverhältnisse und dann einer Verhandlungslösung übernahm es Deutschland, die Annäherung zwischen der bosnischen Föderation und Kroatien zu unterstützen. Auch bei den Friedensverhandlungen in Dayton spielte Deutschland eher eine Nebenrolle. Immerhin konnte sich Bonn aber zugute halten, dass die territoriale Aufteilung Bosniens im Friedensvertrag von Dayton auf Vorstellungen beruhte, die Bonn gemeinsam mit Paris im Sommer 1993 vorgestellt hatte (den Kinkel-Juppé-Plan). Sie wurden in modifizierter Form zur Grundlage der Vermittlungsbemühungen der Kontaktgruppe und schließlich auch der Vereinbarungen in Dayton.

Neben seinen prioritären Stabilitätszielen ging es Frankreich auch darum, internationalen Normen Geltung zu verschaffen. Zu Beginn der Konflikte hatte dies vor allem die Achtung der staatlichen Souveränität und die Unverletzlichkeit der Grenzen

<sup>11</sup> „Kinkel äußert Verständnis für die Position Kroatiens“, (FAZ vom 27.8.1994: 1).

gemeint, zunehmend kamen humanitäre Ziele hinzu. Das massive Engagement Frankreichs im Rahmen der UNPROFOR, die große humanitäre Hilfe zu Gunsten der Bevölkerung sowie die Einrichtung von Schutzzonen entsprangen diesem Ziel. Dabei plädierte Frankreich durchaus auch für robuste Maßnahmen wie selektive Bombardements der serbischen Stellungen um Sarajewo, scheute faktisch jedoch immer wieder vor einem strategischen Kurswechsel zurück – aus Rücksicht auf ihre gegenüber Repressalien verwundbaren UNPROFOR-Soldaten, aber wohl auch auf Serbien (Wood 1994: 141ff.).

Vereinzelt suchte Paris sein Heil in dieser Phase in unilateralen Aktionen, teilweise aber mit dramatischem Einschlag: Vom EG-Gipfel in Lissabon flog Mitterrand am Jahrestag der Ermordung Franz Ferdinands in einer Überraschungsaktion in das belagerte Sarajewo (28.6.1992). Dies demonstrierte französischen Willen zu autonomem Handeln genauso wie die Kehrtwende der französischen Politik zu Gunsten der Bosniaken. Ohne Zweifel hat aber die Aktion die europäischen Bemühungen weiter diskreditiert, da die europäischen Partner vorher überwiegend nicht informiert wurden (Kintis 1997: 153f.).<sup>12</sup>

Frankreich handelte im Allgemeinen weiter in institutionellen Kontexten und beanspruchte dabei eine führende Rolle. So setzte es durch, dass die WEU das Waffenembargo gegen alle Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien mit überwachen durfte. Enttäuscht über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und den vergeblichen Bemühungen, der WEU eine stärkere Rolle beim Krisenmanagement zuzugestehen, wandte sich Frankreich zunehmend auch anderen Institutionen zu. Im Mittelpunkt stand dabei für Paris zunächst die UN und der UN-Sicherheitsrat, in dem Frankreich über ein Vetorecht verfügte (Jessel 1994: 38). Frankreichs Engagement in der UNPROFOR (Paris stellte mit über 6000 Mann das größte Kontingent) ist auch als Investition in französische Einflusschancen zu sehen und so zeigte sich Paris sehr aktiv: Der Vorschlag, Sicherheitszonen um belagerte bosnische Städte einzurichten, ging genauso auf französische Initiativen zurück (Koslowski 1995: 93) wie die so genannte *double key*-Lösung, die vorsah, dass jedweder Bombenangriff aus der Luft der NATO mit den UN-Kommandeuren am Boden abgestimmt sein musste. Im weiteren Verlauf scheute sich Frankreich nicht, institutionelle Zusammenhänge zu Gunsten von *ad hoc*-Kooperationen zu verlassen. So kam es im Mai 1993 zu einem gemeinsamen Aktionsplan Bosnien betreffend zusammen mit Großbritannien, Spanien, den USA und Russland, nachdem sich Frankreich kurz zuvor noch empört über die mangelnde amerikanische Unterstützung für den Vance-Owen-Friedensplan gezeigt hatte. Frankreich hatte gegen ein *directoire* der großen Mächte nichts einzuwenden, auch wenn dies zu Lasten der EU ginge (Remacle/Decourt 1998: 231), da es diese Institutionalisierungsform auch in anderen Kontexten stets unterstützt hat (Europäischer Rat, G7, EuroGroup).

Die Verhandlungsposition und die Glaubwürdigkeit der Westmächte degenerierte allerdings durch die Probleme der UNPROFOR-Mission weiter. Die zum Schutz der Zivilbevölkerung gedachten Verbände wurden vielerorts zu Geiseln der serbischen

<sup>12</sup> Auch in der Folge kam es zuweilen zu unilateralen Aktionen wie Dumas' Gespräche in Genf mit den Präsidenten der Republiken Ex-Jugoslawiens im Juni 1993 oder seiner Ankündigung, serbische Gefangenenlager zur Not auch gewaltsam zu befreien (Koslowski 1995: 100f.).

Kampftruppen und die Furcht um sie ließ Großbritannien und Frankreich vor weiteren militärischen Maßnahmen zurückschrecken. Als Drohung setzten beide das absurde Argument ein, wenn sich die Parteien nicht einigten, würden sie ihre Truppen zurückziehen (Hoffmann 1996: 101).

Die der französischen Außenpolitik traditionell zugeschriebene Rivalität mit den USA<sup>13</sup> erfuhr in der Bosnienkrise zunächst ihre Bestätigung, sah sie doch lange Zeit jegliche Einmischung der Amerikaner im Jugoslawienkonflikt als störend an. Paris reagierte mit Unverständnis auf die amerikanische Ablehnung des Vance-Owen-Plans. Als die USA schließlich das Waffenembargo einseitig aufhoben (11.11.1994), gaben sich Frankreich und die EU ungehalten. Auch in der Frage selektiver Bombenangriffe standen Großbritannien und Frankreich lange Zeit gegen die USA (Lucarelli 1997: 51f.). Allerdings begann sich die französische Haltung zu verändern: Wurden im Sommer 1993 amerikanische Luftschläge noch abgelehnt, so forderten sie französische Politiker im Januar 1994 bereits von den Amerikanern (Tardy 1999: 67). Der Wechsel von Mitterrand zu Chirac erleichterte dann die Annäherung an die NATO. Dies zeigte sich etwa bei der Aufstellung einer französisch-britischen *Rapid Reaction Force*. Die französische Rhetorik wurde nun 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).

Aber erst die Entschlossenheit der Clinton-Administration, selektive NATO-Bombardements durchzuführen, verbunden mit den militärischen Erfolgen der muslimisch-kroatischen Föderation am Boden brachte das Einlenken der serbischen Seite und ebnete damit den Weg nach Dayton.

### 1.3 Die dritte Phase: Der Krieg in Kosovo

Das Kosovo bildet in vieler Hinsicht den Kern der Problematik im ehemaligen Jugoslawien: Dort nahm die Auflösung des Staates 1989 ihren Anfang, dort wurde die ethno-nationalistische Politik von Serbien eingeleitet und führte zu einer stetigen Radikalisierung der Kosovo-Albaner. Dennoch wurde die Kosovo-Problematik lange Zeit von der Staatengemeinschaft vernachlässigt. Lediglich die KSZE bemühte sich – mit realen, aber sehr begrenzten Ergebnissen – vermittels einer Langzeitmission um eine Deeskalation der Spannungen (Troebst 1998: 36ff.). In den Vereinbarungen von Dayton kam das Kosovo nicht vor; mit diesem negativen Signal untergrub die Staatengemeinschaft die politische Position des gewaltlosen Widerstandes und leistete somit einen wichtigen, wenngleich unfreiwilligen Beitrag zur Eskalation der Gewalt. Die NATO wurde in diese Eskalationsspirale zunehmend hineingezogen und sah sich schließlich zum militärischen Eingreifen genötigt, ohne über ein legitimierendes Mandat des UN-Sicherheitsrates zu verfügen. Nachdem sich Russland in der G8 einer politischen Initiative Deutschlands (Fischer-Plan) angeschlossen hatte und die NATO den Einsatz von Bodentruppen zu erwägen begann, gab Milosevic schließlich auf. Die Staatengemeinschaft übernahm nun auch das Kosovo als *de facto*-Protektorat – der zukünftige Status des

<sup>13</sup> Frankreich hatte sich zu Beginn der 1990er Jahre der NATO gegenüber skeptisch gegeben. Weder das neue strategische Konzept noch die Osterweiterung oder der Nordatlantische Kooperationsrat hatten den Zuspruch Frankreichs gefunden.

Gebietes blieb freilich weiterhin – auch nach dem Regierungswechsel in Belgrad – offen.

### 1.3.1 Wahrnehmung des Konfliktes

Der deutschen Diplomatie war wohl bewusst, welchen Stellenwert das Kosovo im gesamten Konfliktkomplex besaß. Allerdings war Bonn nicht in der Lage, seine Vorstellungen wirksam in die Bemühungen der Staatengemeinschaft einzubringen. Die Situation in Kosovo wurde wiederum primär aus der Perspektive der albanischen Opfer serbischer Aggression und mit einer Tendenz zur ethno-nationalistischen Polarisierung perzipiert; die problematische Rolle der militanten albanischen Widerstandsbewegung UCK (Verstrickung in organisiertes Verbrechen, Durchsetzung des eigenen Machtanspruchs mit gewaltsamen Methoden, gezielte Provokation Serbiens und ggf. auch kaltblütiges Opfern der albanischen Bevölkerung) wurde dagegen eher heruntergespielt. Die Kosovo-Krise wurde von der deutschen Außenpolitik aber auch stark im Kontext der deutschen Beziehungen zu den wichtigsten Partnern, der relevanten europäischen Sicherheitsinstitutionen und schließlich zunehmend im Zusammenhang mit der gesamten Region Südosteuropa gesehen. Vier Zielsetzungen bestimmten dabei das Agieren der deutschen Diplomatie: Erstens sollte das Kosovo auch weiterhin Teil der Bundesrepublik Jugoslawien bleiben, die ethno-nationalistischen Gegensätze sollten also durch Autonomieregelungen gelöst werden; zweitens sollten weitere Vertreibungen und ein Völkermord verhindert werden; drittens wollte man einen Massensexodus von Flüchtlingen unterbinden, der nach Lage der Dinge erneut vor allem Deutschland betroffen hätte; und viertens war Bonn bestrebt, Russland in die Friedensbemühungen einzubinden (Krause 2000: 400).

Noch ausgeprägter war das Festhalten Frankreichs an der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien. Lange vermittelte die französische Politik den Eindruck, als nähme sie die albanische Seite als Konfliktpartei gar nicht wahr: Die langjährigen Bemühungen des Kosovarenführers Rugova um eine Verhandlungslösung wurden praktisch ignoriert, seine Vorstellungen nicht einmal zur Kenntnis genommen (Clewing 1996: 183).<sup>14</sup> Humanitäre Erwägungen, die durchaus anerkannt wurden, blieben zweitrangig: Paris war zwar bereit, die Souveränität Belgrads im Kosovo zeitweilig einzuschränken oder gar außer Kraft zu setzen, es hielt aber – wie Bonn – eine dauerhafte Revision von Grenzen oder die Absetzung eines Regimes aus humanitären Gründen für nicht gerechtfertigt (Weller 1999: 213f.). In der Aufnahme von Flüchtlingen folgte Paris seiner alten restriktiven Linie, erst auf Grund des Drucks seiner EU-Partner im April 1999 erklärte es sich schließlich doch bereit, 10.000 Menschen aufzunehmen.

Für Bonn wie für Paris wurde der deklaratorische Konsens über die Notwendigkeit, einen weiteren Genozid im ehemaligen Jugoslawien zu verhindern, durch politische Erwägungen überlagert, die ihre Wurzeln letztlich in der sehr begrenzten Risikobereitschaft beider Regierungen beim Umgang mit dem Konflikt hatten. Damit standen sie nicht allein: Dayton hatte den Westmächten vermittelt, dass Milosevic ein kalkulierba-

<sup>14</sup> Umgekehrt wurde bspw. der Präsidentin des serbischen Teils Bosniens, Plavsic, in Paris große Aufmerksamkeit zuteil. Vgl. „Frau Plavsic in Paris“, in: FAZ vom 10.2.1998: 14.



rer Politiker sei, mit dem Verhandlungslösungen möglich schienen. Dabei sollte das „Modell Dayton“ auf den Kosovo übertragen werden. Dies führte zu einer zögerlichen Politik, die zu Recht als „Beschwichtigungspolitik“ und „Schmusekurs“ kritisiert worden ist (Sharp 1998: 28).

Allerdings gab es zunächst weder ein schlüssiges Konzept für den zukünftigen Status des Kosovo noch eine überzeugende Strategie. Aus der Sicht Berlins sollte Milosevic durch massiven diplomatischen, militärischen und wirtschaftlichen Druck zum politischen Einlenken veranlasst werden. Hierzu sollte zum einen eine wirksame militärische Drohkulisse aufgebaut und die wirtschaftliche Isolierung vorangetrieben werden, zum anderen sollte Milosevic durch wirtschaftliche Anreize geködert und Moskau dazu bewegt werden, ihn zum Einlenken zu bewegen. Ein politisches Lösungskonzept sollte innerhalb der Kontaktgruppe ausgearbeitet und dann den Konfliktparteien auferlegt werden. Im September 1996 wurden – im Sinne einer solchen Anreizstrategie – die wichtigsten Sanktionen gegen Jugoslawien aufgehoben. Jedes vermeintliche Zeichen des Wohlverhaltens wurde sogleich belohnt: Als im April 1998 ein Gespräch zwischen Milosevic und Rugova zustande kommen sollte, hob die Kontaktgruppe sogleich einige Wirtschaftssanktionen auf (Dammann 2000: 51). Paris ging noch weiter und unterlief auch im Rahmen der EU vereinbarte Bedingungen für kooperatives Verhalten (Dammann 2000: 36 u. 50).<sup>15</sup> Frankreich fiel damit besonders ausgeprägt – wie schon zu Beginn der Balkankriege – in die Rolle eines ‚neutralen Vermittlers‘ zurück. Selbst als das Scheitern der Konferenz von Rambouillet unmittelbar bevor stand, enthielt sich Paris jeglicher militärischen Drohungen gegenüber Belgrad.<sup>16</sup>

Aber auch Bonn gab sich der Illusion hin, Serbien könne einer weitreichenden Veränderung der serbischen Vorherrschaft im Kosovo auf dem Verhandlungswege zustimmen. Kinkel und Védrine schlugen Milosevic deshalb gemeinsam direkte Verhandlungen der Konfliktparteien mit einem Vermittler ihrer Wahl vor (Troebst 1998: 70ff.).

### 1.3.2 Interaktionen und Institutionenpolitik

Die Kontaktgruppe hatte sich – auf amerikanische und deutsche Initiative – erstmals im Herbst 1997 mit den wachsenden Spannungen in Kosovo befasst; bis dahin war die Aufmerksamkeit der internationalen Diplomatie mit der Umsetzung des Dayton-Abkommens beschäftigt. Die deutsche Diplomatie hatte damit die Internationalisierung des Kosovo-Konfliktes durchsetzen können und so erst die Voraussetzungen für internationales Krisenmanagement geschaffen – die Ähnlichkeiten mit der deutschen Diplomatie der ersten Phase fallen ins Auge.

<sup>15</sup> Die EU selbst tat es den Franzosen nach: So gewährte sie am 29.4.1997 erstmals autonome Handelspräferenzen, obwohl sie diese selbst explizit an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft hatte (Dammann 2000: 43).

<sup>16</sup> Wiegand, Michaela: „Gegen Amerikas Ein-Mann Show“, in: FAZ vom 25.2.1999: 16. Erst als die Konferenzdiplomatie endgültig gescheitert war, wies Staatspräsident Chirac die Verantwortung dafür eindeutig der serbischen Seite zu. Nachdem die Luftschläge andauerten, hatte Paris selbst gegen einen Einsatz von Bodentruppen keine Bedenken. Vgl. „Chirac gibt Milosevic die alleinige Verantwortung für das Scheitern der Kosovo-Verhandlungen“, FAZ vom 20.3.1999: 2 und „Germany's ...“ (1999: 3).

Parallel zu den Bemühungen in der Kontaktgruppe gab es, wie erwähnt, einen gemeinsamen Vorstoß mit Frankreich bei Milosevic. Die deutsch-französische Initiative blieb jedoch ergebnislos, und so verlagerte sich der Schwerpunkt der Bemühungen zurück in die Kontaktgruppe. Warum, war leicht einzusehen: Um den politischen Druck auf Milosevic zu erhöhen, brauchte der Westen die Mitwirkung Russlands. Als die Gewalt Kosovo im Frühjahr 1998 eskalierte, drängte die deutsche Politik erfolgreich auf eine Verstärkung des Drucks auf Serbien durch Wirtschaftssanktionen und militärische Drohungen sowie vor allem auf eine Initiative der USA (Calic 1999: 25f.). Dennoch blieb das Ziel Bonns – wie das seiner Partner – ein politischer Kompromiss. Dieser Kompromiss sollte aus deutscher Sicht unter amerikanischer Führung, aber auch unter Einbeziehung Russlands formuliert und dann mit den Konfliktparteien abgestimmt werden. Wie in Bosnien sollte er eine umfangreiche Militärpräsenz der NATO beinhalten. Serbien wie auch die UCK waren jedoch zu einem solchen Kompromiss nicht bereit, und so sah sich die NATO im Herbst 1998 gezwungen, den militärischen Druck auf Milosevic zu erhöhen. Luftangriffe konnten zu diesem Zeitpunkt noch einmal abgewendet werden, als Milosevic einzulenken schien. Das Ergebnis war die Holbrooke-Initiative vom Oktober 1998, die die Rückkehr der OSZE in das Kosovo vorsah. Doch dieser Versuch scheiterte ebenso wie der Versuch eines diplomatischen *Octroi* im Rahmen der Rambouillet-Konferenz. Diese letzte Chance zu einer politischen Kompromiss-Lösung ging auf eine Initiative Deutschlands zurück, während der Konferenz selbst wurde die deutsche Delegation dann allerdings in eine Nebenrolle gedrängt (Krause 2000: 410).

Nach dem Scheitern von Rambouillet stand für Berlin zunächst die unbedingte Verlässlichkeit als NATO-Verbündeter im Vordergrund, und in der letzten Phase vor und während des Eingreifens der NATO spielte Berlin zunächst nur noch eine nachgeordnete Rolle: Die USA hatten nun eindeutig die Führung übernommen und dominierten den Luftkrieg auf eine für die Europäer insgesamt oft nur schwer erträgliche Weise (Varwick 2000: 106). Die deutsche Diplomatie, die in dieser Situation turnusmäßig den Vorsitz der EU, der G8 und der WEU innehatte, nutzte dies erfolgreich, um die Suche nach einer politischen Lösung des Konfliktes zu forcieren. Während die NATO-Luftangriffe den militärischen Druck auf Milosevic aufrecht zu halten suchten, bemühte sich Berlin in Sondierungen vor allem mit den USA und Russland um eine politische Regelung. Der so genannte Fischer-Plan vom 14. April 1999 wurde schließlich zur Grundlage der Friedensregelung. Er wurde zunächst von der NATO mit Modifikationen gebilligt, dann im Rahmen der G8 abgesegnet und schließlich mittels einer Resolution des UN-Sicherheitsrates auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta formal verabschiedet. Parallel zu dieser Suche nach einer Friedenslösung hatte Berlin auch ein umfassendes Konzept zur Stabilisierung der gesamten Region vorgelegt und durchgesetzt – den Stabilitätspakt für Südosteuropa (Biermann 1999). Damit verfügte die Staatengemeinschaft nun erstmals über ein umfassendes Konzept zur Befriedung der Region. Zudem trug Berlin auch wesentlich dazu bei, das Projekt einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) voranzutreiben und zu konkretisieren. Bei dieser neuen Initiative zur Vertiefung der Europäischen Integration spielte das deutsch-französische Verhältnis eine wichtige Rolle.

Frankreich hielt auch im Kosovo-Konflikt zunächst an den UN als geeignetem Gremium fest und versuchte, den Einfluss der NATO zu minimieren (Weller 1999: 212). Dementsprechend setzten sich die französische und die britische Regierung dafür ein, Russland und China von der Notwendigkeit einer schärferen Resolution des Sicherheitsrates zu überzeugen. Für einen militärischen Einsatz bestand Chirac lange auf dem Votum des UN-Sicherheitsrates und wollte Russland beteiligt wissen (Hofman 1999: 20).

Die EU wurde von Frankreich kaum noch als Forum genutzt, es kam gar zu einem ‚Revancheffoul‘ Frankreichs an Deutschland, als es in der Anerkennung Restjugoslawiens 1996 einseitig voranging und die anderen EU-Mitglieder notgedrungen folgten.<sup>17</sup> Vielmehr bevorzugte Frankreich die Kontaktgruppe und *ad hoc*-Konstellationen wie die multilaterale Verhandlungsrunde von Rambouillet. Auch die Glaubwürdigkeit der Kontaktgruppe litt freilich bald, weil ihre Beschlüsse von einzelnen Mitgliedern immer wieder in Frage gestellt wurden: Als sie im März 1998 Milosevic mit Sanktionen drohte, erwirkten Deutschland, Frankreich, Russland und Italien eine Fristverlängerung zu Gunsten Jugoslawiens (Sharp 1998: 31). Dann interpretierten der französische und deutsche Außenminister das Verhalten Milosevics so, als sei er auf die Forderungen eingegangen.

Die eigene Bedeutung wurde weiterhin mit symbolischen Demonstrationen unterstrichen: So hatte Frankreich bereits 1995 darauf bestanden, dass das Dayton-Abkommen in Paris unterzeichnet werden müsse (Schwarz 1997: 32) und die Operation in Makedonien stand unter französischer Leitung (Giersch 2000: 504). In Rambouillet einigten sich Briten und Franzosen bilateral auf Verhandlungsort und -führung und sprachen sich vor den Kontaktgruppen-Treffen ab (Hofman 1999: 19f.). In den Verhandlungen selbst hätte es nach französischer Ansicht keines EU-Vermittlers bedurft, und dieser wurde bisweilen bewusst desavouiert. Der französische anti-amerikanische Reflex wurde gegen Ende der Konferenz deutlich, als die Amerikaner wegen ihrer Einmischung in die Verhandlungsführung der letzten Tage kritisiert wurden (Dammann 2000: 66). In der heißen Phase des Krieges konnten sich die USA jedoch auf Paris verlassen. Zwar sah man die Stärkung des amerikanischen Einflusses mit Sorge (Axt 2000: 79), als der Sicherheitsrat jedoch offensichtlich blockiert war, trug Frankreich die Aktionen der NATO mit. Am Militäreinsatz nahm Frankreich mit 40 Kampfflugzeugen teil und stellte damit 10 Prozent der eingesetzten Kräfte. Es gelang gleichfalls, einen gewissen Einfluss auf dessen Verlauf zu nehmen. So erreichte Paris in Bezug auf die Zielauswahl, Montenegro weitgehend zu verschonen (Fortmann 2000: 99). Wenn auch die Kritik einiger Politiker – u.a. des Innenministers Chevènement – und Intellektueller vor allem des ganz rechten oder linken Spektrums, am aus ihrer Sicht allzu willfährigen Kurs gegenüber den USA heftig war, verzeichnete Chirac doch hohe Zustimmungsquoten seitens der Bevölkerung für seine Kosovo-Politik.

Die Aktivierung der G8 mit der Wiedereinbeziehung Russlands im Zuge einer Lösung des Konfliktes begrüßte die französische Diplomatie. Die deutsche Initiative wie

<sup>17</sup> Angeblich hatte die französische Regierung dies in Geheimverhandlungen als Gegenleistung für die Freilassung von zwei französische Piloten zugestanden (Reuter 1998: 283).

auch die Ergebnisse wurden willkommen geheißen, hatte der französische Außenminister Védrine doch bereits 1998 einen ähnlichen Vorschlag gemacht.<sup>18</sup>

## 2. Deutschland und Frankreich im Vergleich

Deutschland wie Frankreich ging es im ehemaligen Jugoslawien im Kern um das gleiche Ziel: Eine dauerhafte Befriedung des ehemaligen Jugoslawiens. Zwar unterschieden sich ihre jeweiligen Analysen der Ursachen der Instabilität im ehemaligen Jugoslawien und möglicher Strategien zu ihrer Überwindung zunächst sehr ausgeprägt, im Verlauf der Entwicklungen ergaben sich jedoch auch hier zunehmend Übereinstimmungen. Völlig ausgeräumt sind diese Unterschiede aber bis heute nicht. Beide Außenpolitiken waren letztlich konzept- und glücklos. Pointiert könnte man sagen: Frankreich war engagiert, ging aber von falschen Voraussetzungen aus; Deutschlands Analyse war besser, dies blieb aber für die Wirkungen der politischen Strategie folgenlos.

### 2.1 Der Konflikt: Interessen, Ziele, Wahrnehmungen und Selbstanspruch

Beide Staaten hielten gleichermaßen viel zu lange an der Chimäre eines Interessenkonfliktes fest, der ‚vernünftigen Kompromissen‘ und vermittelten Verhandlungslösungen zugänglich sein sollte. Die EU betrachteten Paris wie Bonn als einen geeigneten neutralen Vermittler, um eine solche Lösung zu erzielen. Die deutsche Seite zeigte sich zwar in den Fragen der Anerkennung und der Aufhebung des Waffenembargos eher bereit als Frankreich, für eine Seite Partei zu ergreifen, sah sich aber nicht in der Lage, sich an der Erzwingung einer Regelung selbst zu beteiligen und überschätzte allgemein auch die Möglichkeiten der Verhandlungsdiplomatie in Verbindung mit Wirtschafts-sanktionen.

Die Strategien beider Länder reflektieren gleichermaßen auch eine grundlegende Schwäche der westlichen Politik im ehemaligen Jugoslawien: Sie versuchte, die Entwicklungen im eigenen Sinne zu beeinflussen, wollte zugleich jedoch Risiken minimieren. Sie zögerte in der Eskalation ihrer Maßnahmen, geriet dadurch jedoch unter immer stärkeren Handlungsdruck. Sie versuchte, weitreichende Wirkungen zu erreichen, war aber nicht bereit, die hierzu erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Frankreich sah die eskalierende Gewalt in Jugoslawien als Ausdruck ethnischer Konflikte, während Deutschland eher den ethno-politischen Charakter der serbischen Aggression wahrnahm. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen und Bewertungen, die sich auch in im Detail unterschiedlichen Interessensdefinitionen niederschlugen, nicht aber in grundlegenden Interessensdivergenzen, erwiesen sich immer wieder als problematisch im Sinne effektiver Zusammenarbeit der beiden Staaten.

<sup>18</sup> Bezeichnenderweise aber wurde die Leistung der deutschen Vermittlungsdiplomatie in der französischen Darstellung der Ereignisse mit keinem Wort erwähnt. Vgl. die *Dossiers d'actualité* des französischen Außenministeriums zum Kosovo-Konflikt: <http://www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo134.html>, S. 5 [15.08.00], wie auch die Darstellung von Paul Garde (1999: 45ff.).

In dem Bemühen, diese Widersprüche aufzulösen, setzten beide Regierungen auf humanitäre Maßnahmen, zumal für beide Außenpolitiken humanitäre Ziele zu ihrem Selbstanspruch gehörten. Frankreich bevorzugte dabei eindeutig Lösungen ‚vor Ort‘; in diesem Zusammenhang engagierte sich Paris deshalb u.a. mit dem größten Truppenkontingent in der UNPROFOR, verweigerte aber weitgehend die Aufnahme von Flüchtlingen. Für die deutsche Politik dagegen bedeutete Humanität in erster Linie die zeitweilige Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen aus den betroffenen Gebieten. Als die Belastung größer wurde, trachtete sie nach einer ‚gerechteren Lastenverteilung‘ in der EU, was sie aber nicht durchsetzen konnte. Angesichts des totalen Scheiterns des französisch inspirierten Schutzzonenkonzepts in Bosnien und der begrenzten Absorptionsfähigkeit der Nachbarländer des Kosovo mutet die französische Präferenz für ‚Vor-Ort-Lösungen‘ gelegentlich fast zynisch an. Dies nährt den Verdacht, dass die humanitäre Hilfe sich den allgemeineren außenpolitischen Zielen Frankreichs unterzuordnen, mithin instrumentellen Charakter hatte. Für Deutschland geriet sie zum Politikersatz. Beides waren im Sinne der Konfliktregelung gleichermaßen unrealistische Pseudolösungen: Politisch dankten Paris wie Bonn deshalb zu Gunsten Washingtons ab.

Abbildung 1: Konfliktwahrnehmung und Ziele

Staat	Frankreich	Deutschland
<b>Kriterien</b>		
<b>Konflikttyp</b>	Ethnischer Konflikt, allseitige Aggression, Interessenkonflikt	Ethno-politischer Konflikt, serbische Unterdrückung u. Aggression, Identitäts- und Interessenkonflikt
<b>Historischer Reflex</b>	Destabilisierungsgefahr, Weltkriege, Gleichgewicht auf dem Balkan und in Europa	Ende des Ost-West-Konflikts, Befreiung, Selbstbestimmung, eigene Rolle im 2. Weltkrieg
<b>Selbstwahrnehmung</b>	Engagierter neutraler Vermittler	Gebundener, auch parteiischer Partner
<b>Ziele</b>	Erhalt des multiethnischen Einheitsstaates	Multiethnischer Einheitsstaat mit (hist. ableitbarem) Selbstbestimmungsrecht der Völker
<b>Strategien in den Phasen</b>	1. Verhandlungslösung durch Orientierung am Status quo 2. Verhandlungslösung durch Beibehaltung der neutralen Position 3. Devote Drohungen, positive Anreize, Autonomielösung Kosovo	1. Verhandlungslösung durch Internationalisierung (Anerkennung) 2. Verhandlungslösung durch selektive Eskalation 3. Dito
<b>Lernprozesse</b>	Primär adaptives Lernen (Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen) Kognitive Veränderung der Konfliktwahrnehmung	Primär kognitives Lernen (Neubewertung von Strategien und Instrumenten)

Quelle: eigene Darstellung.

Beide Staaten bewiesen in den Konflikten außenpolitische Lernfähigkeit, die allerdings unterschiedlich ausgeprägt erschien. Die erste Kurskorrektur Bonns betraf die Reaktionen auf seine energische Anerkennungspolitik; sie ließ es während der gesamten Bosnien-Krise zu einem dezenten Hintergrundakteur werden, der erst mit der Fischer-Initiative im Kosovokonflikt wieder auftauchte. Diese Korrektur zeigt auch, wie sehr die deutsche Außenpolitik auf Erwartungen der anderen reagierte, mithin zu einem großen Teil außengesteuert war. Die zweite Korrektur betraf die innenpolitischen Bedingtheiten der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Deutschlands: Hier ermöglichten das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 und die innerparteilichen Lernprozesse insbesondere bei den Grünen und in der SPD nach Srebrenica die deutsche Beteiligung an I-FOR, S-FOR und K-FOR sowie die aktive Teilnahme am Kosovokrieg.

Im Vergleich zur deutschen wirkte die französische Politik in ihren Lernprozessen eher unempfindlich gegenüber den Erwartungen der Partner. Die Bilder vom Konflikt blieben in der gesamten Zeit relativ stabil: ‚Einhegung des Konflikts so schnell wie möglich‘, ‚humanitäres Interesse‘, ‚Festhalten am Einheitsstaat‘, ‚eigene neutrale Vermittlerposition‘ umreißen die französischen Zielvorstellungen. Bestimmte Werte – wie das ‚Selbstbestimmungsrecht der Völker‘ – fehlen in dieser Aufzählung, obwohl sie wichtiger Teil des allgemeinen Selbstverständnisses französischer Außenpolitik sind. Als besonders auffällig erscheint die Konfliktwahrnehmung, die man als – *contradictio in adjecto* – ‚ethnischer Interessenkonflikt‘ charakterisieren könnte.<sup>19</sup> ‚Stammeskriege‘ sind jedoch typischerweise ‚Identitätskonflikte‘, also Nullsummenspiele, es erscheint demzufolge schwer nachvollziehbar, wieso die französische Politik durchgängig an die Möglichkeit von Kompromissen in Form von Positiv-Summenspielen geglaubt hat.

Die westliche Politik im Allgemeinen, besonders jedoch die französische, erwies sich als sehr anfällig für Wahrnehmungsverzerrungen. Eine Vielzahl bekannter Formen (vgl. Jervis 1976) könnte zur Erklärung des französischen außenpolitischen Verhaltens und der zugrundeliegenden Bilder mit herangezogen werden: Die Hoffnung auf ein schnelles Ende des Konflikts und die Kompromissbereitschaft Milosevics als ‚*wishful thinking*‘, die Wahrnehmung der deutschen Anerkennungspolitik und die scheinbare Ähnlichkeit von Rambouillet und Dayton als ‚*falsche Analogien*‘, die vorgeblichen Zeichen serbischen Einlenkens als ‚*selektive Wahrnehmung*‘ und die Projektion der eigenen Staatsidee auf die jugoslawischen Verhältnisse als ‚*1:1 Fehler*‘. Die USA diente zuweilen – wie häufig in der französischen Außenpolitik – reflexhaft als ‚*Sündenbock*‘, beispielsweise als man den Amerikanern die Nichtteilnahme an der eigenen verfehlten Schutz-zonenpolitik vorwarf. Dem Wunsch nach einer schnellen Einhegung und Erhalt des multiethnischen Einheitsstaats lag eine Art ‚*apokalyptischer Dominoeffekt*‘ zugrunde, der zum Gemeingut westlicher Argumentationen wurde: Ein unabhängiges Kosovo würde Jugoslawien sprengen, Jugoslawien den Balkan destabilisieren, der Balkan ganz Osteuropa, Osteuropa den Kaukasus ...

Es sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die meisten westlichen Staaten – besonders das Vereinigte Königreich – die französischen Vorstellungen lange Zeit geteilt haben und damit den gleichen Wahrnehmungsverzerrungen erlegen sind. Doch ließen sich in Deutschland und auch in den USA während des Konflikts drasti-

<sup>19</sup> Vgl. zur Unterscheidung von ‚Interessen-‘ und ‚Identitätskonflikt‘: Ropers (1995: 206).

Abbildung 2: Wahrnehmungsverzerrungen der französischen Jugoslawienpolitik

Staat	Frankreich
<b>Art</b>	
<b>Wishful thinking</b>	Milosevics Kompromissbereitschaft und Empfänglichkeit für finanzielle Anreize
<b>Falsche Analogien</b>	Dt. Anerkennungspolitik; Kosovo – Bosnien
<b>Selektive Wahrnehmung</b>	Aggression der Slowenen und Kroaten
<b>Projektion</b>	Vorwurf der Nichtteilnahme an UNPROFOR an die USA
<b>1:1 Fehler</b>	Erhalt des Einheitsstaates
<b>Worst case images</b>	Apokalyptischer Dominoeffekt: Vom Kosovo zum Kaukasus

Quelle: eigene Darstellung.

sche Politikwechsel ausmachen. Für die französische Politik gilt das nicht, was erklärungsbedürftig erscheint. Zwar wurden im innergesellschaftlichen Diskurs einige Elemente der französischen Politik (Aggressionsfrage, ‚Serbophilie‘, NATO-Annäherung) kritisch diskutiert, einen fundamentalen Politikwechsel generierten sie jedoch nicht.

## 2.2 Interaktionen und Institutionenpolitik

Deutschland und Frankreich hatten gemein, dass sie sich selbst der Beschränktheit ihrer Ressourcen bewusst waren: Ihre Jugoslawienpolitik war weitgehend multilateral angelegt, also Institutionenpolitik. Selbst wenn institutionell gefasste Beschlüsse unterlaufen wurden, tat man dies in der Regel gemeinsam mit anderen. Nur sehr vereinzelt griffen sie zu unilateralen Aktionen: Das Gespann Kohl/Genscher in der Anerkennungsfrage, Mitterrand mit seinem Besuch in Sarajewo. In der Einstellung gegenüber Institutionen zeigen sich aber Differenzen. War das deutsche Verhalten von der eigenen ‚never-alone‘-Doktrin geprägt, präsentierte sich das französische Institutionen-Verständnis eher instrumentell. Deutschland stand zur EG/EU als dem primären identitären Bezugsrahmen seiner Außenpolitik, Frankreich teilte dies solange, wie es die deutsch-französische Zielharmonie pflegen und seinen Einfluss geltend machen konnte. Später diente die GASP vor allem als europäisches, mithin nicht-amerikanisches Sprachrohr französischer Interessen. Beide Staaten schätzten gleichermaßen die Einschaltung der Vereinten Nationen – die sich als glücklos erweisen sollte –, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven: Ging es der deutschen Regierung um eine Internationalisierung des Konflikts und damit auch um eine verbreiterte Legitimierung von Konfliktlösungen, ermöglichte die Einschaltung der UN die Wahrung der französischen Interessen auf Grund seiner Stellung im Sicherheitsrat. Ähnliches kann für die Einbeziehung Russlands gesagt werden. Während Deutschland sich davon positive Wirkungen auf die serbische Seite versprach, die Legitimationsbreite vergrößern wollte und damit auch das Funktionieren von Kontaktgruppe und Sicherheitsrat zu verbessern suchte, schien Frankreich insbesondere daran interessiert, Verbündete gegen amerikanische Vorschläge wie *lift and strike* zu gewinnen. Auch die – geteilte – Wertschätzung der Kontaktgruppe beruhte auf unterschiedlichen Motiven: Sie stellte für Frankreich ein ‚ad hoc-directoire‘, für Deutschland hingegen eine Kooperationsform dar, mit der man

Russland in eine Konfliktlösungsstrategie einbinden konnte (in der Deutschland im Gegensatz zum Sicherheitsrat aber auch vertreten war). Beide mussten allerdings feststellen, dass der Sicherheitsrat wie auch die Kontaktgruppe durch Russland blockiert wurden und daher letztlich nur die NATO als diejenige Institution blieb, die westliche Positionen wirksam zu bündeln vermochte. Die Annäherung Frankreichs an die NATO war insofern erzwungen, wollte sich Paris nicht selbst marginalisieren. Mit der Veränderung der Kräftekonstellationen im ehemaligen Jugoslawien durch die Interventionen der NATO wurden dann aber die Voraussetzungen dafür geschaffen, erneut auf den UN-Sicherheitsrat, auf die Kontaktgruppe und – als eine geschickte diplomatische Innovation Berlins – auf die G8 zurückzugreifen, die bei der politischen Konfliktregelung im Kosovo zusammenwirkten.

Abbildung 3: Verhalten in/zu Institutionen

Kriterien	Frankreich	Deutschland
Unilaterale Aktionen	Vereinzelt: rhetorische und symbolische Aktionen	Vereinzelt: Anerkennungspolitik
Neigung zu ‚defection‘	Fast nur multilateral	Fast nur multilateral
Haltung in Institutionen (WEU, K/OSZE, EG/EU, UNO, KG, NATO) in den drei Phasen	1. Initiator – reluctant follower 2. Initiator – obstructor – supporter – passive complier 3. Initiator – supporter – passive complier	1. Initiator 2. Passive Complier – Supporter 3. Supporter – Initiator
Motive der Institutionenpolitik	Einflussmaximierung, Demonstration frz./europ. Politik, Humanität	Legitimität, Mitwirkung, Humanität (Minderheitenrechte)
Motive für Institutionenwechsel	Blockade, Gegenkoalition, Einflussverlust	Legitimitätsgewinn, Mitwirkungsgewinn, Einbindung Russlands

Quelle: eigene Darstellung.

### 3. Ein Erklärungsansatz der Konvergenzen und Divergenzen

Im folgenden Abschnitt sollen im Sinne einer Hypothesengenerierung zwei Ansätze zur Erklärung des außenpolitischen Verhaltens der beiden Staaten angeboten werden. Für Deutschland argumentieren wir, dass der Rollenansatz eine gute Erklärung für das deutsche Verhalten in den Konflikten bietet, da es den großen Stellenwert von Fremderwartungen an die deutsche Politik berücksichtigt. Frankreich erscheint hingegen eher ‚innengeleitet‘, weswegen wir den Identitätsansatz als geeignet ansehen, das außenpolitische Verhalten Frankreichs zu verstehen.

Auf den ersten Blick könnte es scheinen, also ob die Krisen im ehemaligen Jugoslawien für die deutsche Außenpolitik schwerwiegende Veränderungen ausgelöst hätten. In der Tat ist unverkennbar, dass insbesondere die Einstellung Deutschlands zum Einsatz militärischer Macht sich deutlich veränderte: Hatte die Bundesrepublik noch 1991



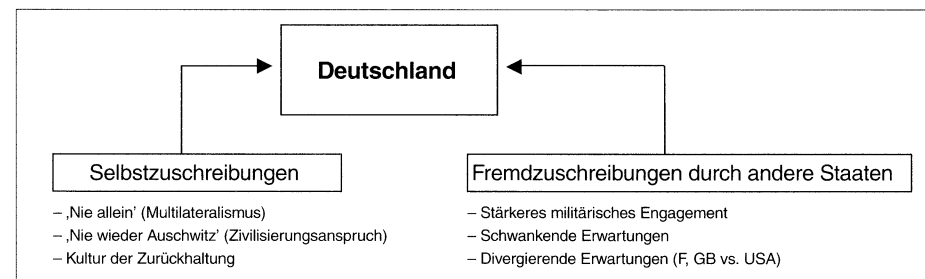
selbst eine Beteiligung an friedenserhaltenden Blauhelm-Einsätzen kategorisch abgelehnt, so beteiligte sie sich 1999 ohne Vorbehalte an den NATO-Luftschlägen gegen Rest-Jugoslawien, obwohl der UN-Sicherheitsrat hierzu kein Mandat erteilt hatte. Nach dem Ende des Krieges leitete die deutsche Sicherheitspolitik gar eine Strukturreform der Streitkräfte ein, die diese von einer Territorial-Verteidigungsmacht zu einer Interventionsmacht machen sollten.

Dennoch zeigt die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik auch während der Krisen im ehemaligen Jugoslawien erhebliche Kontinuität: Die viel beschworene „Normalisierung“ (z.B. Gordon 1994) im Sinne einer Angleichung der deutschen Außenpolitik an das traditionelle Rollenverhalten von Großmächten fand nicht statt. Das Verhalten Deutschlands in den Krisen im ehemaligen Jugoslawien lässt sich am besten als Modifizierung des außenpolitischen Rollenkonzeptes verstehen, das die Bundesrepublik im Verlauf der Nachkriegszeit entwickelt und internalisiert hatte (Maull 2000; Longhurst 2000; Bulmer et al. 2000). Es basiert auf der Annahme, dass außenpolitisches Verhalten primär durch Fremd- und Selbstzuschreibungen zu erklären ist. Das für Deutschland entwickelte Rollenkonzept der „Zivilmacht“ (Maull 1992; Kirste/Maull 1996) beruht auf einigen wesentlichen inhaltlichen Grundpositionen wie

- der Westorientierung und Westbindung der deutschen Außenpolitik: Deutschland sollte danach stets innerhalb der Gemeinschaft der westlichen Demokratien verankert bleiben und den außenpolitischen Schulterschluss mit diesen Demokratien suchen.
- der Bereitschaft zur Einbindung in westliche Institutionen, zum Souveränitätsverzicht und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf diese Institutionen. Im europäischen Kontext war dies in erster Linie die Europäische Gemeinschaft, im atlantischen Kontext die NATO.
- einem grundsätzlichen Multilateralismus der außenpolitischen Orientierung: Die deutsche Außenpolitik sucht Problemlösungen grundsätzlich in und über internationale Institutionen oder informelle Formen der multilateralen Zusammenarbeit.
- der Skepsis gegenüber militärischen Mitteln zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele. Die deutsche Außenpolitik sucht grundsätzlich kooperative und integrative politische Lösungen, sie strebt nach Einbindung, nicht nach Ausgrenzung. Dies schließt allerdings den Einsatz militärischer Mittel nicht gänzlich aus. Diese werden aber nur in multilateralen Kontexten und international legitimiert eingesetzt.
- die Verpflichtung der deutschen Außenpolitik auf grundlegende Wertvorstellungen westlicher Demokratien. Hierzu gehört – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der deutschen Vergangenheit – die weltweite Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte und ihre aktive Verteidigung gegen krasse Verletzungen.
- schließlich die Orientierung an drei wichtigen Partnerstaaten: Frankreich, die USA und Russland. Jeder dieser Staaten ist für Deutschland besonders bedeutsam bei der Bewahrung und Vertiefung institutionell garantierter Kooperation und Integration – im Rahmen der europäischen Integration, der westlichen Sicherheitsallianz der NATO und der KSZE/OSZE als wichtigstem Vehikel gesamteuropäischer Stabilität. Innenpolitische Einflüsse spielten in der deutschen Jugoslawienpolitik nur eine begrenzte Rolle. So wurde die Aufnahme der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in den ersten Phasen der Konflikte nicht ernsthaft in Frage gestellt. In der Koso-

vo-Krise war der Wunsch, die in Deutschland lebenden Kosovaren repatriieren zu können, zwar als zusätzliches Entscheidungsmotiv gewichtig, aber es bestimmte die Konturen der eingeschlagenen Politik eindeutig nicht. Unbestreitbar bedeutsam ist die Innenpolitik allerdings insofern, als sie die Handlungsspielräume umreißt, innerhalb derer die deutsche Politik agieren kann. Diese Handlungsspielräume sind zwar durch die Politik veränderbar (wie sich etwa an den Einstellungsänderungen zum Einsatz der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien erweist), aber begrenzen doch auch ihre Möglichkeiten. Das Grunddilemma der deutschen Jugoslawienpolitik, ihre Risikoscheu im Zusammenhang gewalttätiger ethno-nationalistischer Konflikte, war nicht zuletzt durch Rücksichtnahme auf die wenig ausgeprägte Bereitschaft und Neigung der deutschen Bevölkerung zu erklären, sich in diesen Konflikten auch dann friedensstiftend zu engagieren, wenn dies mit hohen Kosten und Verlusten an Menschenleben verbunden sein würde.

Abbildung 4: Rollentheorie – das deutsche Verhalten erklärt sich durch Fremd- und Selbstzuschreibungen



Quelle: eigene Darstellung.

Fasst man die französische Jugoslawienpolitik plakativ zusammen, so zeichnet sich die französische Politik durch relativ frühes Engagement, guten Willen, schlechte Analyse und eine späte Anpassung aus. Wie nun kann man dies vor dem Hintergrund der vorangestellten Überlegungen zu erklären versuchen?

Im Gegensatz zu Deutschland ist der *alter-part* des französischen Rollenkonzepts sehr schwach ausgeprägt: Frankreich erscheint als ‚introvertierte Macht‘, dessen Verhalten sich primär aus eigenen Ansprüchen und Selbstbildern erklärt. Unsere Vermutung ist, dass dies mit der Stabilität der französischen Identitätskonstruktion zu tun hat:<sup>20</sup> Frankreichs wichtigste Identitätsmerkmale, sein zivilisatorisches Selbstverständnis, sein Geltungsanspruch im internationalen System („Rang“) sowie sein geopolitisch inspiriertes Bild von Europa wurden durch die Jugoslawienkrisen herausgefordert. Rang und Selbstanspruch konnten in der aktiven Institutionenpolitik zur Geltung kommen, dem zivilisatorischen Ideal wurde durch das humanitäre Engagement und die letztendliche, zumindest deklaratorische Beibehaltung von multiethnischen Einheitsstaaten Genüge ge-

<sup>20</sup> Die Autoren beziehen sich hier auf Erkenntnisse des an der Universität Trier ansässigen Forschungsprojekts zur vergleichenden europäischen Außenpolitik (PAFE), vgl. Boekle/Nadoll/Stahl (2000: 13f.) sowie die empirischen Arbeiten zu Frankreich.

tan. Die starke Präsenz der EU, der UN und der OSZE in Bezug auf den Wiederaufbau der Region sollten Störungen des europäischen Gleichgewichts verhindern helfen.

Nur gelegentlich griffen französische Entscheidungsträger zu symbolträchtigen Einzelaktionen, um den eigenen Status als Großmacht zu betonen. Rangwahrung und zivilisatorischer Anspruch ließen Institutionenpolitik das Konfliktmanagement dominieren. So hat sich Paris nicht gescheut, auf formative Ereignisse mit rhetorischen Appellen und Forderungen an die Institutionen heranzutreten, von denen es wusste, dass sie völlig unrealistisch waren. Genannt seien an dieser Stelle die Eingreiftruppe der WEU, die Aufrufe zur Entsetzung Srebrenicas und zur Befreiung von Gefangenenlagern.

Frankreich hielt nicht dogmatisch an bestimmten Institutionen fest, vielmehr wurden sie in der Reihenfolge ihrer Präferenzordnung ‚durchprobiert‘. Die Präferenz Frankreichs orientierte sich dabei an den institutionellen Möglichkeiten für Paris, in diesen Institutionen Einfluss auszuüben. Der Wechsel der Institutionen, der sich schleichend und überlappend vollzogen hat, wurde kaum durch die Einsicht in veränderte Konfliktentwicklungen oder durch formative Ereignisse induziert, sondern vor allem durch mächtige Partner: Der Wechsel von der WEU zur EG wurde durch das britische Verhalten, von der EG zur UNO durch das deutsche, von der UNO zur Kontaktgruppe durch das amerikanische und von der Kontaktgruppe zur NATO durch das russische motiviert.

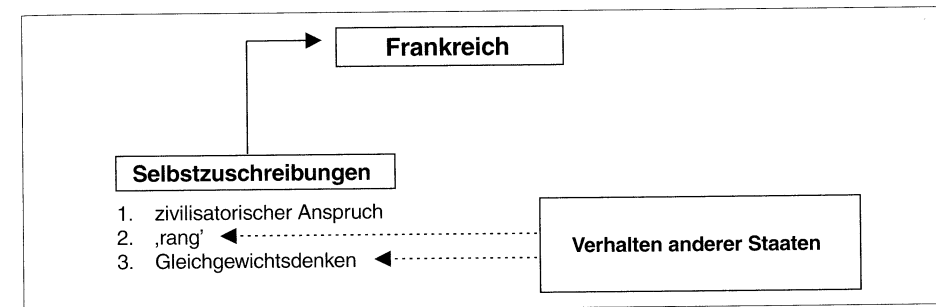
Die Position im internationalen System und das europäische Gleichgewicht in Europa gerieten in der französischen Selbstwahrnehmung nur in Gefahr, als Deutschland die Anerkennungspolitik forcierte und die Amerikaner immer stärker in Bosnien und im Kosovo aktiv wurden. Frankreich versuchte dabei, den Verlust der Initiative durch eine aktive und flexible Institutionenpolitik wettzumachen. Vor die Wahl gestellt, entweder durch die beiden Partner marginalisiert zu werden und an Einfluss einzubüßen oder widerwillig zu folgen, entschied sich Paris stets für Letzteres, selbst wenn dadurch Annäherungen an ungeliebte Institution wie die NATO erzwungen wurden (Wood 1994: 131). Paris ließ sich nicht überzeugen, sondern fügte sich dem Politikwechsel des Stärkeren. Frankreichs Jugoslawienpolitik erscheint daher insgesamt eher als „adaptives Lernen“ (Levy 1994, siehe auch Abbildung 1). Nur vereinzelt finden sich Elemente kognitiven Lernens, wie bspw. in der Bosnienkrise mit dem Wechsel im Elysée. Dies mag auch eine Erklärung dafür sein, dass die französischen Entscheidungsträger sich im Zeitablauf als sehr empfänglich für Wahrnehmungsverzerrungen zeigten.

Im Unterschied zu Deutschland reagierte Frankreich also kaum auf *Fremderwartungen*. Vielmehr ist – über die ausgeprägten Selbstzuschreibung – das *Fremdverhalten* mächtiger Staaten von Bedeutung.

Der Einfluss der Innenpolitik auf die außenpolitischen Entscheidungen in beiden Staaten war – entgegen einer verbreiteten Auffassung – diffus und insgesamt eher gering. Zwar ist es richtig, dass der durch schreckliche Fernsehbilder mobilisierte Druck der Öffentlichkeit die außenpolitischen Entscheidungsprozesse vorantrieb, aber er erzeugte letztlich eben nur diffusen Handlungsdruck, der sich außenpolitisch fast beliebig kanalisieren ließ, solange nur der Eindruck entstand, es geschehe etwas, um den Greueln entgegen zu wirken.

Zusammenfassend sei hervorgehoben, dass die Jugoslawienkriege auf Deutschland und Frankreich verschieden gewirkt haben. Die Krisen im ehemaligen Jugoslawien

Abbildung 5: Identitätsansatz – Das französische Verhalten erklärt sich durch Selbstzuschreibung und Fremdverhalten



Quelle: eigene Darstellung.

brachten einige der Prinzipien der deutschen Außenpolitik in ein Spannungsverhältnis. Dies galt insbesondere für den Anspruch eines aktiven Eintretens für Menschenrechte („nie wieder Auschwitz“, in dem berühmten Wort Joschka Fischers) und Friedenssicherung, den Schulterchluss mit den westlichen Verbündeten und die „Kultur der Zurückhaltung“ im Bereich der Androhung und Anwendung militärischer Machtmittel. In der ersten Phase geriet das erste Prinzip in Widerspruch zum zweiten: Das deutsche Bestreben, eine Eskalation der Spannungen in Jugoslawien zu verhindern und dann das Blutvergießen möglichst rasch zu stoppen, kollidierte mit den Anforderungen und Erwartungen seiner Partner. In der dritten Phase dagegen entwickelte sich ein Spannungsverhältnis zwischen den ersten beiden Prinzipien („nie allein“, „nie wieder Auschwitz“) und dem dritten Prinzip, der „Kultur der Zurückhaltung“. In allen drei Phasen erklärt sich das außenpolitische Verhalten Deutschlands primär aus den Versuchen, diese Spannungen durch Kompromisse oder Lernleistungen zu überwinden. Insgesamt wurde das deutsche Rollenkonzept also an veränderte Anforderungen und ein verändertes Umfeld angepasst, um so die Kohärenz des Zivilmacht-Rollenkonzeptes zu bewahren.

Hiervon unterscheidet sich die französische Außenpolitik, die in allen drei Phasen gemäß des eigenen Selbstanspruchs zunächst sehr engagiert agierte. Die Konfliktferne und das Abrücken mächtiger Partner von der eigenen Position ließen es im Verlaufe der Phasen eher zu einem Hintergrundakteur werden, der notgedrungen den anderen folgte. Die regionale Begrenztheit der Konflikte, die deutsche Zurückhaltung seit 1992 sowie die Multilateralisierung des Kosovokonflikts haben jedoch dazu geführt, dass die französische Außenpolitik keiner grundsätzlichen Überprüfung bedurfte. Die Selbstkonstruktion der französischen Identität hat die Jugoslawienkriege nahezu unbeschadet überstanden.

#### 4. Ausblick: Deutsch-französische Beziehungen und europäische Integration

Was folgt aus dem Gesagten für die deutsch-französischen Beziehungen und die Bemühungen zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik? Bemerkenswert

erscheint zunächst der Befund, dass beide Staaten an der Privilegierung der deutsch-französischen Beziehungen während der gesamten Zeit festgehalten haben. Selbst als die Dissonanzen – wie in der ersten Phase – erheblich waren und die Gegensätze unüberbrückbar schienen, wurden Erklärungen abgegeben, die Gemeinsamkeiten und Einklang betonten. Dies zeugt davon, dass für beide die Beziehungen einen Eigenwert aufweisen, der sie über das Tagesgeschäft – und auch singuläre Konflikte – erhebt.

Bemerkenswert ist aber auch, dass die Gemeinsamkeiten oft eher rhetorisch als im Verhalten begründet waren und das deutsch-französische Tandem in keiner Phase gewichtigen Einfluss auf den Krisenverlauf zu nehmen vermochte. Wo Deutschland oder Frankreich wichtige Beiträge zum Krisenmanagement der Staatengemeinschaft beisteuerten, geschah dies zumeist im Zusammenwirken mit anderen, in der Regel den USA – so etwa im Vorfeld der NATO-Operation „*deliberate force*“ 1995 oder der Beilegung des Kosovo-Krieges. Lediglich in der Anerkennungsfrage erwies sich Deutschland in der Lage, ein gemeinsames Vorgehen der EG gegen Frankreich und dann auch die USA zu ertrotzen. Dies führte zu einer erheblichen Belastung der deutsch-französischen Beziehungen.

Die Wiederannäherung 1992–1995 wurde durch das dezente deutsche Auftreten sowie die gemeinsame Präferenz für die UN als Konfliktlösungsinstanz möglich; in diese Phase fielen eine Reihe primär symbolischer gemeinsamer Initiativen. Im Kosovo-Konflikt waren zunächst wenig Abstimmung, ja gelegentlich sogar Rivalitäten (Rambouillet) erkennbar; entscheidend war aber ohnehin einmal mehr die Führungsrolle der USA. Die Dominanz der Militäroperation der NATO durch die USA führte dann zu einer Revitalisierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit um das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Die Krisen im ehemaligen Jugoslawien wirkten auf die französisch-deutsche Zusammenarbeit also katalytisch – allerdings meist nur *ex negativo*. Sie wurden wiederholt genutzt, um – ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf die Situation vor Ort – Zielsetzungen der europäischen Integration voranzutreiben. Dennoch (oder gerade deshalb) erwies sich die Politik der Europäischen Union im ehemaligen Jugoslawien immer wieder als defizitär. Diese Defizite lieferten dann neue Impulse für Integrationsfortschritte. Der Krieg in Kosovo mündete mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und der GESVP in zwei neue gemeinsame Projekte der EU, die beide auf die Stabilisierung des Balkan zielen und damit erneut versuchen, den Anspruch der EU auf eine Rolle als Stabilitätsanker für ganz Europa einzulösen.<sup>21</sup>

Die Erfahrung aus Jugoslawien lehrt, dass die Aufrechterhaltung einer neutralen Vermittlerposition, die über keine militärischen Mittel verfügt, um eigene Positionen durchzusetzen, auf Dauer ineffizient, unglaubwürdig und schließlich zum Scheitern verurteilt ist. Die westlichen Regierungen mussten in Jugoslawien miterleben, wie sich die Ereignisse vor Ort immer mehr von ihren Vorstellungen und Werten entfernten und gleichzeitig der diffuse Handlungsdruck zunahm. Eine offene Parteinahme des Westens war in allen drei Phasen schließlich unvermeidlich, um den gewalttätigen Aggressionen Serbiens ein Ende zu bereiten. Wenn die EU also auch in Zukunft wird

<sup>21</sup> Ausdruck dessen ist auch die deutsch-französische Brigade, die in Bosnien stationiert wurde (vgl. Foucher 1999: 57).

Partei ergreifen müssen, sollte sie mit dem entsprechenden Instrumentarium versehen sein, um dies auch zu können. Die Einstellungen der Bevölkerungen – auch dies hat Jugoslawien gezeigt – haben sich in dieser Hinsicht konvergierend entwickelt und stellen hierfür kein Hindernis mehr dar.

#### Literatur

- Axt, Heinz-Jürgen, 1995: Did Genscher Disunite Yugoslavia? Myths and Facts About Foreign Policy of United Germany, in: Özdoğan, G.G.S. (Hrsg.), *Balkans. A Mirror of the New International Order*, Istanbul, 221–242.
- Axt, Heinz-Jürgen, 2000: Internationale Implikationen des Kosovo-Krieges: wertorientierte Realpolitik statt Konfliktbearbeitung in Institutionen, in: *Südosteuropa* 49 (1–2), 68–87.
- Biermann, Rafael, 1999: The Stability Pact for South Eastern Europe – Potential, Problems and Perspectives, Discussion paper C-56, Bonn.
- Boekle, Henning/Nadoll, Jörg/Stahl, Bernhard, 2000: Identität, Diskurs und vergleichende Analyse europäischer Außenpolitiken. Theoretische Grundlegung und methodische Vorgehensweise, PAFE-Arbeitspapier Nr.1, [http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/liba/pafe/pafe\\_texte.htm](http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/liba/pafe/pafe_texte.htm)
- Brenner, Michael, 1992: The EC in Yugoslavia: A Debut Performance, in: *Security Studies* 1, 586–610.
- Bulmer, Simon/Charlie Jeffery/William Paterson, 2000: *Germany's European Diplomacy. Shaping the Regional Milieu*, Manchester.
- Calic, Marie-Janine, 1999: Die Jugoslawienpolitik des Westens nach Dayton, in: *APuZ* B34, 22–32.
- Canivez, Patrice, 1997: Widersprüche und Defizite der französischen Jugoslawien-Politik, in: Maull, Hanns W. u.a. (Hrsg.), *Die verhinderte Großmacht: Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Opladen, 174–193.
- Clewing, Konrad, 1996: Amerikanische und Französische Kosovopolitik vor Dayton, in: *Südosteuropa* 45 (2), 179–186.
- Crawford, Beverly, 1996: Explaining Defection From International Cooperation. Germany's Unilateral Recognition of Croatia, in: *World Politics* 48, 482–521.
- Dammann, Michael, 2000: Internationale Bearbeitung des Kosovo-Konflikts 1990–99, Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 3 (Juli 2000), Lehrstuhl für Aussenpolitik, Universität Trier, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/>.
- Eyal, Jonathan, 1993: *Europe and Yugoslavia: Lessons from a Failure*, London.
- Fortmann, Michel/Viau, Hélène, 2000: A Model Ally? France and the US during the Kosovo Crisis of 1998–99, in: Haglund, David G. (Hrsg.), *The France-US Leadership Race: Closely Watched Allies*. Université de Montréal, *Queen's Quaterly*, 87–110.
- Foucher, Michel, 1999: The Challenge of Post-Kosovo Europe: Implementing the Stability Pact, in: *American Institute for Contemporary German Studies* (Hrsg.), *Conference Report: Franco-German Relations and European Integration: A Transatlantic Dialogue*, Johns Hopkins University, Washington D.C., vom 16.09.1999, 47–58.
- Froehly, Jean-Pierre, 1999: Frankreich-Chronologie 1999. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft, <http://www.dgap.org/frankreich/chronologie99.htm> [17.08.00]
- Garde, Paul, 1999: Kosovo: Missile Intelligent et Chaussée-pied Rouillé, in: *Politique Internationale* 84, 11–64.
- „Germany's Kosovo Policy“ 1999, Online Dossier by [www.deutsche-aussenpolitik.de](http://www.deutsche-aussenpolitik.de), closed June 30, 1999, <http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/dtap/publications/dossier/dossier2.html>
- Giersch, Carsten, 2000: Die Europäische Union und der Krieg in Kosovo, in: Clewing, Konrad/Reuter, Jens (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt. Ursachen – Akteure – Verlauf*, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 499–512.
- Gordon, Philipp H., 1994: The Normalization of German Foreign Policy, in: *Orbis* 38 (2), 225–243.

- Gow, James, 1997: Triumph of the Lack of Will: International diplomacy and the Yugoslav War, London.
- Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W. (Hrsg.), 2001: Germany as a Civilian Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester.
- Hoffmann, Stanley, 1996: Yugoslavia: Implications for Europe and for European Institutions, in: Ullman, R. H. (Hrsg.), The World and Yugoslavia's Wars, 97-121.
- Hofman, Gunter, 1999: Wie Deutschland in den Krieg geriet, in: Die ZEIT vom 12. Mai 1999.
- Howorth, Jolyon, 1994: The Debate in France over Military Intervention, in: Freedman, Laurence (Hrsg.), Military Intervention in European Conflicts, Oxford, 106-124.
- Jagow, Peter von, 1993: Das Krisenmanagement der EG/EPZ im Jugoslawienkrieg – Eine gemischte Bilanz, in: Regelsberger, Elfriede (Hrsg.), Die GASP der Europäischen Union, Bonn, 85-94.
- Jervis, Robert, 1976: Perception and Misperception in International Politics, Princeton (N.J.).
- Jessel, Jacques, 1994: France and the Conflicts in Former Yugoslavia. Paper präsentiert auf dem Workshop „Lessons of Western Response to the Crisis in Former Yugoslavia“; Centro Studi di Political Internazionale/Winston Foundation for World Peace, Spileto (Italy).
- Kintis, Andreas G., 1997: The EU's Foreign Policy and the War in Former Yugoslavia, in: Holland, Martin (Hrsg.), Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms, London, 148-173.
- Kirste, Knut/Maull, Hanns W., 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (2), 283-312.
- Kirste, Knut, 1998: Rollentheorie und Außenpolitikanalyse, Die USA und Deutschland als Zivilmächte, Frankfurt a.M.
- Koslowski, Gerd, 1995: Die NATO und der Krieg in Bosnien-Herzegowina: Deutschland, Frankreich und die USA im internationalen Krisenmanagement, Vierow bei Greifswald.
- Koslowski, Gerd, 1996: Bosnien: Scheitern der Institutionen und Mächtebalance in Europa, in: Außenpolitik 4, 359-366.
- Krause, Joachim, 2000: Deutschland und die Kosovo-Krise, in: Clewing, Konrad/Reuter, Jens (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt. Ursachen – Akteure – Verlauf, München, 395-416.
- Levy, Jack S., 1994: Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield, in: International Organization 48 (2), 279-312.
- Libal, Michael, 1994: Grundfragen der Jugoslawienkrise aus deutscher Sicht, in: Wagenlehner, Gerd (Hrsg.), Konflikte, Konfliktlösung und Friedenssicherung in Europa, München, 234-238.
- Longhurst, Kerry A., 2000: Strategic Culture: The Key to Understanding German Security Policy?, unpublished Ph.D. dissertation, Birmingham University, Institute for German Studies.
- Lucarelli, Sonia, 1997: Europe's Response to the Yugoslav Imbroglio, in: Jørgensen, Knut E. (Hrsg.), European Approaches to Crisis Management, The Hague, 35-63.
- Maull, Hanns W., 1992: Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz, in: Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Nötzold, Jürgen/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 32, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen), Baden-Baden, 771-786.
- Maull, Hanns W., 1996: Germany in the Yugoslav Crisis, in: Survival 34, S. 99-130.
- Maull, Hanns W., 2000: Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power?', in: Survival 42 (2), 56-80.
- Meier, Viktor, 1995: Wie Jugoslawien verspielt wurde, München.
- Mermet, François, 1995: Der Balkan – Spaltpilz für Europa, in: Politische Studien 46 (3), 55-58.
- Michels, Patrick, 1996: La France face aux déclarations d'interdépendance slovene et croate, in: Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest 27, September, 75-101.
- Owen, David, 1995: Balkan-Odyssee. München u.a.
- Remacle, Eric/Delcourt, Barbara, 1998: La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements, in: Durand, Marie-Françoise/de Vasconcelos, Alvaro (Hrsg.), La PESC. Ouvrir l'Europe au monde, Paris.

- Scherff, Dyrk, 1998: Die Fähigkeit der EU zum aktiven Krisenmanagement: Lehren aus den Vermittlungsbemühungen 1991/92 während des jugoslawischen Bürgerkrieges und der derzeitige Konflikt im Kosovo, in: *Südosteuropa* 47 (7-8), 298-333.
- Schwarz, Hans-Peter, 1997: Krisen- und Konfliktmanagement aus europäischer Sicht. Eine Fallstudie: Reaktionen auf die Krise im ehemaligen Jugoslawien 1991-1996, in: *KAS Auslandsinformationen* (6), 20-37.
- Schwirz, Wolfgang, 1995: Die Rolle der Europäischen Union und der Vereinten Nationen im Jugoslawien-Konflikt, in: *Politische Studien* 46 (3), 12-32.
- Sharp, Jane M. O., 1998: Testfall Kosovo. Die westliche Politik auf dem Prüfstand, in: *Internationale Politik* 6, 27-33.
- Stark, Hans, 1992: Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate, in: *Politique Etrangère* 2, 339-347.
- Stark, Hans, 1995: Zwischen Konflikt und Konsens: Frankreich, Deutschland und der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, in: *Sauder, Axel/Schild, Joachim* (Hrsg.), *Handeln für Europa: deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt*, Opladen, 158-171.
- Steinberg, James B., 1993: International Involvement in the Yugoslavia Conflict, in: *Damrosch, Lori F.* (Hrsg.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York, 27-76.
- Tardy, Thierry, 1999: French Policy towards Peace Support Operations, in: *International Peacekeeping* (Ilford) 6 (Spring), 55-78.
- Teltschik, Horst, 1991: 329 Tage: Innenansichten der Einigung, Berlin.
- Thumann, Michael, 1994: Between Ambition And Paralysis - Germany's Balkan Policy 1991-1994, Paper präsentiert auf dem Workshop „Lessons of Western Response to the Crisis in Former Yugoslavia“; Centro Studi di Political Internazionale/Winston Foundation for World Peace, Spileto (Italy).
- Troebst, Stefan, 1998: Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation 1992-98, ECMI Working Paper.
- Varwick, Johannes, 2000: Frankreich auf dem Balkan, in: *Rill, B.* (Hrsg.), *Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen*, Hanns-Seidel-Stiftung, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 21, München, 101-112.
- Weller, Marc, 1999: The Rambouillet Conference on Kosovo, in: *International Affairs* 75 (2), 211-251.
- Wood, Pia C., 1994: France and the Post Cold War Order: The Case of Former Yugoslavia, in: *European Security* 3 (1), 129-152.
- Woodward, Susan L., 1995: *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington DC.
- Wynaendts, Henri, 1993: *L'engrenage: Croniques yougoslaves*, Juillet 1991-Août 1992, Paris.



## FORUM

### Im Süden nichts Neues: Zur aktuellen Entwicklung des italienischen Parteiensystems

Michael Sommer

*Der Sieg Silvio Berlusconis und seines Wahlbündnisses Casa delle Libertà bei den italienischen Parlamentswahlen am 13. Mai 2001 gilt allgemein als Frucht nahezu monopolartig ausgeübter Medienmacht. So groß die Bedeutung moderner Massenmedien im Prozess der politischen Meinungsbildung allenthalben ist, auch in Italien bestimmen nachhaltig strukturelle Faktoren der *longue durée* – die Gegensätze zwischen Nord und Süd, zwischen Katholiken und Laizisten – die Konturen der politischen Landschaft. Ihre Entwicklung, besonders seit dem Umbruch von 1992/93, zeichnet der Artikel nach.*

„Wenn wir wollen, dass alles so bleibt, wie es ist,  
dann ist es nötig, dass sich alles verändert.“  
Tomasi di Lampedusa

Das häufig zitierte Bonmot, das Giuseppe Tomasi di Lampedusa in seinem Roman *Il Gattopardo* Tancredi Falconieri, dem Fürsten von Salina, in den Mund legt, wurde vielfach, und das mit Recht, auf die Zustände in der italienischen Politik bezogen. Tatsächlich weht in den Fluren von *Palazzo Chigi* und *Palazzo Madama*, des *Montecitorio* und des *Quirinal* – den Schaltstellen staatlicher Macht in Rom<sup>1</sup> – ein beständiger, zügig sich bemerkbar machender *Wind of Change*, beherrscht allenthalben hektische Aktivität das politische Establishment. Die Kurzlebigkeit italienischer Kabinette gehört, wie britisches Mehrheitswahlrecht, deutscher Föderalismus oder französische *Cohabitation*, zum festen Inventar der politischen Szenerie Europas. Fortwährender Wandel, soviel steht fest, ist in der Kapitale, der Ewigen Stadt, so allgegenwärtig wie die Katzen – und schwarzgewandete Priester.

<sup>1</sup> *Palazzo Chigi* ist der Sitz des italienischen Ministerpräsidenten (*Presidente del Consiglio*), im *Palazzo Madama* residiert der italienische Senat (*Senato*, das Oberhaus im Zweikammernparlament), im *Palazzo Montecitorio* die *Camera dei Deputati* (das einflussreichere Unterhaus). Auf dem Quirinal befindet sich der Dienstsitz des italienischen Staatspräsidenten (*Presidente della Repubblica*).



Sören Petermann  
**Persönliche Netzwerke in Stadt und Land**  
 Siedlungsstruktur und soziale Unterstützungsnetzwerke  
 im Raum Halle/Saale  
 2002. 232 S. mit 21 Abb. u. 23 Tab. Br. EUR 22,00  
 ISBN 3-531-13750-6

Inhalt: Community Lost: der Niedergang traditioneller sozialer Beziehungen - Community Liberated: die Bedeutung moderner sozialer Beziehungen - Soziales Kapital - Soziale Netzwerkanalyse - Ein Constrained-Choice-Modell persönlicher Netzwerke - Hypothesen zu Unterschieden zwischen persönlichen Netzwerken - Soziale Unterstützungsanalyse - Ein Austauschmodell informeller sozialer Unterstützung - Hypothesen zu Unterschieden innerhalb persönlicher Netzwerke - Forschungsdesign - Datenbasis - Hypothesenprüfung der drei Netzwerkmodelle - Hypothesenprüfung der vier Unterstützungsmodelle



Andreas Bergknapp  
**Ärger in Organisationen**  
 Eine systemische Strukturanalyse  
 2002. 442 S. mit 51 Abb. u. 13 Tab. Br. EUR 42,00  
 ISBN 3-531-13744-1

Für ein umfassendes Verständnis von Ärger im Handlungsfeld „Organisation“ greift die immer noch dominierende individualpsychologische Sichtweise zu kurz. Durch die Integration von psychologischen, soziologischen und organisationstheoretischen Ansätzen wird in dieser Arbeit ein theoretischer Aussagezusammenhang entwickelt, der neue Hinsichten auf Ärger-Episoden in Organisationen ermöglicht. Es wird deutlich, dass Ärger nicht länger als eine auf Individuen beschränkte Randscheinung oder irrationale Störgröße in einem ansonsten rational funktionierenden Kooperationszusammenhang gesehen werden kann.

**Bestellung per Fax: 06 11. 78 78-400**

**Ja**, ich interessiere mich und bestelle:

— Expl. Petermann  
**Persönliche Netzwerke in Stadt und Land**  
 EUR 22,00 ISBN 3-531-13750-6

— Expl. Bergknapp  
**Ärger in Organisationen**  
 EUR 42,00 ISBN 3-531-13744-1

**Meine Anschrift:**

Vorname/Name \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_ Abteilung, Funktion \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_ PLZ, Ort \_\_\_\_\_

Datum \_\_\_\_\_ Unterschrift \_\_\_\_\_

Erhältlich im Buchhandel oder beim Verlag.  
 Änderungen vorbehalten. Stand: März 2002.

[www.westdeutschervlg.de](http://www.westdeutschervlg.de)

Abraham-Lincoln-Str. 46  
 65189 Wiesbaden  
 Tel. 06 11. 78 78 - 285  
 Fax. 06 11. 78 78 - 400

